UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA -UNEB

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE

Mayra Landim Ricci

A FORMAÇÃO CIDADÃ E A DIMENSÃO EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS –BAHIA

Salvador
2006

MAYRA LANDIM RICCI

A FORMAÇÃO CIDADÃ E A DIMENSÃO EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ALAGOINHAS - BAHIA

Orientadora: Maria José de Oliveira Palmeira (Marita)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia –UNEB, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Educação.
Área de concentração: Educação.
Linha de pesquisa: Educação, Gestão e Desenvolvimento Local

Orientadora: Prof. ª Maria José de Oliveira Palmeira (Marita)

Salvador

2006

Dedicatória

“Para minha mãe Celene, meu pai Ercole, meu companheiro Araken e minhas filhas amadas Morena e Nara”.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre a Deus, por iluminar meu caminho.

Agradeço de forma especial a duas pessoas que foram os alicerces da minha formação. Meu pai e minha mãe. Ambos com muito sacrifício se empenharam não somente para minha formação intelectual e profissional, mas, sobretudo, para a minha formação humana, através do aprendizado cotidiano dos valores de solidariedade, cooperação, tolerância, justiça... Não posso deixar de registrar, em especial, o papel de minha mãe Cecé que fez uma aposta em minha formação acadêmica, antes mesmo do meu ingresso na universidade, já projetando minha passagem pelo mestrado e doutorado. Ainda falto dar os próximos passos dessa caminhada pensada há tanto tempo.

Araken, querido companheiro, que me ajudou na revisão deste trabalho, a Morena e Nara, minha eterna gratidão pela paciência e horas furtadas do convívio familiar.

Aos meus queridos irmãos e irmãs que sempre acompanharam minha trajetória, especialmente a Ercole que me ajudou na reprodução deste trabalho e a Brunno que com muito carinho criou a linda capa deste trabalho.

A Claúdio e Isabel, que participaram desde o primeiro momento das reflexões iniciais acerca do projeto de pesquisa.

A César Leiro meu primeiro orientador, ainda à época da elaboração do anteprojeto.

Ao Raiz - Albertino, Cláudio, Isabel, César, Mary, Sérgio, Lourdinha, Zózina, Uilson, Roberto, Chico, que muito vem contribuindo para minha formação política.

As amigas e companheiras, Marize, Mona, Jôse, Vanja e tantos outros que, de uma forma ou de outra, me ajudaram nessa caminhada.

A Zilton e aos companheiros do mandato, pela compreensão em perceber a importância desse momento na minha vida.

Aos colegas do mestrado, Sandra, Walter, Marcela, Isabel, Tadeu, Ubton, Flávia, Jussara e tantos outros que compartilharam as reflexões, angústias e alegrias dessa trajetória.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da UNEB, Dias, Nadia, Jacy, Ronalda, Stela, Yara e todos àqueles que contribuíram para meu amadurecimento intelectual.

Aos professores Maria Couto e Ivan Novaes que muito colaboraram para o avanço deste trabalho com suas reflexões e ponderações na pré-banca. Em especial, agradeço a

Professor Ivan, que com muito carinho e atenção me acompanhou no aprimoramento do trabalho.

A Naide, Toinho e Leide, queridos colegas do Núcleo do OP de Lauro de Freitas, sempre solidários às minhas ausências para dedicar-me à escrita deste trabalho.

Agradeço, também, a Prefeitura de Alagoinhas, especialmente ao Prefeito Joseildo e à equipe do OP que me receberam de braços abertos. Em todos os momentos, contei com a prontidão e a presteza ao passarem as informações e materiais necessários à pesquisa.

Por fim, à minha querida orientadora Maria José Palmeira (Marita) que me acolheu com sua compreensão e carinho, não somente, ajudando-me em minhas reflexões teóricas e amadurecimento intelectual como me encorajando, sempre, a dar os passos necessários à minha formação.

Muito Obrigada!

PÁGINA DE APROVAÇÃO

A presente dissertação do Curso de Mestrado em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia, elaborada pela mestranda **Mayra Landim Ricci**, sob o título **A FORMAÇÃO CIDADÃ E A DIMENSÃO EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO:** A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ALAGOINHAS-BAHIA foi submetida em 20 de fevereiro de 2006 à banca examinadora para a obtenção do grau de Mestre em Educação e Contemporaneidade.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ivan Novaes

Nome do Professor

Prof.ª Dr.ª Maria Couto Cunha

Nome do Professor

Prof.ª Dr.ª Maria José de Oliveira Palmeira

Nome do Professor

“A esperança não reside, pois, num princípio geral que providencia por um futuro geral. Reside antes na possibilidade de criar campos de experimentação social onde seja possível resistir localmente às evidências da inevitabilidade, promovendo com êxito alternativas que parecem utópicas em todos os tempos e lugares exceto naqueles em que ocorrem efetivamente. É este realismo utópico que preside as iniciativas dos grupos oprimidos que, num mundo onde parece ter desaparecido a alternativa, vão construindo, um pouco por toda a parte, alternativas locais que tornam possíveis uma vida digna e decente.”

BOAVENTURA

RESUMO

No Brasil, a partir da década de 70, surgem experiências municipais de Orçamento Participativo (OP). O OP tem se constituído um instrumento de democratização do Estado, com a participação direta da população na definição de prioridades para os investimentos públicos, possibilitando a formulação coletiva de propostas de políticas para a cidade e no controle social das ações do governo, assegurando a transparência no gasto de recursos e na destinação do dinheiro público. Na Bahia, somente a partir da década de 90, começam a surgir as primeiras experiências municipais de OP. Este trabalho centra-se na análise da dimensão educativa da participação na formação cidadã, mais especificamente na experiência de Orçamento Participativo. Para tal fim foi desenvolvida uma metodologia fundada na compreensão do ser humano como indivíduo crítico e construtivo de suas práticas na interação com o outro e seu meio e realizado um Estudo de Caso, cujo objeto empírico foi o Orçamento Participativo do município de Alagoinhas – BA, no período de 2001 a 2004. Esta pesquisa busca responder a seguinte questão: Que relação pode ser estabelecida entre o processo participativo vivenciado no OP e a formação cidadã, isto é, ao exercício da cidadania dirigida ao bem comum? Os três campos temáticos eleitos dos quais emergem um conjunto de categorias de análise foram: o debate contemporâneo acerca da **democracia participativa**; o surgimento e características básicas do **Orçamento Participativo** e o estudo sobre o valor democrático da **participação**, com ênfase na **dimensão educativa**. Essas temáticas foram abordadas à luz de contribuições de autores contemporâneos, principalmente a partir do aporte teórico de Cortina (1997) e Bobbio (2002).

Palavras-chave: 1. Democracia Participativa 2. Orçamento Participativo 3. Participação 4. Formação Cidadã

ABSTRACT

In Brazil, in the beginning of the 70 decade, many municipal experiences of Participatory Budgeting (PB) appear. The PB has been constituted in an instrument of State democratization, with direct population interference in the choice of priorities of the public investments, giving a collective formulation of policies propositions to the city and into social control of government actions, assuring the transparence on resources expenses and the public money destination. In Bahia, only in the beginning of 90 decade the first's municipals experiences of PB start to appear. This paper centralize in a analysis of sharing process that utilizes mechanisms and procedures of participation putting in focus a citizen formation, more specifically in the PB in its relation with citizen formation, this is, with a educative/formative dimension of the participation. To get there a methodology was developed, based in a understanding of a human been as a critic individual and constructive on his practices in a intersection with each other and his own ambient and realized a Case Study , which the empiric object was the PB of Alogoinhas city, in Bahia, in 2001 and 2004 periods. This research seeks to answer the following question: What relation can be established between the participate process occurred on PB and the citizen formation that means, to the citizenship exercise conducted to the common weal? The three fields points which emerge a whole of analysis categories were: the contemporary debate about the **participative democracy**; the appearance and basics characteristics of the **Participatory Budgeting** and the study about the democratic value of the **participation,** with emphasis in a **educative dimension.** These subjects were adopted according to contributions of contemporary authors, specially coming from the theoretical ideas of Cortina (1997) and Bobbio (2002).

Key words: 1.Participative Democracy 2.Participatory Budgeting 3.Participation
4. Citizen Formation

SUMÁRIO

RESUMO
ABSTRACT
LISTA DE TABELAS
LISTA DE ILUSTRAÇÕES
LISTA DE SIGLAS
LISTA DE ANEXOS

1. INTRODUÇÃO **19**

CAPITULO I

2. O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE DEMOCRACIA **23**

2.1. ALGUMAS VISÕES ATUAIS DE DEMOCRACIA **23**

2.2. CARACTERÍSTICAS PATRIMONIALISTAS DO ESTADO BRASILEIRO **29**

2.3. EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NO BRASIL: O SURGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO UM NOVO PARADIGMA DE GESTÃO PÚBLICA **33**

CAPÍTULO II

3. EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA: O VALOR DA PARTICIPAÇÃO **39**

3.1. EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA **39**

3.1.1. A dimensão educativa da participação no OP **42**

3.1.2. Aspectos teóricos da dimensão dialógica da participação **45**

3.2. PARTICIPAÇÃO: UM CONCEITO POLISSÊMICO **47**

3.2.1. Participação cidadã: conceito e características **52**

3.2.2. O valor democrático da participação **53**

3.2.3. Desafios da participação no mundo contemporâneo **55**

CAPÍTULO III

4. METODOLOGIA: DESCREVENDO A TRILHA PERCORRIDA **59**

4.1. NATUREZA DO ESTUDO REALIZADO E PRESSUPOSTOS QUE O FUNDAMENTAM **59**

4.2. ABORDAGEM TEÓRICO METODOLÓGICA DE REFERÊNCIA **60**
4.3. CAMPOS TEMÁTICOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE **61**
4.4. DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS **61**
4.5. A ABORDAGEM METODOLÓGICA DO ESTUDO DE CASO **63**
4.6. UNIVERSO DA PESQUISA E A AMOSTRA SELECIONADA **64**
4.7. INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS EMPÍRICOS **66**

CAPÍTULO IV

5. REFLETINDO SOBRE A REALIDADE ENCONTRADA: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS (2001 A 2004) **71**
5.1. CONHECENDO O MUNICÍPIO DE ALAGOINHA **71**
5.1.1. Alguns aspectos da educação em alagoinhas **75**
5.1.2. A educação escolar no município **75**
5.1.3. Principais problemas da educação no município **77**
5.2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS: HISTORIOGRAFIA, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO **80**
5.2.1. O lugar da temática de educação no OP **92**
5.2.2. Instâncias de participação **93**
5.2.3. Delegados e Conselheiros **95**
5.2.4. Divisão regional e por temáticas **98**
5.2.5. Critérios para distribuição de recursos **101**

CAPÍTULO V

6. A DIMENSÃO EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO E A FORMAÇÃO CIDADÃ: A PRÁTICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO **108**
6.1. PANORAMA GERAL DO NÚMERO DE PARTICIPANTES DO OP NO PERÍODO DE 2001 a 2004 **108**
6.2. O PERFIL DO CIDADÃO DE ALAGOINHAS QUE PARTICIPA DO OP **113**
6.3. TEMÁTICAS DE MAIOR INTERESSE **117**
6.4. A FORMAÇÃO CIDADÃ NO OP **119**
6.5. A PRÁTICA CIDADÃ A PARTIR DO OP **131**
6.6. DESAFIOS **138**
7. CONCLUSÕES FINAIS **143**

REFERÊNCIAS **149**

ANEXOS **155**

LISTA DE TABELAS

	pg
Tabela 1 – Número de Estabelecimentos de Ensino, no Município de Alagoinhas	**76**
Tabela 2 – Prioridade Eleitas pelo OP em 2001	**83**
Tabela 3 – Número de Delegados e Conselheiros no Período de 2001 a 2004	**97**
Tabela 4 – Recursos Orçamentários para o OP	**103**
Tabela 5 – Números de Participantes por Região (2001 a 2004)	**112**
Tabela 6 – Participação Rural e Urbana	**113**
Tabela 7 – População por Gênero no Município	**114**
Tabela 8 – Participação por Gênero no Orçamento Participativo	**114**
Tabela 9 – Participação nas Assembléias Temáticas (2001 a 2004)	**117**
Tabela 10 – Municípios Circunvizinhos e Alagoinhas: Situação dos Índices de Desenvolvimento Humano 2000	**118**
Tabela 11 – Pontos Positivos do Orçamento Participativo	**135**
Tabela 12 – Pontos Negativos do Orçamento Participativo	**137**

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – População Urbana, Rural e Taxa de Urbanização – Alagoinhas **74**

Gráfico 2 – Número de Delegados entre 2001 e 2004 **97**

Gráfico 3 – Recursos Orçamentários do OP **104**

Gráfico 4 – Evolução do número de Participante no Orçamento Participativo **109**

Gráfico 5 – Participação por Gênero no Orçamento Participativo **115**

Gráfico 6 – Faixa Etária dos Participantes no OP **116**

Gráfico 7 – Escolaridade **116**

Gráfico 8 – Mudanças na Relação da População com a Prefeitura depois do OP **120**

Gráfico 9 – Mudanças na Prefeitura a partir do OP **121**

Gráfico 10 – Participação em outra forma associativa **122**

Gráfico 11 – Exercício de função em outra forma associativa **123**

Gráfico 12 –Crescimento da participação nos ciclos do OP **123**

Gráfico 13 – Participação nos Ciclos do OP (2001 a 2004) **124**

Gráfico 14 – Consolidação do nível de Participação do OP (amostra/2004) **124**

Gráfico 15 – Ações Públicas Produzidas pelo OP no Município **126**

Gráfico 16 – Motivos que levaram as pessoas a participar do OP **128**

Gráfico 17 – Indicação de futuras posturas de participação no OP **129**

Gráfico 18 – Medidas para ampliar a Participação da População no OP **132**

Gráfico 19 –.Medidas para ampliar a Participação da População no OP (Amostra) **133**

Gráfico 20 – Pontos Positivos do OP **135**

Gráfico 21 – Pontos Negativos do OP **136**

Quadro 1 – Cursos de Formação para Conselheiros e Delegados do OP (2001 a 2004) **87**
Quadro 2 - Detalhamento das Atividades Desenvolvidas no Ciclo Anual da OP 2004 **91**

Quadro 3 – Prioridades Eleitas nas Assembléias Temáticas de Educação (2001 a 2004) **92**

Quadro 4 – Composição do Conselho em 2004 **96**

Quadro 5 – Pontos positivos e negativos do OP **134**

Figura 1 – Região Litoral Norte da Bahia – Localização Municípios de Alagoinhas – 2004 **73**

Figura 2 – Ciclo do Orçamento Participativo **89**

Figura 3 – Regionalização do OP **99**

Foto 1- Regiões de Riacho da Guia, Centro e Santa Izabel **140**

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - Roteiro da Entrevista Nº 01 e 02 e Roteiro de Entrevista nº 03 **155**

ANEXO 2 - Questionário 1 e Questionário 2 **157**

ANEXO 3 – Regionalização do OP 2001 e Regionalização do OP 2002 **162**

ANEXO 4 – Tabela (nº de participantes aos eventos do OP / 2001 a 2004) **169**

LISTA DE SIGLAS

ACC – Atividade Curricular em Comunidade

ADEC – Assessoria de Desenvolvimento Econômico

AINC - Assessoria de Integração Comunitária

COP - Conselho do Orçamento Participativo

CROP´S – Coordenação do Orçamento Participativo

ES - Espírito Santo

FROP´S – Fóruns Regionais e Temáticos do OP

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBASE – Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômico

LOA – Lei Orçamentária Anual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MG – Minas Gerais

OP – Orçamento Participativo

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático

PFL – Partido da frente Liberal

PMDB –Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSB – Partido Social Brasileiro

PSDB- Partido da Social-Democracia Brasileira

PDT **–** Partido Democrático Trabalhista

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

PPS – Partido Popular Socialista

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

UARA – União das Associações Rurais de Alagoinhas

UAMA –União das Associações de Moradores de Alagoinhas

UFBA – Universidade Federal da Bahia

Ficha Catalográfica

R 359

RICCI, Mayra Landim

A formação cidadã e a dimensão educativa da participação: a experiência do orçamento participativo de Alagoinhas – Bahia. / Mayra Landim Ricci. --- Salvador – Ba. Universidade do Estado da Bahia – UNEB, 2006.

Fls.

Orientadora: Profª Maria José de Oliveira Marita Palmeira

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade

1. Orçamento público 2. Orçamento participativo 3. Orçamento participativo – Alagoinhas – Ba. I Título

CDU: 336.14

1 INTRODUÇÃO

A reconfiguração da relação entre Estado e sociedade civil, nas últimas décadas, em todo o mundo, vem trazendo à tona o debate acerca da democracia participativa. No Brasil, no âmbito da reconfiguração dessas relações, surge, a partir da década de 70, a experiência do Orçamento Participativo (OP), uma forma de participação direta da população na definição do orçamento público e na formulação das políticas públicas que a afetam diretamente.

O que configura uma experiência de OP é a gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases de elaboração e execução do orçamento. Ou seja, este programa possibilita que a população discuta e defina, a partir de suas necessidades, as prioridades de investimento do recurso público. Permitindo, também, o acompanhamento dos recursos públicos, controlando se esses estão sendo gastos como foi decidido coletivamente.

A cidade de Porto Alegre, no sul do país, implantou o OP em 1986 e vem se constituindo em uma referência de experiência participativa e de democratização da gestão pública. Para os analistas do jornal *Le Monde Diplomatique* (agosto/1998), Porto Alegre é uma experiência de democracia direta municipal única no mundo. (Le Monde Diplomatique, APUD: NUNES 1999, p.116).

Especificamente na Bahia, a experiência com o OP é recente e está em processo de consolidação. Somente a partir da década de 90, nos municípios de Vitória da Conquista, Salvador, Alagoinhas, Itabuna, Senhor do Bonfim e Mutuípe começaram a ser implantadas as experiências de OP. No entanto, há informações de que algumas delas foram interrompidas funcionando apenas por um tempo limitado.

Com esta pesquisa, busco compreender o potencial formativo dessas experiências participativas, particularmente as do OP, e sua contribuição para formação cidadã, condição indispensável para a consolidação da democracia.

Este estudo se propõe a analisar a participação no processo do OP, em sua dimensão educativa e, por conseqüência, como valor democrático, no município de Alagoinhas – Bahia, no período de 2001 a 2004.

O objeto de pesquisa aqui proposto emerge das observações feitas, ao longo de minha formação e atuação profissional, sobre gestão de políticas públicas e participação social. Em minha trajetória, tanto como assistente social quanto como assessora parlamentar, venho acompanhando, ao longo dos anos, algumas gestões municipais na Bahia, especialmente aquelas denominadas democrático-populares, especificamente do Partido dos Trabalhadores – PT e das reflexões teóricas em torno das relações entre participação, exercício da cidadania, processos educativos e gestão pública.

A participação, enquanto valor democrático, é um elemento fundamental nas experiências dessa natureza. Observa-se que, ano a ano, crescem as experiências denominadas e autodenominadas de Orçamento Participativo e que, a depender dos contextos sócio-políticos, a participação vem assumindo contornos, tipos e níveis diversificados, conforme pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia (2003).

Partindo desse pressuposto e compreendendo a polissemia que envolve o conteúdo conceitual dos processos participativos é que entendo a pertinência de estudar práticas participativas. Como se sabe, a expressão **participação** reflete praxes, orientações e processos diferentes.

O OP em todo o país vem se caracterizando como experiência participativa inovadora no âmbito da formulação e avaliação de políticas públicas, assumindo, assim, um lugar de destaque na análise de cientistas políticos e sociais e de educadores. A literatura sobre o assunto revela o

quanto são diferenciadas essas experiências, a depender das peculiaridades sócio-políticas, territoriais, culturais e históricas de cada localidade em que são implantadas, o que mostra, por um lado, a atualidade e relevância deste estudo e por outro, sua incompletude e necessário aprofundamento nos diversos momentos históricos do OP em nosso Estado.

Vários são os aspectos no OP que podem ser estudados, tais como a inversão de prioridades nos investimentos públicos, a relação com o Legislativo Municipal, a fiscalização e o controle social, dentre outros. Porém, é o aspecto educativo o foco deste trabalho. Primeiro, pela importância que é atribuída aos processos educativos não-formais na formação do cidadão. Segundo, porque o debate acerca da participação, enquanto valor democrático estruturante da formação cidadã, é extremamente pertinente e de grande necessidade na contemporaneidade. Terceiro, pelo caráter inovador dessas experiências participativas em nosso Estado, que vêm caracterizando-se como formas de superação das tradições patrimonialistas, ou seja, como um novo paradigma de gestão pública. E por último, pela necessidade de analisá-las naqueles aspectos que transcendem os resultados imediatos e definem, a médio e longo prazos, o perfil organizativo da sociedade que os vivencia.

Assim sendo, busco responder, neste trabalho, as seguintes questões: **Há uma dimensão educativa voltada à formação cidadã no processo do Orçamento Participativo? Se há, como esta é percebida na fala dos atores sociais que participam deste processo?**

O objetivo que norteia o estudo é compreender a dimensão educativa do processo de participação no Orçamento Participativo e sua influência na formação cidadã dos envolvidos. Para tanto será sistematizada a experiência em Alagoinhas, na expectativa de contribuir para a reflexão teórica acerca de processos participativos dessa natureza, assim como na disseminação de tais experiências e nas dificuldades em executá-las.

O trabalho está estruturado da seguinte forma:

O **primeiro capítulo** aborda a problemática que se refere a análise da democracia participativa, que tem em BOBBIO (2000) e CORTINA (1997) seus principais pilares, dentre outros autores contemporâneos, das características do patrimonialismo no Estado brasileiro, a

partir, principalmente, de HOLANDA (1992) e SODRÉ (1999) e do surgimento do Orçamento Participativo como um novo paradigma de gestão pública.

O **segundo capítulo** é de cunho teórico e aborda a temática da educação para a democracia e as diferentes noções de participação nas abordagens recentes, com ênfase na dimensão educativa/formadora.

O **terceiro capítulo** discorre sobre a metodologia: os pressupostos que fundamentam a natureza do estudo realizado, a abordagem teórico-metodológica de referência e os procedimentos e técnicas utilizados.

No **quarto capítulo** analiso o caso objeto da investigação, levantando a historiografia, estrutura e funcionamento do OP em Alagoinhas, no período de 2001 a 2004, com uma breve caracterização do município à luz dos conceitos de democracia participativa e participação cidadã.

No **quinto capítulo** consta a análise dos dados empíricos concernente à participação no OP e suas implicações na formação cidadã articulando o referencial teórico escolhido.

No **último capítulo** são apontadas as conclusões acerca do estudo**.**

2 O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE DEMOCRACIA

> "... nossas democracias atuais necessitam de uma revisão profunda, se não querem degenerar em tiranias, mais ou menos, encobertas. Creio que esta é uma das razões do participacionismo: tratar de libertar-nos das patologias do representacionismo, que condena o homem a ser votante em todos os âmbitos da vida social e ao Estado, a ser um estado "eleitoreiro".
>
> ***CORTINA***

2.1 – ALGUMAS VISÕES ATUAIS ACERCA DE DEMOCRACIA

Na contemporaneidade, o debate acerca da democracia – tema que desde a Grécia Antiga vem marcando a pauta política da humanidade – está em plena efervescência. Segundo Sánchez, "a inconformidade com a vida democrática e seus principais mecanismos é um dos principais diagnósticos da ciência social contemporânea. Cada vez mais a discussão em torno da democracia participativa tem sido valorizada" (SÁNCHEZ, 2002, p 47).

Existem diversas visões sobre democracia e para compreender a experiência de Orçamento Participativo é importante inseri-la neste debate. Vários são os conceitos atribuídos à democracia, a exemplo, dentre outros, dos popperianos, que definem democracia não como o governo do povo, mas o governo da lei; dos participacionistas, que compreendem a democracia como o governo do povo, ou seja, sem participação direta do povo no exercício do poder não há democracia; e do elitismo pluralista, em que a democracia é considerada como um mecanismo de

eleição de governantes e tem como base o homem como animal econômico e que se serve da política como um instrumento a serviço de fins privados (CORTINA, 1997 p.29, 95).

Bobbio define que o princípio fundamental da democracia é "a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão" (BOBBIO, 2000, p.31).

Já Benevides considera que democracia é o regime político baseado na soberania popular, com respeito à regra da maioria, porém com pleno reconhecimento dos direitos das minorias e respeito integral aos direitos humanos (1994, p. 12).

Outros elementos são trazidos ao debate por CORTINA (1997), quando indica alguns requisitos para uma concepção moderna de democracia:

1. **Noção compartilhada de bem comum**, a partir de uma sociedade pluralista, com distintas concepções de vida boa;
2. **Democracia procedimental**, em que as decisões legítimas são as que se tomam através dos procedimentos racionais. Contrapõe-se à democracia substancial. Que a democracia seja procedimental e possibilite a convivência de diversas formas de vida, não significa que seus procedimentos sejam axiologicamente neutros e dêem cabimento a qualquer forma de vida como pretende o liberalismo;
3. A democracia deve ter como legítimos os **princípios universalistas** e, portanto, normas comunitárias;
4. **Noção de homem autônomo que ocorre em solidariedade**. Sujeito que se sabe inserido em uma comunidade, de sorte que a autonomia é impossível sem a solidariedade;
5. Defesa do **fortalecimento do Estado-nação** como estratégia para proteger melhor o direito de todos;
6. A vontade do povo, a soberania, é uma **vontade "*des-substancializada*"**, que se expressa através da autonomia dos sujeitos vivida em solidariedade.

Busquei, em Bobbio, os conceitos de democracia substancial e formal para melhor compreender a proposta de Cortina, expressa no item 2 dos requisitos para uma moderna democracia, onde a autora defende a democracia procedimental e contrapõe-se a democracia substancial.

De acordo com Bobbio, a **democracia substancial** faz referência prevalentemente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo. Indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independente dos meios para alcançá-los. Governo para o povo. E a **democracia formal** indica um certo número de meios que são precisamente as regras de comportamento, independente dos fins (BOBBIO, 2002, p.328,329).

Para o mesmo autor: "... a democracia perfeita – que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto – deveria ser simultaneamente formal e substancial" (BOBBIO, 2002, p, 329).

Tanto Cortina quanto Benevides, ao definirem o conceito de democracia, apontam como aspectos fundamentais desse regime político a **vontade do povo** e respeito à **pluralidade**.

Cortina, ainda, enfatiza a centralidade do processo democrático, nos meios, ou seja, nas regras de comportamento, nos procedimentos democráticos, uma vez que para ela uma **autêntica democracia** só é possível sobre a base do fomento da **autonomia**[1] e da **solidariedade**[2], valores para os quais a racionalidade instrumental é totalmente cega (CORTINA, 1997, p.213).

---

[1] **Autonomia** é o exercício da liberdade tanto "negativa" como "positiva"... , isto é, o direito de gozar de um espaço de livre movimento, sem interferências alheias, em que cada qual possa ser feliz a sua maneira e, também, o direito a participar ativamente das decisões sociais que lhe afetam, de sorte que a sociedade em que vive possa compreender-lhe como legislador (CORTINA; 1997, p.213, tradução pessoal).

[2] - **Solidariedade** é entendida com um duplo sentido. Como atitude pessoal dirigida a potencializar a trama de relações que une os membros de uma sociedade, porém não por afã instrumental, mas pelo afã de conseguir com o restante dos membros da sociedade um entendimento e, também, como a atitude social dirigida a potencializar os mais débeis, levando em conta que é preciso desejar uma igualdade, se queremos realmente que todos possam exercer sua liberdade (CORTINA; 1997, p.213, tradução pessoal).

.

Com a exigência freqüente nos últimos anos do alargamento da democracia, emerge a discussão acerca da democracia direta que “em seu sentido literal é a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes” (BOBBIO, 2000, p. 54). Bobbio expressa sua preocupação de que uma democracia direta, na medida em que esta viesse a exigir dos cidadãos a sua "participação em todas as decisões a eles pertinentes", configure-se num Estado totalitário.

Segundo este autor, os partidários da democracia direta, conforme a tradição do pensamento socialista, a colocam em oposição à democracia representativa - considerada como a ideologia própria da burguesia - e ao mandato que se funda na representação política. Defensores, portanto, do mandato imperativo, ou seja, “do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado e revogável” (BOBBIO, 2000, p.36).

Para Bobbio, o único **modus operandi** da democracia direta – a ser moderadamente utilizado – é o plebiscito, em face da inexequibilidade de assembléias, razão pela qual, para ele, só restaria como espaço para o aprimoramento democrático, via práticas participacionistas, a esfera das relações sociais, onde o protagonista não é o cidadão, mas sim *"o indivíduo* [...] considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo, o de empresário, de trabalhador, de cônjuge, de professor, de estudante, até mesmo de pais de estudante” (BOBBIO, 2000, p.67).

Conclui, então, Bobbio, que o processo de democratização consiste, não na passagem da democracia representativa para a direta, mas na ocupação, pelas formas ainda tradicionais da democracia, como é a representativa, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático. "Tudo pode ser resumido na seguinte fórmula: da democratização do Estado à democratização da sociedade*"* (BOBBIO, 2000, p.67).

No entanto, a democracia representativa – sistema em que deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2000, p. 56), vem sendo questionada como o único caminho de participação da sociedade nas decisões

políticas, e a democracia direta vem sendo apontada como uma alternativa complementar a este sistema.

Reforçando essa idéia Benevides afirma que:

> [...] a democracia direta, nas suas várias formas, exerce um efeito extremamente positivo na democracia representativa, no sentido de que age como um corretivo aos vícios e mazelas já por demais conhecidos em nossa cultura política – aliás, existentes em várias democracias que, há mais tempo, incorporam representação e participação direta dos cidadãos. (BENEVIDES, 2001, p.22,23).

Experiências participativas no campo das decisões políticas, desenvolvidas em vários países e mais especificamente no Brasil, como é o caso em estudo, o OP, têm se ampliado, tornando-se importantes para o debate hodierno acerca da democracia.

Essas experiências vêm constituindo-se em um espaço decisivo na construção de um **ethos**[3] voltado para o fortalecimento da **res publica**, tendo como fulcro questões de interesse universal e coletivo (LYRA, 1999, p.05)

Cortina, defensora da democracia direta, a define como **democracia radical**:

> [...] democracia radical la que, respetando a diversidad das facetas humanas y de esferas sociales, reconociera sus compromisos en la campo político y se empeñara en cumplirlos, abandonando todo afán de colonizar otros ámbitos, porque la solución al economicismo no es el politicismo ni viceversa; pero también la que afrontara el reto de tomar en serio en la teoría y en la práctica que los hombres concretos, raíz e meta, si no de todas las cosas, sí al menos de las que les afectan, son interlocutores válidos y, por tanto, han de ser tenidos dialógicamente en cuenta."(CORTINA,1997,p,19).

Santos, quando faz a discussão da repolitização do Estado, defende a idéia da democracia redistributiva, onde a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação de agentes privados, empresas, organizações não-governamentais e

[3] Ethos significa cultura, ética, uma maneira de ser e estar no mundo. Ethos republicano é uma forma de fazer política respeitando a coisa pública e as regras democráticas. (XAVIER, 2004).

movimentos sociais, cujos interesses o Estado coordena. Entre as várias experiências difundidas no mundo o autor salienta o exemplo do Orçamento Participativo no Brasil, como uma política concreta de redistribuição democrática de recursos obtida por mecanismos de democracia participativa ou por combinações entre democracia participativa e democracia representativa. (SANTOS, 1998, p.68/69).

É importante, portanto, a compreensão de que existe democracia participativa sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo e (ou) opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (famílias, empresas, mídia, clubes, escolas, etc) ou na esfera pública (orçamento participativo, conselhos de direitos, ouvidorias etc). (LYRA, 1999, p. 02).

Conforme Lyra (1999) predomina amplamente no Brasil, no âmbito da democracia participativa, a sua modalidade semi-indireta, como é o caso dos diferentes conselhos (de saúde, da criança e do adolescente, dos direitos humanos etc). Nestes, com efeito, o cidadão não participa diretamente da gestão pública, ou de sua fiscalização, mas através de representantes da entidade que integra – os quais detêm, via de regra, mandato fixo.

No caso das experiências do OP, observa-se uma composição entre a forma direta e a semi-indireta, como veremos no capítulo referente ao estudo empírico. O que corrobora com a visão de Bobbio quando afirma que:

> [...] entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta **existe um continuum de formas intermediárias**, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si, posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. Isto implica que, de fato, a democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. (BOBBIO, 2000, p.65, grifo pessoal).

O modelo descrito por Cortina (1997) de **democratização dos subsistemas sociais**

pretende manter o essencial do sistema político de democracia representativa, realizando correções como a introdução de consultas populares, a participação do povo no planejamento em longo prazo, a desoligarquização dos partidos e democratização das instituições não políticas (empresas, escolas, universidades). Ou seja, uma maior participação popular, sem mudar o regime político representativo, vem sendo defendida como uma forma de complementaridade entre a democracia representativa e as experiências de democracia direta.

Podemos perceber a congruência deste modelo de democratização dos subsistemas sociais com o Orçamento Participativo. A título de ilustração, trago exemplos da disseminação da experiência participativa do OP em instituições como a escola. Temos as experiências recentes em São Paulo, Recife, Porto Alegre que desenvolvem o **OP Criança** no interior das escolas, demonstrando que um dos focos fundamentais desses processos participativos está na formação cívica, cidadã das pessoas, pautada em uma moral cívica, que, segundo Cortina, consiste "em mínimos compartilhados entre cidadãos que têm distintas concepções de homem, distintos ideais de vida boa. Constitui-se base do pluralismo e da participação em diálogos comuns". (CORTINA, 1997, p.196, tradução pessoal).

Há, portanto, uma tendência dos autores supracitados em defender o aprofundamento da democracia, como de reconhecer a ampliação do processo de democratização, através do acolhimento da democracia direta no sistema de democracia integral e de seu alargamento a outras esferas das relações sociais.

2.2 CARACTERÍSTICAS PATRIMONIALISTAS DO ESTADO BRASILEIRO

Muitos autores (Holanda, Sodré, Faoro) consideram que a formação do Estado e da sociedade brasileira foi marcada por um traço – o patrimonialismo – que interferiu, e que, de certa forma, ainda interfere na relação entre ambos. Esse traço é marcado por uma linha tênue e difusa que torna a coisa pública como um bem privado, como exploraremos a seguir.

No Brasil, a existência de um estrato oligárquico-patrimonialista dominante, que sempre lutou para a manutenção das relações de servidão entre o Estado (o senhor) e a Nação (as massas tendencialmente excluídas) tem caracterizado o nosso sistema sócio-político (SODRÉ, 1999, p.78).

Como nos lembra Sodré:

> A independência manteve a burocracia da corte de D. João VI e, apesar das mudanças [...] o Estado burocrático patrimonialista continuou, como no período colonial, intermediário de todas as atividades econômicas, orientando em favor de seus clientes e patrocinadores o "negócio" da Nação. (SODRÉ, 1999; p.75).

Esta afirmativa é reforçada por Holanda (1992, p.146) quando diz que, no Brasil, "é possível acompanhar, ao longo da história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal". Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprime com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. Tal assertiva é claramente constatada em nosso Estado com as conhecidas linhagens familiares de políticos. A família ***x*** que representa tal região, a família ***y*** em que o poder político é passado de pai para filho e assim por diante.

A compreensão que norteia este trabalho é a de que "todo **patrimonialismo** implica num complexo de relações mantido por família, clã ou grupo afim, que visa à preservação do conjunto pela distribuição interna de bens. O fator econômico é importante, mas a essência da razão patrimonialista é **cultural**: a manutenção daquele grupo específico, sua intrínseca familiaridade". (SODRÉ, 1999, p.76, grifo pessoal).

O que caracteriza o patrimonialismo é que a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios relacionam-se a direitos pessoais e não a objetivos que assegurem garantias jurídicas aos cidadãos.

O que se verifica é a primazia das conveniências particulares sobre os interesses de ordem coletiva**.** Essa tradição patrimonialista, na esfera pública, é acompanhada por fenômenos de irracionalismo administrativo, desigualdade de renda, corrupção generalizada, impunidade, centralização do poder e vácuo moral (SODRÉ, 1999, p.114).

Essa característica da formação do Estado brasileiro, ainda hoje, marca as relações que se estabelecem entre poder público e sociedade. O modelo atual de gestão da maioria dos municípios brasileiros, ainda marcado pela irracionalidade e falta de transparência na utilização dos recursos públicos, pela subordinação do Legislativo ao Executivo e pelas práticas clientelistas na política, vem sendo denunciado pelos jornais de grande circulação no país e é alvo de freqüentes ações do Ministério Público com o apoio da opinião pública.

Este modelo na formação do Estado brasileiro é gradativamente superado por outras formas de relação entre o poder público e a sociedade. Dentre elas, podemos destacar as formas participativas de gestão pública que se baseiam no princípio de que "o Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda, menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o maior exemplo" (HOLANDA, 1992, p.141).

No campo das formas participativas de gestão, podem-se ressaltar as experiências de OP, que surgem em um contexto de lutas sociais históricas por democratização em nosso país. O OP configura-se, conforme pensa Sánchez (2002, p 14) como um novo modelo de gestão pública, baseado na participação popular, em um processo de busca de ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático.

O que se observa é que, no Brasil, o OP surge como a expressão de uma nova relação entre Estado e sociedade civil. A demanda por democratizar as estruturas de poder, ao lado do interesse crescente da sociedade em controlar as ações do poder público, vêm edificando OP como uma das mais importantes experiências de participação citadina.

A participação popular direta na gestão pública promove a democratização do Estado e o controle social das ações do governo, assegurando a transparência no gasto de recursos e a destinação do dinheiro público às áreas que mais necessitam de infra-estrutura e aos projetos sociais necessários à maioria da população. O OP vem tornando-se cada vez mais um instrumento importante no combate à corrupção e ao clientelismo, na medida em que possibilita aos cidadãos compartilhar do processo de decisão na alocação dos recursos públicos.

Segundo Souza, a maior parte da literatura sobre OP aponta entre as razões do seu sucesso a redução do clientelismo e do patrimonialismo e que "... a experiência tem mostrado que em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, o OP é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório" (2001, p.85).

A realidade complexa em que vivemos está eivada de contradições, tensões e conflitos e, portanto, essas características constitutivas podem gerar a possibilidade de superação do modelo a que historicamente fomos submetidos.

Como reflete com muita propriedade Luz:

> [...] a contemporaneidade caracteriza-se num aqui-agora que, de um lado, por ser diverso é tenso, de luta, atrito, conflito, patrimonialista, autoritário e patriarcal; de outro, é rico em fraternidade, comoção, indignação, coexistência complementar das diversidades, paixão, comunicação, sedução, direito à alteridade própria, constituição de uma "*ética do futuro*". (LUZ, 1999, p.71).

Nesta mesma linha, Gadotti traz a participação em processos decisórios como fundamental para a conquista da qualidade de vida, quando afirma que:

> [...] **qualidade de vida significa** a satisfação do conjunto das necessidades humanas: saúde, educação, habitação, trabalho, alimentação, cultura e lazer, mas **também ter a possibilidade de decidir autonomamente sobre o seu próprio destino.** (GADOTTI; 2000; p.62, grifo pessoal).

Gohn (1999, p.84), também, adverte que "[...] outras formas estarão operando na construção de uma sociedade mais igualitária e contra as injustiças sociais, tais como as experiências de planejamento do orçamento participativo [...]".

Portanto, essas novas formas de gestão pública, que procuram romper com a lógica autoritária e tecnocrata e buscam a construção de práticas voltadas à inserção social dos diversos grupos sócio-culturais, devem servir para aprofundarmos nossas reflexões acerca dos desafios impostos à democracia contemporânea.

2.3 EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NO BRASIL: O SURGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO UM NOVO PARADIGMA DE GESTÃO PÚBLICA

Na segunda metade do século XX, a vitória de governos conservadores numa linha neoliberal, como o de Reagan, nos Estados Unidos e de Margareth Tatcher, na Inglaterra, impulsionaram reformas, associando a descentralização às idéias de desregulação do mercado e de aumento da eficiência na gestão de serviços. Já, em outra linha, distinguem-se as transições democráticas condicionadas por movimentos sociais e forças políticas que associam descentralização com ampliação da cidadania, como ocorreu na Espanha e no Brasil. (MOURA, 1997, p.34).

No Brasil, no período da transição democrática, surge um ideário democrático de gestão local como base de um movimento que remonta a meados dos anos 70, com as conhecidas experiências de Lages (SC), Piracicaba (SP) e Boa Esperança (ES) que tinham como características a participação popular nos processos decisórios, a democratização das informações e o acesso aos bens e serviços públicos como forma de resgate da autonomia e da identidade local.

Na década de 80, várias experiências participativas como a de Recife, Rio de Janeiro, Araguaia, São Félix de Araguaia, Santa Terezinha, Canarana e Porto Alegre do Norte surgiram com a forte presença da Igreja Católica, de Movimentos de Base e do Sindicato de Trabalhadores Rurais. (TEIXEIRA, 2000, p.260).

A partir de 1985, no bojo das discussões sobre autonomia municipal e descentralização administrativa, surgiram experiências mais formais que efetivas que não saíram do papel e outras como Uberlândia (MG), São João da Boa Vista (SP), Santo Anastácio (SP) que discutiram o orçamento com a população e criaram Conselhos e/ou Assembléias Municipais e Comissões de Fiscalização. Essas experiências tiveram contornos diferenciados a depender do contexto político e da organização social local (TEIXEIRA, 2000, p.263).

Em 1988, o Partido dos Trabalhadores, em composição com partidos considerados populares e de esquerda, ganhou as eleições em capitais importantes como Porto Alegre, São Paulo e Vitória e implementou seu programa intitulado "*o modo petista de governar"* que tinha sua centralidade no orçamento participativo e nos conselhos populares.

No período de 1986/88, Vila Velha (ES) realizou uma experiência pioneira de democratização do orçamento público. Mas só em 1989, em Porto Alegre, é que o "Orçamento Participativo" foi divulgado junto à opinião pública.

Em Porto Alegre, a elaboração e execução do orçamento municipal passaram a ser realizadas com a participação da população através de um amplo debate que acontece, até hoje, ao longo do ano, onde são definidos valores de receita e despesa e é decidido onde serão feitos os investimentos, quais as prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelo Governo.

A participação no OP tem sido crescente em Porto Alegre, passando-se de 403 pessoas em 1989 a 14 mil em 1990, chegando a envolver mais de 100 mil pessoas nos vários tipos de reuniões. (TEIXEIRA, 2000, p.270).

Um aspecto relevante no desenvolvimento do OP em Porto Alegre é que a abrangência da discussão tem sido progressivamente ampliada, indo de questões mais localizadas nos bairros até o envolvimento de temas de políticas públicas através de plenárias temáticas. A partir de 1994, introduziu-se o projeto "Cidade Constituinte", visando-se debater diretrizes gerais, políticas e econômicas para a cidade. (TEIXEIRA, 2000, p.270).

O OP é considerado "a experiência mais bem sucedida de política participativa no Brasil. Tendo surgido e se consolidado na cidade de Porto Alegre, que se expandiu para outras cidades brasileiras" (AVRITZER apud RIBEIRO, GRACIA, 2003, p. 16).

Atualmente, o Estado brasileiro possui três importantes dispositivos legais que amparam a participação popular no planejamento da gestão pública. A **Constituição Federal de 1988** dispõe sobre a participação popular no poder local ao instituir os Conselhos Municipais e por prever, nos incisos X e XI do artigo 19 *a cooperação das associações representativas no planejamento municipal e a criação de projetos de lei de interesse do município por iniciativa popular.* A **Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000** (Lei Complementar Federal nº 101/2000) prevê no parágrafo único do artigo 48 *a participação popular na discussão e elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento público através da realização de audiências públicas.* E o **Estatuto da Cidade (**Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) institui na alínea f do inciso III do artigo 4º que *serão utilizados, entre outros instrumentos, no planejamento municipal a gestão orçamentária participativa*. Ainda nesta mesma Lei, o artigo 44 dispõe que *no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.*

Pode-se constatar o pioneirismo da cidade de Porto Alegre que, anteriormente a LRF (Lei de Responsabilida de Fiscal) e ao Estatuto da Cidade, já incorporava, formalmente, em sua Lei Orgânica Municipal de 1990, artigo 116, a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da lei Orçamentária Anual.

Atualmente, as experiências de OP no Brasil ampliaram-se, conforme os dados de uma pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular sob a coordenação de Grazia e Grazia e Ana Clara Torres Ribeiro. (2003).

Segundo este estudo, no período de 1997/2000, 140 municípios implantaram o OP no país, o que representa 1,9% do total de municípios brasileiros (5.506).

Outro resultado da pesquisa, em nível nacional, é que o OP deixou de ser uma bandeira exclusivamente petista e dos partidos de esquerda. Na gestão 1997-2000, o modelo de participação popular na elaboração do orçamento público foi adotado por 140 prefeituras de diferentes filiações partidárias. Das 103 prefeituras que responderam o questionário da pesquisa, 51 delas eram comandadas por partidos como o PFL, PSB, PPS, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PV.

A depender do contexto sócio-político do município, as experiências ganharam características diferenciadas reveladas na pesquisa, a partir dos seguintes itens (RIBEIRO, GRAZIA, 2003 p.21)[4]:

1. Projetos partidários que orientam os governos locais;
2. Nível de organização, mobilização e politização da sociedade civil;
3. Contexto sócio-econômico e do volume da população das localidades envolvidas;
4. Nível técnico e da complexidade da máquina administrativa;
5. Grau de envolvimento do conjunto do governo;
6. Recursos arrecadados pelo município;
7. Metodologia aplicada;
8. Relação da administração com a Câmara de Vereadores.

[4] Ribeiro e Grazia no livro "Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000" apresenta a sistematização sobre os diferentes casos de OP e do teor dessas experiências demonstrando diversidades de modalidades e de seus condicionantes. Souza (2001), também, faz uma análise dos diversos fatores que condicionam as experiências de OP.

A pesquisa revela que, no período de 1997 a 2000, na região Norte/Nordeste, apenas 17 casos de implantação do OP foram registrados, representando 16,5% de todos os casos brasileiros. Na região Nordeste, 14 experiências de OP foram implementadas em 08 estados. Um deles foi o estado da Bahia com a experiência do município de Vitória da Conquista.

Atualmente, no estado da Bahia, temos consolidadas[5] as experiências de Orçamento Participativo nos municípios de Vitória da Conquista e Alagoinhas. Neste mapeamento não estou considerando as experiências que envolvem as diversas modalidades de consulta à população acerca de suas demandas e necessidades, mas àquelas em que a elaboração do orçamento público se dá com a participação e controle da sociedade civil.

O município de Alagoinhas, distante 107 km de Salvador, ou seja, próximo à capital baiana, é uma cidade de médio porte e o principal pólo econômico da Região Litoral Norte do Estado, portanto, um município estratégico para o desenvolvimento da região. Em 2001, implantou o OP como a marca de uma nova forma de gestão pública baseada na democratização e na participação popular. Este governo se apresentou como uma alternativa à política tradicional do município que sempre foi marcada pelas práticas clientelistas e patrimonialistas, semelhantes à maioria dos municípios brasileiros, apesar dos movimentos sociais locais serem bastante atuantes.

Segundo informações de filhos da cidade[6], existem duas famílias tradicionais que historicamente alternavam o poder político no município. Nos últimos anos, a oposição vinha ganhando as eleições e assumindo a Prefeitura. Mas foi com a eleição do Prefeito Joseildo que os canais de participação, junto ao poder público local, foram fortalecidos com a implantação do Orçamento Participativo e a revitalização dos conselhos municipais.

Outro aspecto que me chamou a atenção em Alagoinhas foi a semelhança da estrutura e do funcionamento do programa à experiência de Porto Alegre – referência mundial de democracia direta.

---

[5] Estamos classificando como consolidadas aquelas experiências que não foram interrompidas e que se mantém há mais de uma gestão.

[6] Apesar dos esforços empenhados em localizar produção literária ou científica acerca da história política recente do município fui informada que não há material sistematizado sobre o tema, o que me fez recorrer ao relato de moradores da cidade.

Foram essas características que me fizeram escolher a experiência de OP deste município como *locus* da pesquisa.

É a partir desse contexto que levanto neste trabalho de pesquisa as seguintes questões: **Há uma dimensão educativa voltada à formação cidadã no processo do Orçamento Participativo? Se há, como esta é percebida na fala dos atores sociais que participam deste processo?**

Portanto, busco **compreender a dimensão educativa do processo de participação no Orçamento Participativo e sua influência na formação cidadã dos envolvidos.** Daí emergem os seguintes objetivos específicos de pesquisa:

1.Descrever e analisar a experiência estudada a partir do levantamento de sua historiografia, estrutura e funcionamento, em especial, no que concerne aos conceitos de democracia participativa e participação cidadã;

2.Mapear o cenário de participação e os diversos níveis de implicação dos sujeitos envolvidos no OP;

3.Refletir, a partir do cenário de participação mapeado, sobre os desafios e possibilidades da formação cidadã para o exercício do bem comum.

3 EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA: O VALOR DA PARTICPAÇÃO

Participar é tomar partido em alguma coisa. É fazer parte de alguma coisa.
Participar é organizar-se com outros para serem responsáveis conjuntamente pelo máximo de aspectos que constituem a nossa vida.
Participar não é uma finalidade, mas um meio que nos ajuda a tomar consciência da realidade.
Participar é ser protagonista e solidário ao mesmo tempo, para mudar a partir do compartilhar.
Participar é a capacidade de dar e receber. Eu saio de mim, me expresso como sou e sou permeável.
Participar é a capacidade de assumir dificuldades, incômodos e gozar a vida.
Participar não é só falar, é também ouvir.
Participar é acreditar que o projeto é importante.

CÉSAR MUÑOZ
(coletânea de conceitos)

3.1 EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA

Parto da compreensão de educação em Freire (2003, p.14) "como processo de conhecimento, formação política, manifestação ética, procura de boniteza, capacitação científica e técnica, a educação é prática indispensável aos seres humanos".

O papel de destaque que a educação cumpre na constituição de uma cidadania ativa[7] e nos

[7] O conceito de cidadania é historicamente utilizado em sentidos diversos. Ora significa, na perspectiva de eliminar diferenças, uma expressão de igualdade de todos. Ora diz respeito àqueles que têm responsabilidades públicas, inclusive o direito de participar das decisões políticas. Ou ainda em uma concepção mais ampla a igualdade dos homens em termos de vinculação jurídica a um determinado Estado (SPOSATI; 1985 p. 35). O conceito que utilizamos é o de **cidadania ativa**, ou seja, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. (BENEVIDES, 1994, p.15).

mecanismos de radicalização da democracia fica evidente quando analisamos processos participativos. Vale enfatizar, ainda, a importante contribuição que vem da Educação Popular, sobretudo porque esta alargou o âmbito do educativo para além da escolarização e desenvolve importante contribuição à constituição e qualificação de vários atores sociais e políticos, principalmente no terreno da sociedade civil. Uma das contribuições mais importantes da educação popular é o desenvolvimento de um conceito de educação que é bem mais abrangente que as práticas que se realizam no sistema escolar.

No campo da educação, vale destacar o texto legal, especificamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), que em seu artigo 1º reconhece que: "*A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais"* possibilitando diferentes modalidades de práxis educativas.

Gohn (1999) também aborda a importância dos espaços de educação não-formal para o fortalecimento da cidadania, quando diz que:

> A Educação é conclamada também para superar a miséria do povo, promovendo o acesso dos excluídos a uma sociedade mais justa e igualitária, juntamente com a criação de novas formas de distribuição de renda e de justiça social. Neste cenário observa-se uma ampliação no conceito de educação, que não se restringe mais aos processos de ensino aprendizagem no interior das unidades escolares formais, transpondo os muros da escola para os espaços da casa, do trabalho, do lazer, do associativismo etc... **Com isto um novo campo da educação se estrutura: o da educação não-formal.** Ela aborda processos educativos que ocorrem fora da escola, em processos organizativos da sociedade civil [...] (GOHN, 1999, p.07, grifo pessoal).

A dimensão educativa, aqui proposta, é a da educação cidadã, aquela voltada à formação para e pela cidadania, fundada em relações eminentemente democráticas.

Para Bobbio, o estado atual dos regimes democráticos apresenta, entre as promessas não cumpridas pela democracia, a **realização da educação para a cidadania**.

Para o autor "[...] a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática... É na própria democracia, que entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e reforça". (BOBBIO, 2000, p. 43-45).

É essa dimensão trazida por Bobbio, do cidadão educado para a democracia, que busco compreender nesta pesquisa através do campo empírico.

A "promessa não cumprida" pela democracia, de educar o cidadão, pelas repercussões dela decorrentes, pode vir a significar um entrave para a gestão orçamentária participativa, na medida em que o povo não instruído, não educado e não preparado para os embates democráticos e para a efetiva participação nas coisas da *polis*, pode vir a abster-se de tal participação, ou, caso participe, tornar-se alvo fácil para aqueles que deturpam a vontade popular. Contraditoriamente, pode se constituir num espaço potencialmente educador para cidadania.

A compreensão da educação não-formal, no âmbito as relações sociais, está bem clara quando Freire aborda a relação entre educação e a vida nas cidades e diz "[...] das relações entre a educação, enquanto processo permanente e a vida das cidades, enquanto contextos que não apenas acolhem a prática educativa, como prática social, mas também se constituem, através de suas múltiplas atividades, em contextos educativos em si mesmos". (FREIRE, 2003, p. 16).

Quando falamos de educação não a reduzimos à instituição escola, mas a compreendemos como um processo complexo que se desenvolve em múltiplos espaços. A tarefa educativa, portanto, não se centraliza em um só sujeito histórico, como o professor, mas institui outros atores. (BRARDA & RÍOS, 2004, p.35).

Para Freire (1996), “a raiz mais profunda da politicidade da educação se acha na educabilidade mesma do ser humano, que se funda na sua natureza inacabada e da qual se tornou consciente. Inacabado e consciente de seu inacabamento, histórico, necessariamente o ser humano se faria um ser ético, um ser de opção, de decisão”.

Portanto, é uma condição basal para uma verdadeira educação para a democracia a democratização da gestão pública. Supõe necessariamente a superação das formas autoritárias de gestão e a aceitação de idéias de autonomia, de responsabilidade e de diálogo. Essas premissas implicam, então, na responsabilidade por parte do Estado de garantir a educação, ampliando-a como desenvolvimento integral do indivíduo para sua inclusão na sociedade através da formulação de uma consciência social aberta à mudança e à participação. (CABEZUDO apud BRARDA & RÍOS, 2004, p. 33).

3.1.1 A dimensão educativa da participação no OP

As experiências participativas, como as do OP, que democratizam a gestão orçamentária, na esfera pública, constituem-se potencialmente em espaços educativos/formadores, fundamentais na construção da cidadania. Essa perspectiva é reforçada por Freire (1995) quando afirma que “a cidadania se cria com uma presença ativa, crítica, decidida de todos nós com relação à coisa pública”.

Cortina, refletindo sobre o papel da educação para a cidadania, traz elementos importantes para esta reflexão.

> **La educación** del hombre y **del ciudadano ha de tener en cuenta**, por tanto, **la dimensión comunitaria** de las personas, su **proyecto personal,** y también su **capacidad de universalización**, **que debe ser dialógicamente ejercida**, habida cuenta

> de que muestra saberse responsable de la realidad, sobre todo de la realidad social, aquel que tiene la capacidad de tomar a cualquier otra persona como un fin, y no simplemente como un medio, como un interlocutor con quien construir el mejor mundo posible. (CORTINA 1995, p. 41-63, grifo pessoal).

Ainda com Cortina, a educação cívica assume um papel fundamental no fortalecimento da cidadania e propõe um modelo com as seguintes características:

> [...] optaremos aquí por un modelo a la vez nacional y universal, que se configura con las siguientes características: **autonomía personal** (el ciudadano no es vasallo ni súbdito); **conciencia de derechos que deben ser respetados**; **sentimiento del vínculo cívico con los conciudadanos**, con los que se comparten proyectos comunes; **participación responsable en el desarrollo de esos proyectos**, es decir, conciencia no sólo de derechos, sino también de responsabilidades; y a la vez, sentimiento del vínculo con cualquier ser humano y participación responsable en proyectos que lleven a transformar positivamente nuestra «aldea global».(CORTINA,1995.p.57, grifo pessoal).

Para Cortina, a cidadania oferece as seguintes vantagens:

> 1) el ejercicio de la ciudadanía es crucial para el **desarrollo de la madurez moral del individuo**, porque **la participación en la comunidad destruye la inercia, y la consideración del bien común alimenta el altruismo**; 2) la ciudadanía subyace a las otras identidades y permite suavizar los conflictos que pueden surgir entre quienes profesan distintas ideologías, porque ayuda a **cultivar la virtud política de la conciliación responsable de los intereses en conflicto**. (CORTINA,1995,p.57,grifo pessoal).

Deste modo, os processos participativos constituem-se em espaços educativos por excelência que, conseqüentemente, necessitam de uma prática pedagógica capaz de nortear o processo de formação cidadã.

Pontual alerta para a necessidade de uma nova postura do poder público e da população frente a experiências participativas, como as do OP, quando afirma que:

> As experiências em curso têm demonstrado que não é suficiente a criação dos espaços e canais de participação, **sendo necessário criar as condições para que esta participação ocorra de fato, capacitando os diversos atores (da Sociedade Civil e do Estado) para o exercício de uma nova prática de gestão pública democrática.** (PONTUAL, 2000, p.46, grifo pessoal).

As experiências participativas são depositárias de vários desafios que necessitam ser superados no processo de aprendizagem que se dá na vivência coletiva. Dentre eles, destaco a democratização e horizontalização da relação entre os técnicos e gestores do governo e a população; a decodificação dos conceitos técnicos necessários à compreensão das questões a serem discutidas e a tomada de decisão através de uma linguagem popular; a compatibilização das demandas sociais com a política de desenvolvimento da cidade; a inexistência de modelos pré-concebidos de como realizar uma co-gestão dos recursos públicos; a questão da representatividade, pois, muitas vezes, os representantes não conseguem tomar decisões que expressem o interesse dos seus representados e o desenvolvimento da capacidade de tomar decisões universais, ou seja, voltadas ao bem comum, ultrapassando as barreiras do individualismo para uma concepção de coletividade. Tudo isso é fundamental quando se pretende a construção de uma solidariedade negociada entre setores sociais diversos que representam interesses conflituosos.

Deste modo, quanto maior for o debate sobre as demandas, os projetos das comunidades e as políticas públicas; e mais cidadãos e organizações sociais estiverem contribuindo para as suas formulações, mais estas demandas e projetos representarão interesses universalizáveis.

Bordenave traz à tona a discussão da relação entre participação e processos educativos quando afirma que "aos sistemas educativos, formais e não-formais, caberia desenvolver mentalidades participativas pela prática constante e refletida da participação" (BORDENAVE, 1985, p.26).

Castilho e Osório, também, discutem a importância da educação associada aos processos de construção da cidadania, hoje, na América Latina, e afirmam tratar-se de uma educação voltada ao objetivo global de formar cidadãos autônomos e críticos. Isto significa considerar a

cidadania como uma qualidade social da democracia e entender que a educação deve orientar-se primordialmente no sentido do fortalecimento da democracia por meio da criação de capacidades nos cidadãos para participarem em instituições da sociedade civil, exercerem associativamente o poder de controle sobre o governo e resolverem pacificamente os conflitos. (CASTILHO & OSÓRIO, 1997 apud PONTUAL, 2000, p.39).

Pontual reforça a idéia de que uma democracia participativa requer por parte dos cidadãos uma capacidade desenvolvida de julgar criticamente os acontecimentos e transcender a lógica individual para chegar a pontos de vista universais que lhes permitam encarar comunicativamente (com outros e outras) os problemas de uma comunidade. Ou seja, a cidadania se constrói e se pratica com outros. Dentro desta perspectiva, a ação educativa objetiva não somente a formação do juízo crítico dos sujeitos individuais, mas também deve desenvolver suas capacidades comunicativas e cívicas que vinculam o individual ao universal, promovendo a abertura dos cidadãos às ações associativas. (PONTUAL, 2000, p.40).

Na mesma linha de raciocínio, temos Freire (1997 apud PONTUAL, 2000, p.43) que, em sua obra "Pedagogia da Autonomia", trata da temática da aprendizagem diretamente associada à constituição da autonomia. Enquanto no ideário neoliberal a noção de autonomia vem associada ao estímulo do individualismo e da competitividade, em Freire está associada à solidariedade, como compromisso histórico entre homens e mulheres, a uma ética universal do ser humano e a uma pedagogia da autonomia.

3.1.2 Alguns aspectos teóricos da dimensão dialógica da participação

Não há diálogo se não há intensa fé nos homens.

PAULO FREIRE

O reconhecimento de que as experiências participativas constituem-se em *lócus* educativo de vivência coletiva robustece a crença, como afirma Cabezudo (2004), de que "*o treinamento democrático*" é vital para formação do cidadão, consciente de seus direitos, responsável por seus deveres e sensível aos problemas de todos, que são também os dele, na medida em que assim tenha sido educado.

O OP tem como uma de suas características a constituição de espaços coletivos de diálogo, onde as decisões são tomadas pela coletividade, portanto, tendo no diálogo seu principal instrumento educativo.

Cortina (1995, p. 41-63) levanta como atributos da **atitude dialógica**:

1) O reconhecimento das pessoas como **interlocutores válidos**, com direito a expressar seus interesses e a defendê-los com argumentos;
2) A disposição de igualmente **expressar seus interesses e apresentar os argumentos** que são necessários;
3) O interlocutor é um sujeito não para convencer, mas alguém com quem dialogar. Um **diálogo é bilateral**, não unilateral;
4) A preocupação em encontrar uma solução correta e, portanto, em entender-se com seu interlocutor. «Entender-se» não significa lograr um acordo total, mas **descobrir o que se tem em comum**;
5) A compreensão de que a decisão final, para ser correta, não tem que atender aos interesses individuais ou grupais, mas a **interesses universalizáveis**, ou seja, a aquilo que "**todos poderiam querer"**;
6) A compreensão de que as decisões morais não se tomam pela maioria, porque a maioria é uma regra política, mas a partir do acordo de todos os afetados porque satisfaz aos interesses de todos.

Portanto, para Cortina " quien asume esta actitud dialógica muestra con ella que toma en serio la autonomía de las demás personas y la suya propia; le importa atender igualmente a los derechos e intereses de todos, y lo hace desde la solidaridad de quien sabe que es hombre y nada de lo humano puede resultarle ajeno". (1995, p. 63).

Reforçando essa idéia do OP como espaço dialógico, Pontual (2000) traz em sua tese sobre **O Processo Educativo no Orçamento Participativo** a análise de Sawaia, sobre o conceito de participação social e capacidade argumentativa.

> Capacidade argumentativa é sentimento de legitimidade para participar da construção de políticas sociais de forma que uns não se alienem nos outros, considerados donos do saber. É **capacidade de defender as próprias necessidades, respeitando as dos outros, isto é, habilidade de lidar com o desejo próprio e do outro, construindo um nós**. Portanto, é exercício de sensação e reflexão para que o sujeito sinta-se legitimado enquanto membro do processo dialógico – democrático (SAWAIA,1997 apud PONTUAL, 2000, p.42, grifo pessoal).

Continuando, Sawaia conclui que:

> **A ação participativa pode e deve ser local, específica e motivada por interesses pessoais e grupais, mas o horizonte deve ser universal para não se tornar corporativista**. Os participantes são singularizações do gênero humano e enquanto tal devem orientar suas práticas pela mediação da ética universal, para que ela se contextualize. (SAWAIA,1997 apud PONTUAL, 2000, p.43, grifo pessoal).

Como já disse, anteriormente, a discussão e tomada de decisão acerca das políticas públicas pela sociedade civil no OP têm no diálogo sua principal ferramenta educativa, onde o importante, do ponto de vista de uma educação libertadora, é que os homens se sintam sujeitos de seu pensar, discutindo o seu pensar, sua própria visão de mundo, nas suas sugestões e nas de seus companheiros. Não há diálogo sem um pensar crítico, sem um pensar que percebe a realidade como processo, tornando-se, fundamentalmente, uma prática libertadora e humanizadora do homem. Logo, a conquista implícita no diálogo é a do mundo pelos sujeitos dialógicos, não a de um pelo outro. (FREIRE, 1981, p. 93 e 141).

3.2 PARTICIPAÇÃO: UM CONCEITO POLISSÊMICO

A participação, então, torna-se foco central no entendimento das experiências de democracia participativa e mais especificamente do Orçamento Participativo, enquanto experiência participativa no âmbito da esfera política.

A palavra participação vem do latim *participatio* e deriva da palavra *partis*. "Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte".

O uso da expressão **participação** reflete praxes, orientações e processos diferentes. O termo participação se acomoda a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples expectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque (BOBBIO, 2000, p. 888).

Bobbio (2000) também ressalta a diversidade de formas e modalidades de participação segundo sua natureza e níveis.

> A expressão participação política é geralmente utilizada para designar uma série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer de uma campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações. (BOBBIO, 2000 p. 888).

Ainda para Bobbio (2000, p. 888), há pelo menos três formas ou níveis de participação política:

1. **Presença** – é a forma menos intensa e mais marginal de participação política; trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, etc., situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal;
2. **Ativação** – aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. Isto acontece

quando se faz obra de proselitismo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se participa de manifestações de protesto etc;

3. **Participação** – situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

Para o modelo participacionista elitista e pluralista de democracia, a **participação** do indivíduo na política não é em si mesma valiosa, senão como um instrumento para satisfazer fins privados. O individualismo[8] é alicerce deste modelo que entende o homem, não como sujeito autônomo capaz de orientar-se por interesses generalizáveis na vida pública, mas como um sujeito para o qual o que importa é sua vida privada e que, portanto, só participa da vida pública se sua participação resultar rentável em moedas de satisfações privadas. O que resulta, segundo Cortina, em manifestações contemporâneas como a **apatia,** o **apoliticismo** e a **abstenção**[9].

Segundo a classificação de Bordenave (1985), existem 06 tipos de participação:

1. **Participação de fato** – na família, no culto religioso, recreação...
2. **Participação espontânea** – grupos fluidos, sem organização, grupo de vizinhos, gangues...
3. **Participação imposta** – o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e a realizar determinadas tarefas. Voto obrigatório, missa aos domingos para os católicos...
4. **Participação voluntária** – o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria participação. Sindicatos, cooperativas, associações...
5. **Participação provocada por agentes externos** – participação dirigida ou manipulada. Extensão rural, serviço social, educação em saúde, desenvolvimento de comunidade...
6. **Participação concedida** – a parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e por seus superiores. Ex.: participação em lucros, planejamento participativo.

[8] Expressão utilizada como sentimento ou conduta egocêntrica.
[9] Expressões que, de forma genérica, expressam o descaso com a política. Situação que posteriormente será abordada no texto.

Acrescenta-se a essa tipologia a classificação de Teixeira (2000) de **participação patrocinada ou induzida** – as experiências participativas de origem governamental, surgidas a partir da década de 70 no Brasil pelos governos locais.

No que se refere ao OP, Souza (2001) corrobora com a idéia de que este é um programa liderado e induzido pelo governo, ou seja, é uma política que vem "de cima".

Contrapondo-se a esta assertiva, Caccia Bava traz a classificação de **participação construída**, e argumenta que:

> [...] o fato de existirem hoje cerca de 27 mil conselhos de gestão paritários e deliberativos, principalmente em nível municipal, é uma construção democrática, sem dúvida uma conquista da sociedade civil. **Precisamos valorizar esses espaços enquanto resultado de lutas e conquistas, espaços construídos para a participação da cidadania**" (CACCIA BAVA, 2004, p.3, grifo do autor).

Convergindo com Caccia Bava, Gohn defende que a cidadania surge como resultado de um processo histórico de lutas. A mudança gradual e lenta da cultura política é fator e resultado do exercício da cidadania, sob a forma ativa, aquela que opera via a participação dos cidadãos, de forma que interfere, interage e influencia na construção dos processos democráticos em curso nas arenas públicas.(1999, p.89-90).

Portanto, seguindo esse raciocínio, as experiências de gestão orçamentária participativa são oriundas das lutas sociais que vem reivindicando maior participação e controle social na esfera pública no bojo do processo de democratização do país.

Outro aspecto interessante a ser observado na prática da participação é o grau de envolvimento do indivíduo. Segundo Bordenave (1985), vários são os graus de participação que vão desde a informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, co-gestão (colegiados), delegação, até à autogestão. Nesta classificação, o orçamento participativo enquadra-se na co-gestão, na medida em que há uma partilha de poder, onde o poder público e a sociedade civil participam do processo decisório de forma colegiada, isto é, com o mesmo poder

de representação e tomada de decisão. Além da fase de planejamento, há o acompanhamento da execução das obras pela população junto ao Poder Público.

Outra classificação proposta, ainda, por Bordenave, é a dos níveis de participação que vão desde a formulação da doutrina e da política da instituição; determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias; elaboração de planos, programas e projetos; alocação de recursos e administração de operações, à execução de ações e avaliação dos resultados.

Em uma visão contemporânea, ou seja, inserida no universo da democracia representativa, a **participação** traduz-se pela capacidade dos indivíduos de influenciar as decisões políticas que são tomadas por seus representantes no âmbito do Estado. Tal influência pode ser medida em uma escala que vai desde a pressão política que se processa através de protestos da opinião pública até a incorporação de demandas populares pela via de canais institucionalizados de comunicação entre o Estado e a Sociedade Civil.

Souza (2001, p.88) nos alerta, no caso específico do OP, que vários são os sentidos dados à participação, isso porque a participação significa coisas diferentes para pessoas ou grupos diferentes. Para alguns, a participação é uma forma de aumentar a eficiência dos governos, para outros, ela implica no aumento da justiça social; outros advogam que a participação é mera retórica de políticos e governantes e, ainda, para os que elegem o OP, como política prioritária, o principal objetivo da participação é a delegação de poder aos grupos sociais que foram ignorados pelas políticas anteriores.

Apesar da polêmica[10] que envolve a participação na elaboração do orçamento público, caso específico de nosso estudo, o Orçamento Participativo vem caracterizando-se como um programa que "... promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação

[10] Segundo Souza (2001, p.89), alguns constrangimentos empíricos e teóricos que envolvem o processo do OP são levantados, tais como: por que indivíduos racionais iriam participar, dado o desencantamento com a política e os políticos em todo o Brasil? - os municípios têm recursos suficientes para cumprir o que for decidido pela população? - como evitar a manipulação, a corrupção e o clientelismo em cidades onde a população tem baixa escolaridade, não está acostumada a fiscalização dos governos e onde a maioria é tão pobre que todo seu esforço e tempo estão dirigidos a sobrevivência? - como as pessoas podem ser convencidas a se dedicarem a problemas coletivos em vez de lutar por suas necessidades individuais? -como conciliar práticas de democracia direta com a democracia representativa, em especial com o legislativo municipal?

decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as conseqüências das decisões cá em baixo" (BORDENAVE, 1985, p.33).

Segundo Souza (2001), "... o mérito do OP parece não estar necessariamente nos ganhos materiais para segmentos de baixa renda, mas sim na ampliação da participação e do poder de decisão para grupos anteriormente excluídos do processo decisório".

No entanto, Souza (2001)[11] levanta que, entre os problemas da participação, está a possibilidade dos processos participativos serem instrumentos de manipulação e subordinação a grupos hegemônicos.

Corroborando com esta preocupação, Teixeira afirma que a prática "participacionista" não se isenta de certos artifícios, do jogo de influência que se tem chamado "clientelismo de esquerda", nem da instrumentalização das associações para diferentes fins eleitorais (TEIXEIRA 2000, p. 272, apud KOVARICK E SINGER, 1994, p. 301).

Essas considerações nos alertam para a necessidade de estarmos atentos à complexidade e contradições inerentes aos processos participativos.

3.2.1 Participação cidadã: conceito e características

Darei ênfase ao conceito de participação cidadã, uma vez que as experiências de OP, em sua maioria, têm por característica a universalidade, dirigindo-se à participação do cidadão e também, como afirma Pontual "a expressão participação cidadã parece alargar o conceito de participação popular (muito ancorada à experiência dos movimentos populares), passando a incluir a participação individual do cidadão e o reconhecimento de novas formas associativas." (PONTUAL, 2000, p.6).

[11] Em Souza (2001), segundo o mapeamento de Abers (2000), a literatura aponta três "problemas" da participação, entre eles está o da **cooptação**: mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre governo e os participantes, no que se refere ao controle de informações e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo.

Teixeira, também, trabalha o conceito de participação cidadã definindo-o como "... processo complexo e contraditório entre Sociedade Civil, Estado e Mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. (TEIXEIRA, 2001, p.30). Nesse sentido, a participação é compreendida como "um processo contraditório, o que envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses, valores que se expressam por várias formas, conforme suas capacidades e condições objetivas do regime político em que são inseridos" (TEIXEIRA, 1997, p.183).

Nesta mesma linha, Sánchez (2002) reforça o argumento a favor do binômio: democracia participativa e participação cidadã, na medida em que processos participativos, como os do OP, visam, antes de tudo, superar os vícios e os defeitos das instituições da democracia representativa hoje vigente, abrangendo parcelas cada vez maiores e mais ativas da população nas tomadas de decisão na esfera pública.

Portanto, a **participação cidadã** pode ser definida resumidamente como o mecanismo que permite ao cidadão comum incorporar-se aos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas. Quanto mais direto, participativo for o exercício do poder político, mais acentuada será a capacidade democrática das instituições políticas, cujas decisões estarão mais próximas de traduzir a vontade popular.

Esta tipologia de participação é a que compreendo mais adequada para subsidiar a análise do processo em estudo.

3.2.2 O valor democrático da participação

A importância da participação, como um valor político essencial, é a dimensão que é adotada neste trabalho e fundamenta-se na argumentação de que a atividade pública é capaz de promover o desenvolvimento moral dos indivíduos, ou seja, a formação de valores como

autonomia, solidariedade, cooperação e tolerância. Durante o processo de participação política, homens e mulheres teriam suas potencialidades estimuladas e desenvolvidas e a possibilidade de exercitar esses valores. Além disso, através da participação os cidadãos seriam capazes de adquirir uma maior consciência de seus interesses privados e, sobretudo, dos interesses dos demais, desenvolvendo assim noções de interesse público, gerando benefícios para a sociedade como um todo. Nesta compreensão, os espaços de debate público e de participação dos cidadãos nas decisões políticas passam a ser imprescindíveis à formação cidadã.

Faz-se necessária uma breve digressão ao conceito de valor adotado neste trabalho que se respalda na visão de Saldanha (1998) quando analisa as normas e os valores, trazendo à tona a importância da percepção dos seus condicionantes históricos, e das relações entre a ética e os contextos culturais. Desta forma, Saldanha relativiza e contextualiza os valores. Para esse mesmo autor, "A conexão entre valores e politicidade não descarta, contudo, a referência à pessoa [...] A pessoa é que dá sentido à política, os valores políticos dependem de um entendimento, ou uma interpretação, que é afinal obra de determinadas pessoas. A pessoa é que dá sentido ao valor e a politicidade, remetendo o valor a uma ordem cultural" (SALDANHA, 1998, p. 14).

Nesta perspectiva, a **participação** torna-se forma de vida, valiosa em si mesma, através da qual as pessoas desenvolvem certas capacidades acompanhadas do exercício do diálogo e não como um simples mecanismo para alcançar metas privadas (CORTINA, 1997, p.110). Experiências de democracia direta, participativa, não liberal tendem a desenvolver nos indivíduos sua capacidade de participar da vida pública e de fomentar seu sentido de justiça, que se especifica como o sentido de tomar decisões atendendo a interesses universalizáveis.

Quando demandas populares defendidas em processos participativos transformam-se em políticas públicas**,** é porque a população atingiu um nível elevado de participação decisória. É importante compreender que as políticas públicas não são apenas políticas que nascem como proposta do setor governamental, mas também a expressão do esforço dos setores populares da sociedade em subordinar os interesses de outros grupos às suas necessidades de melhorias, exercendo sua influência sobre o poder do Estado (PALMEIRA, 1996, p.163-164).

Os resultados concretos da participação tendem a produzir um efeito positivo, na medida em que estimulam e reforçam a participação dos indivíduos. O inverso, também, acontece. Ou seja, demandas não atendidas tendem a desestimular a participação.

No entanto, o cidadão pode encontrar estímulo para continuar participando, basta que acredite que sua demanda algum dia será atendida ou que acredite estar contribuindo para melhorar a vida da sua cidade, da coletividade, num processo gradual de mudança de cultura política voltado ao desenvolvimento de valores universalizáveis dirigidos ao bem comum.

Para os participacionistas, a democracia não é um instrumento a serviço de fins privados, mas uma forma de vida, valiosa em si mesma. É um regime político que respeita e fomenta o caráter autolegislador dos indivíduos, potencializa o sentido de justiça[12] ao considerá-los capazes de orientar-se por interesses generalizáveis.

Segundo Cortina (1997), o sujeito é uma pessoa cuja autonomia se caracteriza por ser um interlocutor válido, isto é, uma pessoa autorizada a decidir sobre a correção de normas que lhe afetam e capacitada a tomar decisões a partir de interesses generalizáveis. Segundo a mesma autora, exercer a competência de interlocutor válido é o modo de construir uma democracia radical que é a forma de organização social em que os indivíduos podem exercer seu caráter autônomo e participativo na política e nas esferas da sociedade civil através da tomada de decisão nas questões que lhes afetam (CORTINA, 1997, p. 19,213).

3.2.3 Desafios da participação no mundo contemporâneo

A participação política observa limites. A organização social contemporânea tornou-se de tal forma complexa que o exercício direto da participação pela população em espaços coletivos de decisão é considerado, por alguns, uma utopia[13]. A exacerbada ampliação do volume

[12] Justiça aqui entendida como justiça social, ou seja, o acesso à decisão de pessoas e grupos historicamente excluídos do processo decisório.
[13] Nesta situação o conceito **utopia** é tomado em seu sentido comum de projeto irrealizável, e não no seu conteúdo

populacional, o individualismo capitalista que leva os homens a dedicarem-se prioritariamente aos negócios privados, o desinteresse político e a conseqüente falta de informação acerca do que se passa na esfera pública são alguns dos fatores contemporâneos que desafiam as experiências de participação direta e reforçam a apatia e o descaso com a política (BOBBIO, 2002, p. 889).

Ainda segundo Bobbio (2002, p. 889), a apatia política observada na atualidade em todo o mundo, obviamente respeitando as diferenças e especificidades de cada local, é um dos sintomas de uma sociedade formada por indivíduos que perderam a capacidade de fazer uso público de sua razão.

Corroborando com a análise de Bobbio, Cortina (1997, p.148, tradução pessoal) levanta as seguintes causas do desencanto com a política:

Corrupção. A política perde sua legitimidade devido ao patrimonialismo do Estado e uso dos bens públicos com fins privados;
O cidadão não é mais sujeito das decisões na vida pública e na privada;
A busca do poder como meta exclusiva da ação política;
Estado onipotente;
A vivência de cidadania política não passa da ação de depositar o voto.

Apesar das dificuldades da democracia contemporânea, acima anunciadas, compreendo que os processos participativos são espaços potenciais de formação cidadã e de desenvolvimento de valores essenciais à vivência democrática, como autonomia, solidariedade e alteridade, capazes de reverter esse quadro político de apatia e desinteresse.

Nessa linha, Márcia Ribeiro Dias[14] argumenta que:

> [...] os defensores do modelo democrático participativo questionam o argumento da impossibilidade de se superar o individualismo mórbido e de se promover uma maior

conceitual científico, de ideal a ser buscado.

[14] -Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Pesquisadora/Professora Visitante da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

> integração social e a **participação é vista como a própria escola política** que irá desenvolver no cidadão não apenas o conhecimento acerca do funcionamento institucional da democracia, mas também valores democráticos, como o da solidariedade social. **O que a teoria educacional da participação argumenta é que a noção de bem público ou um sentimento comunitário são adquiridos no exercício da própria participação.** (DIAS, 2002, p. 03 e 04, grifo pessoal).

Uma democracia autêntica precisa é de um tipo de solidariedade universalista[15] de quem na hora de decidir normas comuns é capaz de colocar-se no lugar de qualquer outro. Conforme Cortina é a capacidade de sentir-se membro de uma comunidade universal de homens que incluem os já existentes e as gerações futuras. (1997, p.193).

O que torna um governo democrático virtuoso é a virtude. E virtude, nesse sentido, não se refere ao comportamento moral daqueles que deliberam e sim à natureza da deliberação; uma deliberação virtuosa coloca invariavelmente o interesse público acima do privado. Quando constatado o ciclo vicioso na política, o descrédito se expande e a democracia passa a ser questionada. **É nesse contexto que mecanismos de participação direta da população sobre as decisões públicas angariam um caráter virtuoso e se impõem como alternativa à tradicional representação política** (DIAS, 2000, p.07, grifo pessoal).

Assim, o interesse privado seria transformado, a partir dos espaços públicos de diálogo, em um interesse que leva em consideração os interesses e necessidades dos demais, ou seja, visando o bem comum, entendido como o meu próprio bem e o do outro também.

Segundo esse argumento, os espaços coletivos de diálogo, como é o caso do OP, ampliariam a dimensão do interesse privado para a esfera pública, tornando-se eminentemente espaços de formação cidadã.

Nesse sentido, é possível acreditar que os motivos que levam os indivíduos à participação podem ser, e na maioria das vezes, são de ordem privada, mas que os efeitos de sua participação atingem a dimensão pública e que o convívio coletivo tende a desenvolver o valor da

[15] Refere-se como define Cortina (1995) a " **intereses universalizables**, es decir, a aquello que «todos podrían querer», por decirlo con la célebre fórmula del contrato social.

solidariedade social e o bem público passa a ser a motivação maior. Desse modo, o desenvolvimento da capacidade de se colocar no lugar do outro durante o processo de decisão coletiva pode ser um dos efeitos esperados da participação política.

Acreditando na possibilidade de um *ethos* dialógico, Cortina afirma que é importante entender a **participação** como uma forma de vida, valiosa em si mesma, através da qual pessoas desenvolvem certas capacidades acompanhadas do exercício do diálogo e não como um simples mecanismo para alcançar metas privadas. (1997, p.110, tradução pessoal, grifo pessoal).

Considerando que a ambiência educativa a que me remeto é um espaço público, coletivo e conflituoso – na medida em que acolhem em seu bojo diversos grupos sociais e culturais, emergem as seguintes questões: **Há uma dimensão educativa voltada à formação cidadã no processo do Orçamento Participativo? Se há, como esta é percebida na fala dos atores sociais que participam deste processo?** Estas questões, centrais na investigação, orientam a abordagem metodológica apresentada a seguir.

4 METODOLOGIA: DESCREVENDO A TRILHA PERCORRIDA

"Pesquiso para constatar, constatando intervenho, intervindo educo e me educo. Pesquiso para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade".

PAULO FREIRE

4.1 NATUREZA DO ESTUDO REALIZADO E PRESSUPOSTOS QUE O FUNDAMENTAM

O estudo que desenvolvo é de natureza descritivo-analítica e segue uma abordagem qualitativa que utiliza dados quantitativos. Corroborando com a compreensão de Santos Filho (2000, p.51) de que *"os métodos quantitativo e qualitativo não são incompatíveis; pelo contrário, estão intimamente imbricados e, portanto, podem ser usados pelos pesquisadores sem caírem na contradição epistemológica"*.

A proposta deste estudo é a de captar a possível dimensão educativa do processo participativo no OP e refletir teoricamente sobre a mesma. Utiliza como material básico de análise as idéias e percepções dos atores diretamente envolvidos nesse processo. Esses atores foram selecionados a partir da definição de uma amostra aleatória cujos procedimentos que a determinaram são explicitados no decorrer do capítulo metodológico.

Para Minayo (2002, p. 24 - 25), "a dialética pensa a relação da quantidade como uma das qualidades dos fatos e dos fenômenos. Busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo...". Esta compreensão de que os dados quantitativos são complementares e significativos

no estudo, orientou essa pesquisa na medida em que buscou um conhecimento acerca do perfil das pessoas envolvidas no processo do OP, da tendência de crescimento ou decréscimo da participação no OP, da constância presencial destes durante os ciclos de debates e fóruns do OP no período de 2001 a 2004, bem como a análise desse processo através de uma amostra específica do total de partícipes do OP e a relação destes com a população total do município.

4.2 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA DE REFERÊNCIA

Tenho como paradigma da pesquisa a teoria crítica por ser esta a que melhor contempla a abrangência de significados e aspectos que se relacionam e são inerentes ao processo de OP, e com os quais trabalhei.

Conforme Alves–Mazzotti (1999), a teoria crítica é:

> essencialmente relacional: procura-se investigar o que ocorre nos grupos e instituições relacionando as ações humanas com a cultura e as estruturas sociais e políticas, tentando compreender como as redes de poder são produzidas, mediadas e transformadas. Parte-se do pressuposto de que nenhum processo social pode ser compreendido de forma isolada, como uma instância neutra acima dos conflitos ideológicos da sociedade. Ao contrário, esses processos estão sempre profundamente vinculados às desigualdades culturais, econômicas e políticas que dominam nossa sociedade. (ALVES-MAZZOTTI 1999, p.139).

Sendo o foco de análise desse estudo a dimensão educativa da participação no Orçamento Participativo, evidenciam-se duas ordens de desafios teórico-metodológicos, os quais permitem caracterizá-lo melhor. O primeiro refere-se à problemática da pesquisa de um fenômeno visto de modo processual, logo sujeito a permanentes mudanças. Já o segundo, diz respeito à articulação entre este estudo e o debate contemporâneo acerca da democracia e do fortalecimento do valor da participação.

Para uma melhor compreensão do objeto em questão – processo participativo no OP – foram analisados, também, os relatos de atores envolvidos no processo.

A complexidade dos processos participativos requer uma definição clara dos procedimentos metodológicos e um esforço em desenvolver um estudo que articule dados quantitativos a relatos dos sujeitos envolvidos no processo e ao contexto em que estão inseridos.

4.3 CAMPOS TEMÁTICOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE

Para a abordagem do objeto buscou-se articular três campos temáticos dos quais emergem um conjunto de categorias de análise. São eles:

1. O debate contemporâneo acerca da **democracia participativa**.
2. O surgimento e características básicas do **Orçamento Participativo**.
3. O estudo sobre o valor democrático da **participação** e da **educação para a democracia**.

Vale ressaltar que a **participação** nesse estudo não é abordada sob o ponto de vista da descentralização do poder no âmbito da gestão, ou seja, no campo institucional, mas, sobretudo, em sua dimensão educativa/formadora, não só de atitudes, como de práticas que assegurem o bem comum. Centra-se, portanto, na análise do potencial educativo-formador da participação no OP.

4.4 DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS

Inicialmente, foram feitos os procedimentos correntes de seleção de leituras, análise e sistematização da produção teórica relativa aos campos temáticos assinalados. Vale registrar,

contudo, que dada à atualidade do objeto específico de estudo, OP, fez-se necessário recorrer a periódicos nacionais e publicações de institutos como o IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicos; o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal; PÓLIS - Instituto de Estudos de Formação e Assessoria em Políticas Públicas; FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional. As teses e dissertações[16] também se constituíram em fontes fundamentais de acesso a pesquisas sobre os temas em estudo.

Logo que surgiu a idéia de estudar a experiência de Alagoinhas, entrei em contato com a Prefeitura Municipal, através do coordenador do OP à época, que se interessou pela proposta de estudo, uma vez que a experiência que estavam desenvolvendo não tinha sido, ainda, sistematizada. Frente a essa reação positiva, encaminhei um ofício ao Prefeito relatando minha pretensão. Recebi a resposta, colocando à disposição da pesquisa toda a documentação e material disponível sobre o OP na Prefeitura e ressaltando a importância da iniciativa para reflexão teórica e divulgação da experiência.

A seguir, foi realizada uma consulta ao Plano Municipal de Educação de Alagoinhas com o objetivo de levantar dados que possibilitassem uma breve caracterização do município nos aspectos históricos, demográficos, populacionais, geográficos, econômicos, sociais e educacionais. O estudo aqui tratado é focalizado de forma contextualizada, considerando um dos princípios básicos dessa abordagem que é a necessidade, para uma apreensão mais completa do objeto, de levar em conta o contexto em que ele se situa (MENGA, 1986, p.18). Desta forma, busquei caracterizar, de forma sumária, o município.

---

16 Várias são as teses e dissertações acerca do tema, porém são os trabalhos de Corina Echavarría (Dissertação "Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa": Estudio comparado de los casos de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (Argentina) y la Prefectura de la Ciudad de Porto Alegre), de Maria Suzana de Moura (Tese de Doutorado "Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas") e de Pedro de Carvalho Pontual (Tese de Doutorado " O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado") que se constituem referência teórica para este trabalho.

4.5 A ABORDAGEM METODOLÓGICA DO ESTUDO DE CASO

No tocante à investigação empírica, optei pela abordagem metodológica do **Estudo de Caso**, uma vez que esta abordagem possui características que permitiram uma melhor compreensão do processo estudado, como a possibilidade de utilização de instrumentos como entrevista, questionário, observação e análise documental, importantes para a pesquisa em tela.

A clareza na delimitação do objeto de pesquisa é uma característica do Estudo de Caso. Segundo Bogdan (1994, p. 89), "o Estudo de Caso consiste na forma detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico". O que se enquadra no procedimento metodológico adotado, uma vez que a pesquisa se delimita ao estudo da participação no Orçamento Participativo do município de Alagoinhas no período de 2001 a 2004.

O processo do OP é considerado como inovador na gestão pública local e como experiência participativa adquire características próprias que, para serem analisadas, requerem uma breve incursão sobre o plano local e conjuntural.

De acordo com as recomendações de Menga, deve-se buscar no Estudo de Caso considerar os aspectos históricos, sócio-políticos e culturais possibilitando tratar "o objeto estudado como único, uma representação singular da realidade que é multidimensional e historicamente situada" (MENGA, 1986, p.21). Corroborando com o mesmo autor, considero que, apesar de já existirem diversos trabalhos sobre a temática do OP, cada caso possui sua singularidade, ou seja, é único. A experiência de OP no município de Alagoinhas é uma das poucas consolidadas na Bahia, o que nos permite a compreensão da influência das características culturais próprias do nosso estado em processos participativos. Segundo o mesmo autor, "o interesse, portanto, incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações" (LUDKE, ANDRÉ, 1986; p.17).

Outra característica do estudo de caso pertinente a esta pesquisa é a atenção que foi dada aos dados descritivos, conforme Bogdan (1994, p. 97), "embora os estudos de caso sejam, tendencialmente, descritivos podem assumir uma diversidade de formas...". Para esta pesquisa, a descrição da estrutura e funcionamento do processo do OP constituiu-se procedimento metodológico fundamental para a compreensão da participação, tendo um capítulo deste trabalho dedicado à questão.

A utilização desse procedimento nos permitiu uma compreensão mais profunda do processo estudado, na medida em que foram coletados, durante a pesquisa, dados e informações oriundas de variadas fontes, conforme descreverei a seguir. Conforme Menga (1986), a utilização de fontes variadas de informação e a possibilidade da explicitação de diferentes e, às vezes, conflitantes pontos de vista sobre o caso, é uma característica do estudo de caso.

4.6 UNIVERSO DA PESQUISA E A AMOSTRA SELECIONADA

O universo da pesquisa é a população que participou do OP no período de 2001 a 2004, que pelo levantamento fornecido pela equipe da Prefeitura Municipal foi de 18.664 munícipes (ver capítulo VI).

Em virtude do universo da pesquisa ser muito grande, optei por definir uma amostra de 20% baseada na atual divisão territorial e temática do OP que é de 12 (doze) regiões, 08 (oito) urbanas e 04 (quatro) rurais e de 05 (cinco) temáticas.

Obedecendo ao critério dos 20% a amostra definida foi de **03 (três) regiões** que pela proporcionalidade se dividiu em **02 (duas) regiões urbanas** e **01 (uma) região rural** e **01(uma) temática**. Em relação à temática, foi analisada a **temática de educação** por ser a área de interesse deste estudo.

A partir da definição da amostra das regiões e temáticas levantei, através das listas de presença, os nomes dos participantes das assembléias ocorridas no período 2001 a 2004. Posteriormente, identifiquei os participantes que foram freqüentes em pelo menos um Ciclo[17] Anual do OP. As pessoas identificadas na amostra responderam ao questionário.

A opção pelo critério de seleção das pessoas da amostra ser a participação nas duas rodadas do Ciclo do OP deu-se em virtude do ciclo anual abranger todo o processo do OP, ou seja, **1ª Rodada**[18]: discussão sobre o Orçamento Participativo (critérios e metodologia); prestação de contas da Prefeitura; definição de prioridades para distritos, sub-distritos, bairros e ruas; eleição de delegados para representar a comunidade no OP e a **2ª Rodada**: apresentação (pelo governo) das despesas e estimativa da receita do exercício seguinte; apresentação e discussão das prioridades eleitas e eleição dos Conselheiros do OP.

Para os fins dessa pesquisa, é importante que o cidadão tenha participado das diversas fases possibilitando-lhe contato com toda a metodologia do processo. O que controlei através das listas de presença das plenárias realizadas nas regiões e temática da amostra no período de 2001 a 2004.

Foram escolhidas de forma aleatória as regiões urbanas do **Centro** e da **Praça Santa Izabel** e a região rural de **Riacho da Guia**. A opção pela temática de **Educação** deu-se, como já foi dito, por ser a educação a área de interesse deste trabalho.

Através das listas de presença, foram identificadas **55** (cinqüenta e cinco) pessoas que participaram de todo um ciclo anual do OP, destas **12** (doze) da **Região Centro**, **22** (vinte e duas) da **Região da Praça Santa Izabel**, **16** (dezesseis) da **Região do Riacho da Guia** e **05** (cinco) da **Temática de Educação**, totalizando uma amostra de 55 pessoas.

O questionário para a amostra teve como objetivo caracterizar as pessoas que participam do OP (faixa etária, escolarização, sexo e função no OP) e a percepção que eles têm sobre a

[17] O Ciclo Anual compreende todas as etapas do processo OP desenvolvidas no decorrer do ano.
[18] A rodada é uma etapa do ciclo anual.

participação no OP (pontos positivos e negativos). Para tanto, foram levantadas questões sobre: o envolvimento com outras formas de agremiações; o significado da participação para suas vidas, os elementos motivadores da participação; o grau de satisfação com o OP; a importância do OP para ele e para a cidade; a ampliação da participação no OP e o papel da Prefeitura Municipal junto à comunidade (questionário anexo II).

Para a aplicação do questionário, na amostra acima descrita, fez-se necessário um momento de formação, de duas horas, com os coordenadores regionais do OP[19] encarregados de aplicar esse instrumento de pesquisa nas suas respectivas regiões. O objetivo dessa formação foi prepará-los para aplicar o questionário observando os seguintes aspectos: clareza quanto ao objetivo e a importância das informações a serem coletadas, garantia da fidedignidade e clareza das respostas, como fazer a aplicação do questionário, a estrutura global e de cada uma de suas questões.

O período de aplicação foi de quarenta dias, devido à dificuldade que os coordenadores regionais encontraram para localizar todas as pessoas da amostragem. Do total da amostra, 26 pessoas não foram localizadas ou não responderam ao questionário. Houve uma dificuldade maior de localização das pessoas na Região da Praça Santa Izabel, que é a região urbana com a maior participação.

Como a amostra de 20% refere-se às regiões selecionadas e o critério para a escolha das pessoas foi a de pertencer a esse universo e de ter participado de pelo menos um Ciclo completo do OP, fizemos a análise considerando o total de questionários respondidos.

4.7 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS EMPÍRICOS

[19] Funcionários da Prefeitura que compõem a equipe responsável pelo OP.

Escolhi como instrumentos de coleta de dados o questionário, a entrevista, a observação e a análise documental por serem valiosos para a compreensão do objeto desta pesquisa.

Tanto a observação como as entrevistas revelaram-se instrumentos importantes, pois permitiram a captação imediata e corrente das informações fundamentais à pesquisa.

Segundo Menga (1986, p.26), "Tanto quanto a entrevista, a observação ocupa lugar privilegiado nas novas abordagens de pesquisa educacional. Usada como principal método de investigação ou associada a outras técnicas de coleta, a observação possibilita um contato pessoal e estreito do pesquisador com o fenômeno pesquisado, o que apresenta uma série de vantagens".

Baseada nessa premissa é que venho, desde 2002, acompanhando a experiência no município através de contatos sistemáticos com a equipe de Coordenação do OP, do levantamento de documentação e registros sobre o processo e de contatos com estudantes do ACC (Atividade Curricular em Comunidade) – UFBA que desenvolviam pesquisas sobre o OP de Alagoinhas desde 2001, sob a coordenação do Prof. Elenaldo Texeira (Universidade Federal da Bahia – UFBA).

Participei de uma Assembléia Temática[20] e uma reunião de Conselheiros[21], realizadas em julho de 2004 e novembro de 2004 respectivamente, com o objetivo de observar a dinâmica e metodologia utilizada nas reuniões do OP. Fiz observação direta com anotações no caderno de campo e o auxílio de uma máquina fotográfica. A Coordenação do OP anunciou à plenária, que se mostrou bastante receptiva, o objetivo de minha presença naquelas assembléias.

Realizei um trabalho de levantamento e análise de dados sobre a origem do OP na cidade, sua implantação, estrutura e funcionamento no período de 2001-2004, através de 38 (trinta e oito) relatórios, 27(vinte e sete) atas, 01(um) folder, 02 (dois) cartazes, 02 (duas) fitas de vídeo e toda documentação disponível na Prefeitura, bem como matérias publicadas em jornais locais.

[20] As assembléias temáticas são espaços de participação social, onde são discutidas políticas públicas para a cidade. A assembléia citada aconteceu em julho de 2004 onde foi feita a prestação de contas das obras do OP pelas Secretarias Municipais responsáveis pelas áreas temáticas de educação, cultura, meio ambiente e saúde.

[21] Reuniões ordinárias, de caráter deliberativo, que reúnem os conselheiros do OP. A reunião supracitada aconteceu em novembro de 2004, onde foram abordadas questões referentes ao encerramento do Ciclo Anual do OP.

Considerando a necessidade de contextualizar o estudo para melhor compreensão do mesmo, inseri na análise a caracterização do governo local, em termos das forças políticas que o compõem e características gerais do município, realizada através de entrevistas, do Plano Municipal de Educação, da Revista Alagoinhas: a melhor opção para o Pólo Ceramista, do Jornal Folhão da Bahia e do *site* da Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

Para fins de análise, levantei o número global de participantes do OP no período de 2001 a 2004, como, também, a evolução da participação nas assembléias das regiões e da temática escolhidas como amostra.

Apesar de não me deter nesse trabalho a aspectos como participação por gênero, por características territoriais (rural/urbana), faixa etária e outras incursões possíveis, optei por fazer a caracterização geral desse fenômeno, inclusive para suscitar prováveis inquietações e pesquisas futuras.

A análise documental, como vimos, foi imprescindível na pesquisa pela possibilidade de complementação das informações do campo empírico. Guba e Lincoln (1981) apresentam uma série de vantagens para o uso de documentos na pesquisa. Destacam o fato de que os documentos constituem uma fonte estável e rica. Os documentos podem ser consultados várias vezes e inclusive servir de base para outros estudos. Os documentos constituem, também, uma fonte de onde podem ser retiradas as evidências que fundamentam as afirmações e declarações do pesquisador. (MENGA, 1986, p.39).

A entrevista foi uma técnica, também, utilizada, pois “ao lado da observação, a entrevista representa um dos instrumentos básicos para a coleta de dados, dentro dessa perspectiva de pesquisa” (MENGA, 1986, p. 33).

A entrevista, no caso desta pesquisa, possibilitou o aprofundamento de pontos levantados por outras técnicas.

De acordo com Menga (1986, p.34), "[...] o tipo de entrevista mais adequado para o trabalho de pesquisa que se faz atualmente em educação aproxima-se mais dos esquemas mais livres, menos estruturados". Para esse estudo, optei pela entrevista semi-estruturada, que possibilita a prévia criação de um roteiro, porém flexível, conforme anexos I e II.

Realizei 03 (três) entrevistas semi-estruturadas por ser uma modalidade de entrevista que permite a elaboração prévia de um roteiro, mas que, também, possibilita ao entrevistado responder as questões livremente, a seu critério. Uma entrevista foi feita com uma pessoa que participou da implantação do OP, escolhida de forma aleatória, com o objetivo de obter informações sobre o histórico da implantação, dificuldades e potencialidades encontradas, percepção sobre a participação e sua dimensão educativa; uma, com o Prefeito tendo como objetivo conhecer a visão do gestor sobre a importância, concepção, dificuldades e potencialidades para a implantação do OP no município, recursos orçamentários destinados ao OP, a participação e sua dimensão educativa e uma entrevista, com a equipe atual do OP que discorreu acerca das dificuldades do OP, da concepção da divisão espacial e temática, da participação e sua contribuição para a cidadania (Roteiros no anexo I).

Utilizei como critério ético a devolução aos entrevistados da transcrição de suas entrevistas para que essas fossem lidas e autorizadas, através de uma carta de cessão. O capítulo destinado à descrição da estrutura e funcionamento do OP foi encaminhado à equipe do OP para sua leitura e aprovação. A reação tanto dos entrevistados como da equipe citada foi extremamente positiva em relação a essa postura.

O questionário foi um instrumento, também, valioso na pesquisa, pois permitiu a obtenção de informações em um universo maior de pessoas, com a possibilidade de análise da predominância de posições e percepções sobre o objeto estudado.

Apliquei questionários aos Conselheiros[22] atuais (gestão 2004) e às pessoas da amostra, tendo por base um guia de questões que visou a identificação das percepções convergentes e

[22] - Representantes da comunidade eleitos para compor o Conselho do Orçamento Participativo.

divergentes a respeito do processo, no que se refere ao significado do OP para a vida dos participantes; elementos motivadores da participação; motivos da descontinuidade da participação; envolvimento com outras formas de agremiações; atuação do governo depois do OP; as áreas prioritárias de políticas públicas e grau de satisfação com o OP; a importância do OP para ele e para a cidade; a ampliação da participação no OP; o papel da Prefeitura Municipal junto à comunidade e a caracterização da população participante do OP e dos conselheiros (faixa etária, escolarização, sexo, residência em área urbana ou rural e função no OP). (Questionário no anexo II).

Os questionários foram aplicados ao Conselho do OP de 2004, em virtude do papel estratégico que os conselheiros têm no processo do OP e por estes terem tomado um Curso de Formação para conselheiros e delegados do OP, intitulado **Orçamento Público e Orçamento Participativo**.

5 REFLETINDO SOBRE A REALIDADE ENCONTRADA: O ORÇAMENTO PARTICPATIVO NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS (2001 A 2004)

5.1 CONHECENDO O MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS

Para uma melhor compreensão do processo de participação no OP foi necessária uma breve caracterização do município. As informações foram levantadas a partir do Plano Municipal de Educação, *site* da Prefeitura Municipal de Alagoinhas e da Revista Alagoinhas: A melhor opção para o Pólo Ceramista.

Localizado a 107 km de Salvador, o município de Alagoinhas completou recentemente 151 anos de emancipação política e administrativa.

A historiografia do município de Alagoinhas data do final do século XVIII, quando um sacerdote português de nome desconhecido (embora alguns pesquisadores o denominem de João Augusto Machado) emigrou para o Brasil e, em sua caminhada, chegou a uma vasta área verde cortada por inúmeros rios e lagos. Construiu neste cenário uma capela dedicada a Santo Antônio e, em torno dela, surgiu o povoado. Devido à grande quantidade de águas oriundas de lagos e lagoas, deram o nome deste povoado, mais tarde, de Lagoinhas.

A população formada naquela localidade era composta por boiadeiros, negros escravos fugitivos, índios aldeiados, migrantes e tropeiros viajantes que negociavam suas mercadorias.

Em 7 de novembro de 1816, D. João VI elevou o povoado à categoria de Freguesia de Santo Antônio de Alagoinhas.

Na segunda metade do século XIX, começou o movimento de emancipação do povoado, até então ligado ao município de Inhambupe. Pela Resolução Provincial nº 442 foi criado o município de Alagoinhas, instalado em 2 de julho de 1853. Em 7 de julho de 1880, pela Lei Provincial nº 1.957, a Vila de Alagoinhas tornou-se cidade.

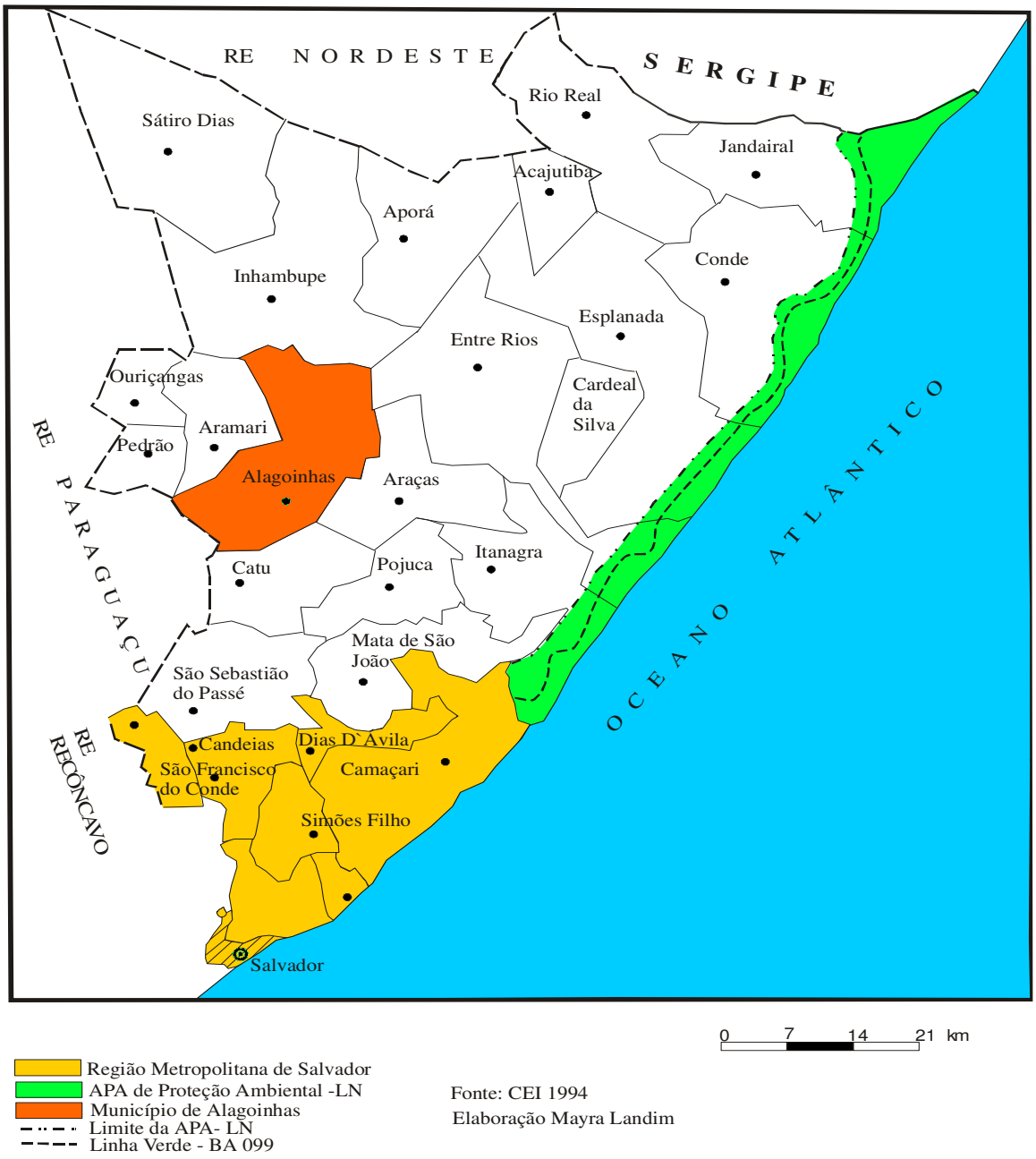
O município alagoinhense sempre participou ativamente dos mais significativos acontecimentos do contexto histórico brasileiro. Em 1889, com a Proclamação da República, foi o primeiro município baiano a manifestar-se solidário com o novo regime. Durante a Guerra de Canudos, a cidade serviu de retaguarda às forças armadas do Governo Federal e Estadual em confronto com Antônio Conselheiro, além de prestar assistência aos soldados feridos trazidos dos Campos de Combate. Diante dos fatos, pode-se perceber que Alagoinhas era, desde esta época, uma cidade atuante e bastante politizada, emergindo com organizações sócio-políticas e lideranças de bases comunitárias.

Alagoinhas Nova nasceu e a antiga vila ficou sendo chamada de Alagoinhas Velha. Nesta, havia muitos sítios com grandes plantações de laranjeiras, daí o cognome “Alagoinhas: Terra da Laranja”. Assim, a cultura desta fruta se tornou um dos principais símbolos de identidade econômica para este município.

Atualmente, o município caracteriza-se por sua vocação para tornar-se um pólo ceramista e pelo incremento da oferta de emprego nos setores industrial e da construção civil. As atividades econômicas são diversificadas destacando-se: a extração de petróleo, gás natural, agricultura, agropecuária e a indústria, tendo como destaque a de cerveja Schincariol.

O município de Alagoinhas, com uma extensão territorial de 761,9 km^2, situa-se na região Litoral Norte da Bahia. Limita-se ao **Norte** com o município de Inhambupe; ao **Sul** com os municípios de Catu e Araçás; ao **Leste** com os municípios de Entre Rios e Araçás e ao **Oeste** com os municípios de Teodoro Sampaio e Aramari (Figura 1).

Figura 1 - Região Litoral Norte da Bahia
localização Município de Alagoinhas - 2004

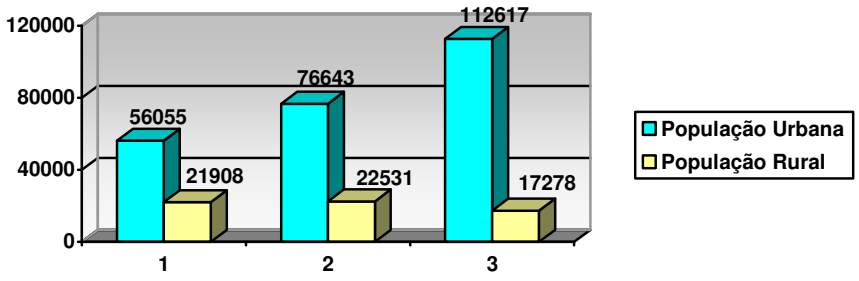


Os indicadores demográficos do Município de Alagoinhas demonstram dois dados significativos, o primeiro é que, diferentemente de outros municípios que compõem a região, é um dos únicos que ao longo das últimas décadas não vêm perdendo população e sim aumentando. A zona rural vem perdendo população e comparado aos demais municípios da região é o que apresenta o maior contingente populacional.

Alagoinhas está entre os municípios mais populosos do Estado da Bahia. O seu porte pode ser comparado aos municípios de Barreiras, Jequié e Camaçari, estando o seu grau de urbanização próximo ao dos maiores municípios do Estado.

GRÁFICO 1

População Urbana e Rural - Alagoinhas



Taxa de Urbanização	1	2	3
	71,9%	77,28%	86,7%

Fonte: IBGE, CEI, 1994, 2000.

Sua população, em 2000, era de 130.095 habitantes. Na sede do município, moravam no mesmo ano, 110.358 habitantes, configurando-o como **eminentemente urbano**. Na área rural, estavam 17.278 residentes, distribuídos nos distritos de Riacho da Guia, Boa União e nos povoados de Narandiba, Estevão e Quizambu. Essa característica se reflete na divisão territorial

do município para fins do OP que possui um número de regiões urbanas muito maior que de regiões rurais, o que vai diretamente refletir nas prioridades eleitas no OP.

5.1.1 Alguns aspectos da educação em Alagoinhas

Esta pesquisa tem como foco a formação cidadã, ou seja, a educação para cidadania, no OP. Portanto, detive-me com mais detalhes ao setor de educação em virtude da temática constituir-se área de interesse dessa pesquisa. Compreendo que a educação formal é fundamental para a formação política do cidadão e que se constitui, conforme a observação já feita, em uma temática de interesse da população.

5.1.2 A educação escolar no município

O diagnóstico aqui apresentado baseia-se nos dados do Plano Municipal de Educação. No último censo de 2000, entre a faixa etária de **15 e 49 anos** de idade, o município tinha um contingente de 72.241 pessoas. Dessas, 66.162 estavam alfabetizadas, resultando em um percentual de **8,4% de analfabetos nesta faixa etária**.

Considerando as pessoas com faixa etária a partir de **10 anos**, o município de Alagoinhas apresentava, em 1991, a taxa de 22,47% de analfabetos, reduzindo para **13,54%** em 2000. (INEP, Classificação dos municípios, segundo a taxa de analfabetismo).

A rede escolar tem crescido em termos quantitativos nos últimos anos. A rede estadual diminuiu a sua oferta nas séries iniciais do ensino fundamental e passou a oferecer classes de 5ª a 8ª séries. A rede municipal ampliou a oferta de creches e, em função disso, diminuiu a oferta de pré-escolas. Surgem também, nesta rede, alguns estabelecimentos de ensino de 5ª a 8ª séries e de 1ª a 8ª séries. O ensino médio era oferecido pela rede estadual e privada, registrando-se também crescimento de 2000 para 2001.

No ano de 2002, havia dados disponíveis apenas para a rede municipal. Observa-se que houve aumento da pré-escola de 57 para 66 estabelecimentos e redução na oferta de 1ª a 4ª séries de 96 estabelecimentos para 88, significando mudanças na aceitação de alunos a partir da relação idade/oferta da educação infantil e 1ª série do ensino fundamental. (Tabela 1).

TABELA 1

NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO, NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS

ANOS / REDES		TOTAL	Educação Infantil		Ensino Fundamental			Ensino Médio
			Creches	Pré-Escolas	1ª a 4ª	5ª a 8ª	1ª a 8ª	
2000	**Municipal**	**153**	**-**	**57**	**-**	**96**	**-**	**-**
	Estadual	53		02	46	-	-	05
	Federal	-	-	-	-	-	-	-
	Privada	66	-	28	31	-	-	07
	TOTAL	288	-	103	173	-	-	12
2001	**Municipal**	**172**	**12**	**57**	**96**	**04**	**03**	**-**
	Estadual	74	-	01	36	20	11	06
	Federal	-	-	-	-	-	-	-
	Privada	85	03	27	31	10	06	08
	TOTAL	331	15	85	163	34	20	14
2002	**Municipal**	**172**	**12**	**66**	**88**	**04**	**02**	**-**

Fonte: Plano Municipal de Educação (Censo Escolar (INEP), capturado em agosto de 2003) www.inep.gov.br

A Rede Municipal de Ensino oferece as seguintes modalidades: Educação Infantil (02 a 06 anos), Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Profissionalizante, Educação do Campo e Educação Especial, sendo a última modalidade oferecida sob o regime de parcerias, através de convênios com Instituições como a APAE, PESTALOZZI e Fundação do Caminho, atuante junto à Escola do Município Comunitária Nova Esperança.

5.1.3 Principais problemas da educação escolar no município

No início da gestão, a SEDUC (Secretaria de Educação) realizou uma pesquisa que teve como objetivo diagnosticar a realidade das escolas municipais. Após análise e sistematização dos dados, desnudou-se a situação crítica em que se encontrava o sistema de ensino, em muitos casos não atendendo às bases legais que fundamentam e fixam diretrizes para a composição do ensino em nível municipal.

Dentre as mais graves, estava a inexistência de projeto político educacional que garantisse ao município a consecução de metas e de objetivos de forma participativa, envolvendo a comunidade. Além disso, detectaram-se também outros problemas que vêm sendo solucionadas paulatinamente. São eles:

- Estabelecimentos de ensino em situação ilegal (sem documentação oficial para autorização de funcionamento);
- Estrutura física precária de aproximadamente 50% das escolas, especialmente as da zona rural e das regiões periféricas dos núcleos urbanos; prédios foram construídos em locais inadequados, distanciados das vias principais e dificultando o acesso para professores e alunos. A construção das referidas escolas contraria os preceitos legais da nova LDB (1996) no que diz respeito à construção de prédios escolares: salas das escolas, em sua maioria, pequenas, mal ventiladas, sem luminosidade, insalubres, em terrenos acidentados e desertos, sem área de lazer, instalações elétricas e hidráulicas deficientes. Muitas creches e escolas assemelham-se a depósitos de crianças denotando-se claramente as ações assistencialistas das gestões anteriores;
- Convênios realizados com instituições filantrópicas de forma ilegal e, às vezes, verbal, subentendendo-se sistema de barganha e denotando-se o assistencialismo/clientelismo;

- Inexistência de um projeto específico para o atendimento às crianças portadoras de necessidades especiais;
- Inexistência de um projeto pedagógico nas escolas;
- Inexistência de projeto pedagógico para o Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries);
- Proposta pedagógica distanciada do contexto sócio-econômico e cultural dos alunos;
- Inexistência de um projeto de Educação Infantil;
- Existência de muitas classes de ciclos integrados, especialmente na zona rural;
- Baixa demanda da matrícula (zona rural);
- Presença de altos índices de evasão e repetência;
- Avaliação por ciclos de aprendizagem em bases equivocadas, na medida em que os professores não foram capacitados para avaliar processualmente a aprendizagem do aluno;
- Instrumentos utilizados para avaliar a aprendizagem escolar incompatíveis com o sistema de ciclos de aprendizagem;
- Inexistência de um critério sistemático para a organização das crianças em turmas, nos respectivos ciclos de aprendizagem;
- Educação de Jovens e Adultos – EJA – distanciada dos seus reais propósitos que são a inserção social, através de alternativas de ingresso no mercado de trabalho e o exercício da sua autonomia pessoal com responsabilidade e postura crítica, aperfeiçoando a convivência em diferentes espaços sociais;
- Inexistência de Programas de Formação Continuada em Rede para os profissionais da educação e, conseqüentemente, nível de qualificação profissional comprometido;
- Inexistência de um planejamento da Secretaria de Educação, com enfoque administrativo e técnico-pedagógico;
- Escolas com sistema de nucleação em até quatro unidades de ensino;

- Recursos humanos em número insuficiente;

- Equipe técnico-pedagógica composta por 10 (dez) profissionais para atender à demanda de 103 escolas e aproximadamente 620 professores;
- Inexistência de coordenadores pedagógicos nas escolas;

- Recursos humanos deficientes em qualidade;

- Falta de mão-de-obra especializada (pedagogos e pessoal de nível técnico);
- Apenas 15% dos professores possuem licenciatura curta ou plena;
- Só 5% dos professores possuem curso de especialização;
- 90% dos dirigentes não possuem nível superior;
- Os coordenadores de creches (denominação tradicional), na sua maioria, não têm formação específica para tornar efetivas e eficazes a sua ação;

- Recursos materiais insuficientes;

- Falta de computadores;
- Inexistência de equipamentos tecnológicos nas escolas;
- Necessidade de construção de um espaço físico específico para a realização de eventos tais como Reuniões, Jornadas Pedagógicas, Encontros, Seminários, Simpósios, Fóruns etc.

Segundo o Plano Municipal de Educação, muitas intervenções já foram realizadas, inclusive na proposta pedagógica em vigor, com adequações necessárias ao processo de ensino/aprendizagem. Muitas conquistas, aquisições, desenvolvimentos de projetos setoriais de maiores dimensões já estão sendo realizados, especialmente no que diz respeito à reforma e ampliação de 14 prédios escolares, mobiliário para as creches e escolas, distribuição do livro didático e recursos pedagógicos, ampliação da oferta de vagas, redução dos índices de evasão e repetência, melhoria significativa da distribuição e qualidade da merenda escolar, melhoria do transporte escolar, garantia de vale transporte e vale refeição para os professores etc.

Atualmente, os conselhos municipais de Educação, de Alimentação Escolar e do FUNDEF estão em pleno funcionamento e o município já tem aprovado seu Plano Municipal de Educação. Vale ressaltar, que a elaboração do PME de Alagoinhas foi participativa, contando com a representação de diversos setores da sociedade.

No campo da democratização da gestão, dentre as principais ações da educação está a realização de eleições para diretores e vice-diretores das unidades e núcleos escolares da Rede Municipal de Ensino demonstrando o perfil democrático e participativo da atual gestão municipal.

A crença na importância e na efetividade da participação deve ser trabalhada na consciência coletiva, a partir da educação formal como, também, nos espaços de educação informal, aquela que se processa fora dos muros das escolas.

5.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS: HISTORIOGRAFIA, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

É nesse contexto que em janeiro de 2001 o OP foi implementado, de fato, no município de Alagoinhas, com a posse do Prefeito Joseildo Ramos do PT, pois, até então, o OP era apenas um projeto aprovado na Câmara de Vereadores em 1997.

Desde 1997, a UAMA – União das Associações de Moradores de Alagoinhas, juntamente com os partidos, os sindicatos, as associações dos diversos bairros, iniciou debates sobre o Orçamento Participativo trazendo relatos de experiências de gestão orçamentária participativa em cidades administradas pelo Partido dos Trabalhadores – PT.

> [...] o OP passou a ser uma peça conhecida nos movimentos sociais da cidade, e passou a ser também uma reivindicação da sociedade, com a antiga administração do prefeito

> João Fiscina. Gerou também um projeto de lei de 97, do vereador Pedro Marcelino, ele colocou uma lei, que na realidade apresentava a discussão do orçamento com a participação popular. (LUCIANO, ENTREVISTA N. º01).

Na eleição de 2000, foi construído um processo de aliança com os partidos: PT, PC do B, PDT, PPS e PSB cuja plataforma já continha a proposta de OP.

No primeiro ano de governo, formou-se a primeira equipe de implantação do OP, que primeiramente procurou conhecer experiências exitosas no país, a exemplo de Porto Alegre. A partir deste momento, foi feito contato com a administração do município de Palmeiras das Missões – RS, município de porte semelhante a Alagoinhas, solicitando um assessoramento na implantação do OP. A equipe de Palmeiras das Missões veio para Alagoinhas e realizou um trabalho de formação, de uma semana, com o grupo que ia implantar o programa no município, abordando conteúdos relacionados ao processo de implantação, funcionamento e metodologia do OP.

Segundo um dos componentes da equipe de implantação:

> Tendo esse conhecimento nós partimos para a mobilização da sociedade civil organizada, depois as lideranças comunitárias e aí nós montamos um esquema todo especial de como abordar, como tratar, como conversar e saímos em campo, visitando as lideranças, diversas áreas, motivando o pessoal. **(LUCIANO, ENTREVISTA N. º01).**

No período (março a abril), foram desenvolvidas as **etapas preparatórias** para a implantação:

1. Discussão da Regionalização do Município com as lideranças de associações de moradores, UAMA e UARA;
2. Seminário com as lideranças sobre a experiência de Palmeira das Missões. A Prefeitura convocou a sociedade civil e foram feitas várias discussões sobre o OP adequando a proposta inicial à realidade local que se diferenciava da do município de Palmeira das Missões – experiência modelo;

3. Mobilização, articulação e divulgação das assembléias, através das emissoras de rádios, sistema de carro de som, cartazes e panfletos, como também, através das lideranças comunitárias que auxiliaram na mobilização;
4. O lançamento do Programa de Orçamento Participativo no Centro de Cultura com a presença de mais de 600 pessoas.

Ainda segundo um dos componentes da equipe de implantação:

> Inicialmente a equipe de implantação do OP sentiu resistência dos partidos que compunham o governo e dos próprios quadros técnicos, inclusive de alguns secretários, que com o debate foi paulatinamente sendo quebrada. **(LUCIANO, ENTREVISTA N. 01).**

A partir de maio iniciou-se, efetivamente, o Ciclo do OP com a **primeira rodada** que continha as seguintes etapas:

1. Realização de Assembléias Regionais e Temáticas do OP para eleição de prioridades e delegados;
2. Realização da Pré-Conferência de Saneamento Ambiental conjuntamente com a 1ª Rodada de Assembléias Regionais;
3. Organização, registro e cadastramento de delegados e eleição de prioridades;
4. Realização da Assembléia Geral de Delegados para discussão e aprovação do Regimento Interno.

Cabe destacar na primeira etapa dessa rodada, a eleição das prioridades. Neste momento a população, de forma direta, decide o que é prioritário, em termos de obras e serviços, a ser executado pela Prefeitura. Portanto, exercendo diretamente o poder decisório, caracterizando-se como uma forma de democracia direta.

Neste mesmo ano, o município criou a primeira Lei de Saneamento Ambiental no Brasil, fruto da discussão conjunta com o OP e da realização de pré-conferências de saneamento

ambiental. As decisões tomadas nas assembléias aconteceram em paralelo à Conferência Municipal de Saneamento Ambiental.

Neste ano, foram levantadas como principais demandas do município: **melhoria da educação;** iluminação; transporte; pavimentação; drenagem; saneamento; melhor utilização dos espaços públicos; manutenção e reforma de praças; acesso para a cidade; recuperação da lagoa da Feiticeira, ordenamento da cidade (arborização, estacionamento, drenagem de canais etc); água, luz, telefone, estradas, drenagens das estradas, segurança. Observa-se que educação está entre as principais demandas do município.

A partir dessas necessidades foram eleitas pela população as principais prioridades por região para serem executadas no ano subseqüente, as obras estão discriminadas conforme tabela abaixo:

TABELA 2
PRIORIDADES ELEITAS PELO OP EM 2001(EXECUTADAS EM 2002)

Realizações	Valor (R$)
Drenagem Alagoinhas IV	1.308.000,00
Esgotamento Jardim Petrolar.	644.000,00
Programa Morar Melhor	166.706,71
Esgotamento sanitário Fonte dos Padres	150.532,00
Unidade Móvel de saúde	117.800,00
Capacitação de professores	94.368,00
Reforma do Campo do Barreiro	42.938,32
Centro de Atenção Especializada (CAE)	42.412,87
Abastecimento de água do São Bernardo	39.902,65
Ampliação e reforma da Escola Armando Alves	35.290,68
Ampliação e reforma da Escola General Osório	21.013,92
Ampliação e reforma da Escola Jorge Amado	14.278,40
TOTAL DE INVESTIMENTOS --->	**2.677.243,55**

Fonte: Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Esses resultados indicam que a área de educação no município é uma das prioridades da comunidade, necessitando de uma intervenção efetiva do poder público.

Segundo as observações dos estudantes da ACC/UFBA[23], que desenvolveram um trabalho de pesquisa sobre o OP em Alagoinhas, a discussão conjunta entre as prioridades do OP e a Conferência Municipal de Saneamento Ambiental dificultou muito o entendimento da população acerca do significado de cada processo separadamente. As assembléias foram abertas com as explanações sobre a Conferência e sobre o papel do orçamento público e seu funcionamento. Conforme avaliação dos estudantes: "Nos parece que nesse primeiro momento faltou uma intervenção mais didática para o entendimento do que é orçamento".

Segundo relatório dos estudantes da ACC/UFBA, a implantação do OP em 2001 "apesar de certas falhas no processo, inclusive no aspecto didático, é um processo inovador para a realidade de Alagoinhas que, pelas informações colhidas, sempre esteve vinculada a padrões assistencialistas de gerência do poder". Outro aspecto observado pela equipe de estudantes é que a população mostrava-se esperançosa com esta nova prática. Ainda segundo eles, esse processo pode vir a funcionar como alavancador de mudanças culturais no município.

No relatório[24] supracitado foram levantadas as seguintes falhas no processo do OP:

1. Apresentação e discussão, em paralelo, com a Conferência Municipal de Saneamento Ambiental;
2. Falhas de comunicação. Em alguns momentos a utilização de linguagem difícil dificultou o entendimento da comunidade;
3. Pouca explicação sobre o papel do delegado;
4. Muito pouco entendimento por parte da comunidade sobre o que é orçamento e, principalmente, Orçamento Participativo, sendo necessário desenvolver uma forma mais didática de explicação nesse primeiro momento;
5. Indução nas decisões, em alguns momentos, por parte dos técnicos no processo;
6. Pouco estímulo aos questionamentos dos participantes nas reuniões;

[23] Atividade Curricular em Comunidade, disciplina: Sociedade Civil e Políticas Públicas. Coordenador: Professor Elenaldo Celso Teixeira – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas /UFBA.
[24] Relatório ACC/UFBA; 2001 p. 10.

7. Ocorreu também uma falha na separação entre prioridades de investimento (obras) e de serviços prestados pela Prefeitura à comunidade.

Ainda, segundo o relatório, os estudantes afirmam "Por outro lado, é preciso ressaltar a motivação e esperança dos participantes por estarem participando de um processo que poderá transformar suas realidades, ou seja, o sentimento de integração de estar fazendo parte do processo. Sendo assim, **o OP apesar das falhas pode representar uma inovação cultural e política importante para a transformação da comunidade local**". (RELATÓRIO ACC/UFBA; 2001 p. 10, grifo pessoal).

Em junho, deu-se início a **segunda rodada** do OP onde foram desenvolvidas as seguintes atividades:

1. Realização de Assembléias regionais e temáticas;
3. Apresentação pelo governo das despesas e estimativa da receita do ano seguinte;
4. Entrega das prioridades e demandas definidas pelas 17 regiões, e das diretrizes pelas temáticas;
5. Eleição dos conselheiros do orçamento – 2 titulares e 2 suplentes em cada região e temática**;**
6. Compatibilização de demandas institucionais com as prioridades do OP;
7. Posse do 1º Conselho do Orçamento Participativo;
8. Seminário de Formação para Conselheiros**;**
9. Encaminhamento do PPA (Plano Plurianual) e LOA (Lei Orçamentária Anual) ao COP; Discussão no COP sobre critérios técnicos para distribuição de recursos;
11. Encaminhamento da Lei Orçamentária Anual à Câmara de Vereadores;
12. Realização de reunião do Conselho com Secretarias para discutir o Plano de Investimento;
13. Curso de Formação para delegados, conselheiros e lideranças comunitárias;
14. Aprovação do Plano de Investimentos pelo Conselho;
15. Realização da 3ª rodada para discussão de prioridades inviáveis tecnicamente.

Após a posse, o Conselho inicia seu trabalho com reuniões periódicas. Como é um fórum de representação da população, de caráter deliberativo, observa-se, neste momento, o exercício da democracia semidireta, ou seja, nesta etapa, a população não mais intervém no processo decisório diretamente. Desta forma, pode-se classificar o OP como uma experiência de democracia participativa, na medida em que mescla no decorrer de sua metodologia a forma direta e a semidireta, conforme assertiva de Bobbio (2000) que "[...] **entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um continuum de formas intermediárias [...]".**

Após a formação do primeiro Conselho do OP, conselheiros e delegados receberam um curso de formação sobre os Instrumentos de Planejamento da Gestão Pública: PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual) e sobre o Orçamento Participativo que objetivava auxiliá-los na compreensão do programa e na tomada de decisões acerca do orçamento público municipal. Curso este que se repete anualmente.

Durante esses quatro anos, foram realizados encontros de formação ministrados pela própria equipe do OP com o objetivo de aprofundar os conhecimentos acerca dos instrumentos de planejamento da gestão pública e do programa e, conseqüentemente, qualificar a participação e intervenção no processo decisório de alocação de recursos públicos. Esses cursos foram dirigidos, tanto para conselheiros e delegados, como para lideranças comunitárias em geral, conforme tabela abaixo:

QUADRO 1

CURSOS DE FORMAÇÃO PARA CONSELHEIROS E DELEGADOS DO OP
(2001 a 2004)

Data	Conteúdo	Carga Horária	Público Alvo	N. ºParticipantes
04/08/2001	Processo do OP e orçamento público	20h	Conselheiros, Delegados e Lideranças Locais	127
14/09/2001	Orçamento Público e OP	2h	Conselheiros	44
21/09/2001	Critérios de Gerais de Distribuição dos Recursos	2h	Conselheiros	51
21/10/2001	Processo do OP	8h	Conselheiros, Delegados e Lideranças Locais da Zona Rural	61
07/10/2001	Processo do OP	8h	Conselheiros, Delegados e Lideranças Locais da Região de Boa União	44
28/10/2001	Processo do OP	8h	Conselheiros, Delegados e Lideranças Locais da Região de Sauípe e Narandiba	55
04/11/2001	Processo do OP	6h	Conselheiros, Delegados e Lideranças Locais da Zona urbana	40
12/11/2002	Peças Orçamentárias	2h	Conselheiros	45
27/07/2003	Avaliação do Processo do OP	2h	Conselheiros	33
10/09/2003	Leis Orçamentárias	2h	Conselheiros	21
2004	----------	--------	----------	00
12/03/2005	Orçamento Público e Planejamento	4h	Conselheiros, Delegados e Lideranças Locais	27

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Segundo a equipe do OP, em 2004 não houve curso de formação por ser um ano de eleição. Este curso foi dado em 2005 para cumprir a falta do ano anterior.

Como podemos observar houve uma intensificação no 1º ano dos cursos de formação, mas nos anos subseqüentes, estes diminuíram tanto de freqüência quanto na carga horária e número de participantes.

No período de novembro a dezembro, encerra-se o Ciclo Anual do OP com as seguintes atividades:

1. Visita do COP às regiões;
2. Encerramento do Ciclo de Assembléias Populares do OP;
3. Acompanhamento pelo COP da votação do Orçamento na Câmara de Vereadores.

No primeiro ano (2001), foram realizadas aproximadamente quarenta assembléias, entre a primeira e segunda rodada e nos anos subseqüentes esse número variou de acordo com o número de regiões, de assembléias intermediárias e temáticas realizadas.

Segundo os gestores de Alagoinhas logo no primeiro ano de implantação do OP já era perceptível uma mudança na relação entre a população e a Prefeitura.

> O que eram 30, 50, 60 demandas diárias que apareciam no gabinete do Prefeito, de uma forma muito grande diminuiu: os buracos da minha rua, a iluminação da minha rua, a estrada, a ponte que estava quebrada, [...] essas coisas diminuíram bastante e as pessoas começaram a se organizar para fazer parte desse debate. **(LUCIANO, ENTREVISTA N. º 01).**

Em 2002, houve uma modificação nas fases do OP que passou a ser estruturado em quatro etapas:

1. **Primeira Rodada** de Assembléias Regionais e Temáticas;
2. As **Assembléias Intermediárias** e os Fóruns Regionais e Temáticos;
3. A **Segunda Rodada** de Assembléias Regionais e Temáticas;
4. Os **trabalhos do Conselho Municipal do Orçamento Participativo – COP**.

As **Assembléias Intermediárias,** criadas em 2002, tinham como objetivo aprofundar os debates antes da segunda rodada, com a seguinte pauta:

- Escolha das demandas e temas prioritários nas regiões e temáticas;
- Discussão e eleição de seis prioridades regionais;
- Eleição do restante dos delegados (proporcional ao número de pessoas presentes na reunião intermediária de maior quorum);
- Apresentação pelos órgãos do governo de informações para auxiliar a discussão da comunidade;
- Criação das comissões de acompanhamento e fiscalização de obras;
- Discussão e votação pelo COP da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para encaminhamento à Câmara de Vereadores até 15 de Maio.

Em 2003, houve nova adequação do programa e a etapa de assembléias intermediárias passou acontecer nas comunidades de forma espontânea, sem constar no calendário oficial do OP.

FIGURA 2
CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Fonte: Prefeitura Municipal de Alagoinhas

As modificações apresentadas no período de 2002 a 2004 demonstram a necessidade constante da avaliação e adequação do processo à dinâmica da realidade local. Vale frisar que essas modificações na metodologia vêm ocorrendo com a participação da população envolvida no programa.

Para fins de ilustração, apresentaremos um quadro detalhado das atividades do Ciclo do OP em 2004, visando demonstrar os passos que compõem a metodologia de um ciclo completo do OP.

QUADRO2

DETALHAMENTO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO CICLO ANUAL DO OP-2004

1° Momento: • Lançamento do Ciclo 2004 • Apresentação das obras e planejamento da Prefeitura • Apresentação do calendário do OP 2004 • Pronunciamento do Prefeito	**2° Momento:** • Reuniões preparatórias para 1ª Rodada • Funcionamento e critérios do OP • Fóruns Regionais • Eleição de prioridade • Eleição de Delegados
3° Momento • 1ª Rodada Regional • Pronunciamento do Prefeito • Prestação de contas: obras e serviços da Prefeitura • Apresentação das Receitas e Despesas 2003 / 2004/ 2005 • Funcionamento e critérios do OP • Apresentação das demandas institucionais • Eleição das Prioridades 2005 • Eleição de Delegados	**4° Momento** • 1ª Rodada Temática • Pronunciamento do Prefeito • Prestação de Contas por Secretaria das temáticas de 2003 • Apresentação dos temas e diretrizes • Eleição dos Eixos Temáticos • Eleição de Delegados
5° Momento • Fórum Municipal de Delegados • Abertura • Apresentação das prioridades regionais • Priorização das demandas • Aprovação do Plano de Investimentos 2005	**6° Momento** • 2ª Rodada Regional • Entrega do Plano de Investimentos 2005 • Eleição dos Conselheiros • Pronunciamento do Prefeito
7° Momento • 2ª Rodada Temática • Entrega do Planejamento Temático e do Plano de Investimentos 2005 • Eleição dos Conselheiros • Pronunciamento do Prefeito	**8° Momento** • Posse dos Conselheiros • Eleição da Coordenação do COP • Reuniões periódicas do Conselho • Fóruns de Delegados do OP
9° Momento • Orçamento Público • Apresentação e discussão das propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual-LOA no Conselho • Entrega do Orçamento Público à Câmara de Vereadores • Mobilização popular para votação do Orçamento Público na Câmara de Vereadores	**10° Momento** • Avaliação do processo do OP 2001 – 2004 • Planejamento e definição do Ciclo do OP 2005 • Encerramento do Ciclo 2004

Fonte: Elaboração da autora a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

5.2.1 O lugar da temática de educação no OP

No período de 2001 a 2004, no OP, aconteceram diversos debates acerca dos problemas de educação do município através das assembléias temáticas, onde a população discutiu os problemas do setor e elegeu as prioridades, descritas na tabela abaixo:

QUADRO 3
PRIORIDADES ELEITAS NAS ASSEMBLÉIAS DA TEMÁTICA DE EDUCAÇÃO
(2001 A 2004)

ANO	PRIORIDADE
2001	Capacitação dos trabalhadores em educação; Reforma nas escolas municipais
2002	Elaboração do Plano de Magistério
2003	Não tirou prioridade
2004	Capacitação dos trabalhadores em educação; Implantação do Plano de Cargos e Salários dos profissionais em educação; Dotar as escolas da rede municipal de infra-estrutura; Implantar projeto político-pedagógico nas escolas; Construir proposta pedagógica para educação no campo; Implantação dos coordenadores pedagógicos nas escolas.[25]

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Dois aspectos podem ser indicados na análise desses dados: primeiro, que as políticas públicas de educação no município estão sendo elaboradas de forma participativa e segundo, a congruência, já esperada, entre o PME e as prioridades do OP.

[25] No ano de 2004, foram tiradas diretrizes para a educação.

5.2.2 Instâncias de participação

Para compreender melhor o funcionamento do OP, ou seja, o seu Ciclo Anual, descrito anteriormente, é fundamental o entendimento sobre como se estrutura o programa, a partir de suas instâncias de participação.

A estrutura do Orçamento Participativo é formada por três tipos de instâncias de participação que realizam a mediação entre o Poder Executivo Municipal e a população da cidade.

A primeira é administrativa representada pela equipe do OP, que é formada por funcionários denominados de Coordenadores do Orçamento Participativo – CROP'S. Esta equipe é formada por nove pessoas, sendo organizada da seguinte forma: 1 coordenação geral, 1 coordenação técnica e 7 coordenadores regionais responsáveis pela coordenação do OP em determinada região. Em relação à estrutura administrativa, inicialmente essa coordenação estava ligada a AINC – Assessoria de Integração Comunitária passando em 2002 a estar vinculada a ADEC – Assessoria de Desenvolvimento Econômico. Com a reforma administrativa em 2003 passou a compor a SEPLAN – Secretaria de Planejamento.

Esses coordenadores têm por função:

1. Fazer a articulação e mobilização das comunidades para as assembléias do OP;
2. Coordenar as atividades do OP nas suas regiões específicas;
3. Coordenar as assembléias e Fóruns de Delegados nas suas respectivas regiões;
4. Mobilizar, juntamente com os delegados e conselheiros, entidades, associações; categorias, clubes de serviços entre outras agremiações para participarem do OP;
5. Mobilizar a população, juntamente com os delegados e conselheiros, para votação do Orçamento Público na Câmara de Vereadores;
6. Acompanhar todo o processo do OP no município, especificamente na região na qual é coordenador.

Para desempenhar suas funções os CROP'S desenvolvem as seguintes ações:

1. Promover reuniões com as comunidades, associações, entidades, clubes e demais agremiações;
2. Promover cursos sobre orçamento público (e participativo) e instrumentos legais (leis, regimentos...);
3. Realizar ações educativas que visem a **formação para a cidadania**. O que observei é que esta ação se dá através de palestras e debates sobre democracia e cidadania que fazem parte da pauta das assembléias e fóruns do OP e dos cursos;
4. Agendar locais e datas das assembléias do OP na 1ª e 2ª rodadas, assim como as reuniões intermediárias;
5. Contactar conselheiros, agentes comunitários, vigilantes locais de saúde, delegados, presidentes de associações e população em geral, enquanto parceiros no seu trabalho de coleta de informações sobre a realidade da região;
6. Mobilizar, juntamente com os delegados e conselheiros, estudantes, escolas, igrejas, entidades, associações, categorias e população em geral para participarem das assembléias do OP;
7. Agendar reuniões com a equipe técnica da Prefeitura, Secretários (as) e Setores da administração para discutir a compatibilização das demandas internas à administração com as demandas ou prioridades eleitas nas regiões;
8. Fazer divulgação das assembléias através de cartazes, carro de som, anúncios em rádio, nas escolas, comunidades etc...

A segunda instância é institucional de participação comunitária formada por:

Assembléias Regionais: Reuniões que acontecem para discussão do OP em cada região da cidade (divisão para fins do OP);

Assembléias Temáticas: Reuniões do OP para discussão das diversas temáticas que envolvem as políticas públicas do município;

Conselho do OP: Órgão colegiado, de caráter deliberativo, do OP. O Conselho do OP é a principal instância participativa. Nele, os representantes comunitários conhecem as finanças do município, discutem e defendem as prioridades das regiões e das temáticas. As reuniões do Conselho são realizadas ao longo do 2º semestre em dia e horário fixos;

Fóruns Regionais e Temáticos do OP – FROP´s: formados pelos Delegados Regionais e Temáticos. O Fórum de Delegados é uma instância de caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador. O objetivo desse Fórum é ampliar o envolvimento das bases comunitárias em relação ao processo do OP, principalmente no que tange ao acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e na fiscalização da execução das obras da Prefeitura.

O Fórum de Delegados é a instância mobilizadora do OP, portanto, fundamental para o incremento da participação no programa. Segundo dados coletados no período de 2002 e 2003 houve uma desmobilização dos fóruns, o que provavelmente interferiu no percentual de participação da população no OP.

E a terceira instância é a comunitária, formada por **organizações comunitárias** que participam do OP sem terem assento no Fórum de Delegados ou no Conselho do OP.

5.2.3 Delegados e Conselheiros

Delegados: São eleitos em assembléias na proporção de 10 para 01, ou seja, cada 10 pessoas presentes elegem 01 delegado, com as seguintes funções: eleger os integrantes do Conselho do Orçamento Participativo (COP); apoiá-los com informações e na divulgação dos assuntos tratados pelo Conselho; acompanhar e fiscalizar a execução do Plano de Investimentos definido no OP e continuar a discussão do OP com a comunidade.

> **Os delegados** são as pessoas escolhidas nas assembléias, dentro da quantidade de participantes de cada assembléia. Então, a cada 10 participantes você elege um delegado, se você tiver 100 participantes você vai eleger 10 delegados e eles trabalham na mobilização, numa articulação mais na sua região, **ele é o mobilizador**, ele é a pessoa que

> trabalha no seu bairro, levando o que é orçamento participativo, qual é a dinâmica, o que é que a comunidade ganha com isso, ele **é o elo entre a administração com o OP**. O voto é direto e universal nas assembléias. (LUCIANO, ENTREVISTA N.º 01, grifo pessoal).

Conselheiros: São eleitos entre os delegados das regiões e das temáticas, representações de entidades da sociedade civil e do poder público, conforme tabela abaixo.

QUADRO 4

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO CONFORME REGIMENTO INTERNO DE ALAGOINHAS (2004)

Composição do Conselho em 2004
04 conselheiros de cada região - 2 titulares e 2 suplentes. 12x4 = 48
04 representantes do Governo – 2 titulares e 2 suplentes. 04 = 04
04 conselheiros temáticos – 2 titulares e 2 suplentes. 04 = 04
02 representantes do SINPA – 1 titular e 1 suplente. 02 = 02
02 representantes do UAMA – 1 titular e 1 suplente. 02 = 02
02 representantes do UARA – 1 titular e 1 suplente. 02 = 02
Total ---------- = **62**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

As funções do conselheiro são: discutir e aprovar a proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara de Vereadores; discutir e alterar, se necessário, o Plano de Investimentos; acompanhar e fiscalizar a execução das obras definidas no OP; discutir e modificar, se necessário, o Regimento Interno e definir o calendário de reuniões.

> Os conselheiros **interferem na construção direta no orçamento do município**, da peça orçamentária e eles se reúnem de quinze em quinze dias, aqui mesmo nesse espaço da biblioteca municipal. E são lideranças que estão informando aos delegados, que vão estar reproduzindo esse processo - e eles que vão ser os responsáveis em dar o *OK* na peça orçamentária para ir na Câmara , sempre no final de cada ciclo do OP.
> **Os conselheiros são dois representantes por região; é uma votação feita na assembléia entre os delegados. Entre os delegados da região, você tira dois representando a região.(LUCIANO, ENTREVISTA N.º 01, grifo pessoal)**.

Delegados e Conselheiros têm mandato de 01 ano e o seu trabalho é voluntário.

TABELA 3

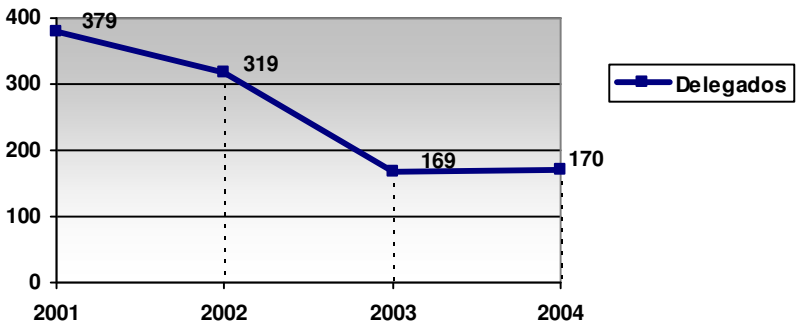
NÚMERO DE DELEGADOS E CONSELHEIROS DO OP DE ALAGOINHAS
(2001 A 2004)

ANO	CONSELHEIROS	DELEGADOS
2001	94	379
2002	68	319
2003	68	169
2004	62	170

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

GRÁFICO 2

Número de Delegados entre 2001 a 2004



Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

O número de delegados é proporcional à participação total nas assembléias, portanto, dado significativo na análise da evolução da participação no OP, uma vez que quanto maior a participação nas assembléias maior o número de delegados eleitos.

Já o número de conselheiros é por representação. Em 2001, o número de conselheiros foi maior devido ao maior número de regiões nesse ano (17 regiões), como de temáticas.

5.2.4 Divisão regional e por temáticas

A regionalização do OP, ou seja, a divisão territorial é um aspecto essencial ao funcionamento do programa, uma vez que interfere diretamente na eleição da prioridade e na distribuição dos recursos. É a partir dessa divisão que também são identificadas as identidades comunitárias que vão se formando no município.

Em 2001, o OP estruturou-se dividindo a cidade em 17(dezessete) regiões, das quais 13 (treze) urbanas e 04 (quatro) rurais. (quadro detalhado no anexo III).

Em 2002, após avaliação do programa, houve uma modificação na divisão territorial do OP vigente atualmente, que passou a ser de **12** (doze) regiões: 08 (oito) na zona urbana e 04 (quatro) na zona rural, conforme figura 3. (quadro detalhado no anexo III).

FIGURA 3
REGIONALIZAÇÃO DO OP

Região 1 - Alagoinhas Velha
Alagoinhas Velha, Cruzeiro dos Montes, Conjunto Miguel Fontes, Conjunto Manoel Andrade, Área da Chesf, Alagoinhas IV, Loteamento Frei Leão, Fonte dos Padres.

Região 2 - Petrolar
Parque Regente, Parque Floresta, Jardim. América, Dom José Cornéllis, Jardim Petrolar, Riacho do Mel, Pinto Aguiar, Parque São Benedito, Parque Florestal.

Região 3 - Praça Santa Isabel
Brasilinha, Alto e Baixa do Corte, Parque Diesel, Praça Sta. Isabel, Mangalô, XV de Novembro, Alto Sagrado Coração de Jesus, Padre Araguaia, Jorro, São José, Miguel Velho, São Cristóvão, Parque Vitória, Baixa da Candeia, Silva Jardim, Parque São José, Nossa Senhora das Graças, Thompsom Flôres, Inácio Bastos.

Região 4 - Barreiro
Barreiro, Santo Antônio, Teresópolis, Nova Brasília, Murilo Cavalcanti, 21 de Setembro, Irmã Dulce, D. Avelar, 10 de Novembro.

Região 5 - Rua do Catu
Baixa da Santinha, Frei Leão, Vila dos Laranjais, Lagoa da Feiticeira, Parque São Francisco, Morada do Sol, Imaculada Conceição, Urbis III.

Região 6 - Santa Terezinha
Marechal Floriano, Santa Terezinha, Loteamento Santa Terezinha, São Crispim, São Lázaro, Avenida Silva, Final de Linha Santa Terezinha.

Região 7 - Praça Kennedy
Parque Jaqueira, Praça Kennedy, Cachorro Magro, Loteamento Novo Horizonte, Cleriston Andrade, Vila Marçal, Rômulo Almeida, Pirinel, Alecrim, Vale Nova Esperança, Alto da Cruz e Jardim das Hortências.

Região 8 - Centro
Sevirino Vieira, Parque José Dórea, Alameda das Acácias, Praça Ruy Barbosa, Pracinhas Dionísio e Evilásio, Feira do Pau, Pedro Braga, Praça da Saudade e Quintino Bocaiúva.

Região 9 - Riacho da Guia
Conceição I e II, Quizambu, Borges, Cruz da Caetana, Riacho, Baixão, Canoa, Km19, Sucupira, Limeira, Tombador, Lamarão, Patioba, KM 15, KM 12, Encantado, Catuzinho, Jacaré e Buri.

Região 10 - Sauípe
Sauípe, Mangueira, Novo Paraiso, Brespel, Espuma, DISAI, Cavan, São Bernardo, Vale do Sol, Limoeiro, Capoeira, Rio Branco, Pati, Serra do Bode, Caboje e Ladeira Grande.

Região 11 - Narandiba/Estevão
Estevão, Saco da Lagoa, Papagaio I e II, Calu, Vila São João, Cajazeira, Gravito, Portões, Pedras, Olhos D'Água, Ponto do Beiju, Canto Escuro, Uruba, Narandiba.

Região 12 - Boa União
Boa União, Poço, Oiteiro, Moreira, Cangula, Rio Seco, Barbalho, Espinho, Santo Antônio, Lameiro, Boa Vista, Godinho, Guabiraba, Fazenda Vitória, Tucum, Cambuí, Camboatá, Pindobal e Genipapo.

Fonte: Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Temáticas do OP

Em 2001, foram definidas **06** (seis) temáticas para serem discutidas com a população no OP: Educação; Saúde e Saneamento; Circulação e Transporte; Cultura, Esporte e Lazer; Urbanismo e Habitação e Assistência Social e Desenvolvimento Econômico.

Houve, em 2002, modificação nas temáticas que passaram de **06** (seis) para **07 (**sete), acrescendo temas relacionados à cidadania (mulheres, comunidade negra, jovens, idosos, portadores de necessidades especiais e homossexuais).

Novamente, em 2003, foi feita uma modificação no número de temáticas, que passou de **07** (sete) para **05** (cinco). Houve uma rearrumação, onde foram suprimidas as temáticas transversais e agrupadas cultura, esporte e lazer à temática de educação.

Em 2004, só houve modificação em relação à realização das assembléias temáticas que aconteceram conjuntamente em única data.

As modificações apresentadas, no período de 2002 a 2004, demonstram a necessidade constante da avaliação e adequação do processo à dinâmica da realidade local.

5.2.5 Critérios para distribuição de recursos

Para a distribuição dos recursos destinados às obras do OP é utilizada uma tabela de pontuação baseada nos critérios de **prioridade**, **carência** do serviço e **população** da região, conforme descrição abaixo:

Critérios Regionais

(a) Prioridade da comunidade;

(b) Carência do serviço ou infra-estrutura;

(c) População atingida.

Critério prioritário: prioridade da comunidade.

Para a definição de prioridades para o OP são realizadas as seguintes etapas:

1. Levantamento das necessidades (demandas) pelas comunidades;

2. Verificação da hierarquização dos temas para cada região (atribuição de notas e cálculo);

3. Hierarquização das obras em cada tema.

Aplicação da Pontuação: Ordem de Prioridades, Carência e População.

A pontuação é estabelecida obedecendo à ordem de prioridades, de carência e da população e atribuindo um peso para cada critério.

Prioridade definida – peso = 2

1ª Prioridade	nota 3 x **2** = 6
2ª Prioridade	nota 2 x **2** = 4
3ª Prioridade	nota 1 x **2** = 2

Prioridade-será executada a que a comunidade selecionou em **1º lugar**. Obedecendo a ordem de classificação do tema que obteve maior pontuação dentre as prioridades.

Carência do serviço ou infra-estrutura urbana – peso 3

De 0,01% à 30,00 %	nota 1x **3** = 3
De 30,01% à 50,00 %	nota 2 x **3** = 6
De 50,01% a 70,00 %-	nota 3 x **3** = 9
Acima de 70,01 %	nota 4 x **3** = 12

Carência: Será determinada pela contagem geral do existente (-) menos o que já é atendido na comunidade solicitante.

População total da comunidade - urbana - peso 4

De 1 a 2.000 hab	**nota 1 x 4 = 4**
De 2.001 a 4.000 hab	**nota 2 x 4 = 8**
De 4.001 a 7.000 hab	**nota 3 x 4 = 12**
De 7.001 a 11.000 hab	**nota 4 x 4 = 16**
De 11.001 a 15.000 hab	**nota 5 x 4 = 20**
Acima de 15.001 hab	**nota 6 x 4 = 24**

População: Será determinada pelo número de moradores de cada comunidade solicitante da prioridade.

- O valor de cada ponto é igual ao valor da Previsão de Investimentos dividido pelo total de pontos da somatória do Município.
- O total de recursos destinados para cada comunidade é igual ao total de pontos da comunidade multiplica ao valor de cada ponto.
- Os recursos orçamentários destinados ao OP têm mantido em valores absolutos uma regularidade, apesar do percentual ter sofrido um decréscimo conforme tabela e gráfico abaixo:

TABELA 4

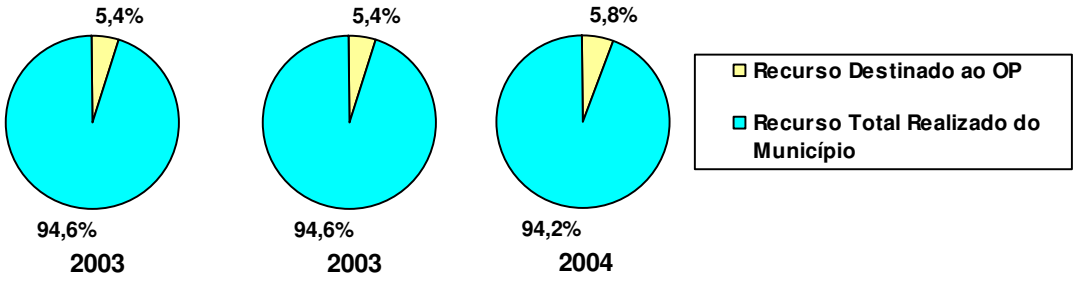
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ALOCADOS PARA O OP

ANO	RECURSOS R$	PERCENTUAL
2002	R$ 3.616.000,00	**7,3%.**
2003	R$ 3.000.000,00	**5,4%**
2004	R$ 3.820,000, 00	**5,87%**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

GRÁFICO 3

Recursos Orçamentários/OP



Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Conforme depoimento do Prefeito Joseildo Ramos, a prefeitura não estabelece um percentual fixo de aplicação de recursos para o OP e a discussão com a população limita-se aos recursos para investimento, não se tratando do custeio da máquina pública no OP: pagamento de funcionário, iluminação de rua, manutenção dos prédios públicos, etc.

Vejamos qual a explicação do Prefeito:

> [...] o município que consegue investir 5% do seu orçamento em infra-estrutura com recursos próprios é um município bem administrado. Se a gente dissesse assim: olha 10% do orçamento vai ser para o OP, mas 10% de 5% , que é a verba disponível para investimento no município como este, significaria meio por cento só. Entendeu, que 10% do investimento, ou 10% do orçamento é impossível, são poucos os municípios que podem. Em Alagoinhas não há discussão da parte destinada a custeio do orçamento, nesse primeiro momento. Agora haverá discussão, porque a gente quer saber como é que se pode gastar melhor e em que é que a sociedade civil pode interagir e ela está disposta a interagir e a gente vai precisar desse anteparo. Vem aí a luta sindical interna, o interesse mais corporativo do funcionário público e o interesse da sociedade civil. Não dá pra atender igualitariamente as duas coisas, mas você tem que equilibrar". **(PREFEITO JOSEILDO, ENTREVISTA N. 03).**

Para o mesmo gestor é necessária uma interlocução entre o OP e os Conselhos Municipais. O OP pode discutir como gastar os 25% da educação a partir de uma interação com o Conselho Municipal de Educação. Idem com saúde na discussão dos 15% com o Conselho de Saúde que, no município, é extremamente atuante.

O debate acerca do montante de recursos destinados ao OP é uma das controvérsias mais marcantes na literatura sobre o assunto. Segundo Ribeiro e Grazia[26] (2003), "as informações colhidas na pesquisa demonstram uma tendência a que o Orçamento Participativo se limite a ser um canal de participação dirigido a deliberação de investimentos". Na mesma pesquisa apenas 06 municípios responderam que envolvem nas decisões do OP os gastos com o funcionalismo público (custeio), o que demonstra uma necessidade de ampliação do processo decisório no OP para o orçamento global e para estratégias mais amplas da administração municipal, tais como: política tributária, convênios, financiamentos externos entre outras questões, cada vez mais relevantes para o desenvolvimento local. No caso de Alagoinhas percebe-se que ainda é tímida a soma de recursos públicos discutidos e definidos pela população. Porém, há uma demonstração de sensibilidade e vontade política por parte do gestor municipal, de acordo com o depoimento dado, em ampliar o debate acerca do orçamento municipal com a população.

Vale observar que o OP, enquanto programa prioritário da administração de Alagoinhas, está articulado com o restante da estrutura administrativa da Prefeitura. Por vários motivos: primeiro, porque todos os secretários participam das assembléias que envolvem sua pasta ou para apresentar alguma proposta ou para fazer esclarecimentos técnicos à população quando requisitado; segundo, pela transversalidade do OP que envolve todas as áreas de intervenção pública; terceiro, porque a execução das obras eleitas pela população é realizada pelas secretarias pertinentes e quarto, porque o OP tem seu calendário articulado aos prazos constitucionais e ao cronograma das secretarias. Observa-se pelas declarações que existe um envolvimento dos secretários e técnicos no processo do OP fruto de um debate interno na Prefeitura.

Segundo um dos entrevistados:

> **O orçamento participativo é uma forma radical de colocar à disposição do cidadão as secretarias e as áreas. Na realidade,** houve um pouco de resistência dos partidos que compõem a frente, entender isso que é um processo natural, e, também, uma certa resistência dos nossos próprios quadros técnicos. **É o caso das secretarias de estar passando esse poder totalmente à população. Então,** tínhamos dificuldade do que é

[26] Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia, no Livro **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000,** trazem o resultado de uma pesquisa com os municípios brasileiros acerca das diversas formas que se caracterizam os processos denominados e/ou autodenominados de OP.

> necessidade da população e do que é o entendimento técnico, a gente conseguiu um eixo para que equilibrasse essas duas questões. **Mas foi uma coisa que foi feita nos debates. A gente teve que ir as reuniões, a equipe, explicar, fazer os debates, discutir algumas questões. E tem uns aprendendo ao longo desse tempo a construir isso junto. (LUCIANO, ENTREVISTA N.º 01, grifo pessoal).**

Ao meu ver, apesar de ser alvo de crítica, o pequeno percentual orçamentário adotado em Alagoinhas para o OP não retira o mérito da experiência em seu caráter virtuoso de formação para a cidadania.

Sobre a questão da formação política no OP, o Prefeito ressalta que:

> [...] o instrumento do orçamento participativo, que não é nenhuma panacéia, não é um instrumento que vai resolver todos os problemas, principalmente, para os horizontes a curto e médio prazos [...] mas quando você entra com formação política, quando você foca na dimensão política dessa interação, aí o que você vê é que **a obra maior, que emerge dessa nova relação é a democracia direta dentro no âmbito da democracia representativa**. Então a partir daí e com uma representação política bem trabalhada junto aos delegados e conselheiros, num trabalho de formação e de ampla discussão política **você tem um instrumento balizador, na minha opinião, da principal obra desse governo: a contribuição para a construção de um novo homem, uma nova mulher**. **(PREFEITO JOSEILDO, ENTREVISTA N. º 03, grifo pessoal).**

A compreensão de que o OP tem como uma de suas principais aquisições o exercício da participação como um valor democrático essencial encontra-se na argumentação de que a atividade pública é capaz de promover o desenvolvimento moral dos indivíduos, ou seja, a formação de valores como autonomia, solidariedade, cooperação e tolerância. Durante o processo de participação política, homens e mulheres têm suas potencialidades estimuladas e desenvolvidas e a possibilidade de exercitar esses valores. Além disso, através da participação os cidadãos seriam capazes de adquirir uma maior consciência dos interesses dos demais, desenvolvendo assim noções de interesse público, gerando benefícios para a sociedade como um todo. Nesta compreensão, os espaços de debate público e de participação dos cidadãos nas decisões políticas passam a ser imprescindíveis à formação cidadã.

No próximo capítulo, busco desenhar o cenário que encontrei em minha investida ao campo empírico mapeando a participação e suas implicações na formação cidadã.

6 A DIMENSÃO EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO NA FORMAÇÃO CIDADÃ: A PRÁTICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo tem como eixo central o valor da **participação,** que se desenvolve a partir de três princípios básicos:

> 1. **Regras universais** de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
> 2. **Método objetivo** de definição dos recursos para investimentos através de um ciclo anual de assembléias públicas;
> 3. **Processo decisório descentralizado** tendo como base divisão territorial da cidade. (Curso sobre Orçamento Público e Orçamento Participativo ministrado pela equipe do OP de Alagoinhas, 2001).

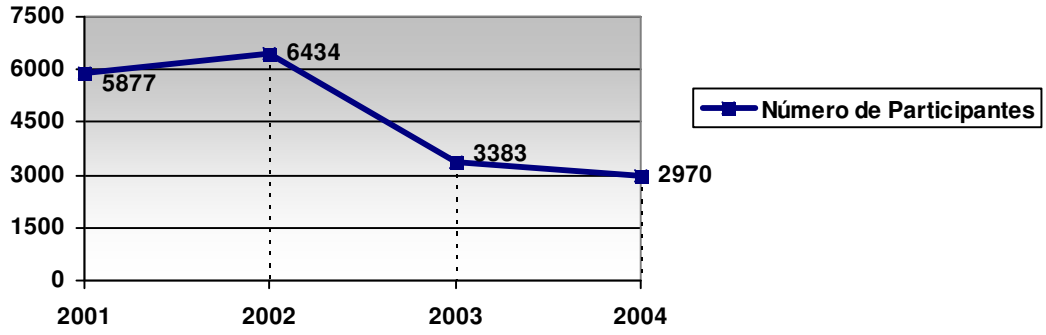
Esses princípios podem ser observados na descrição da estrutura e do funcionamento do OP (vide capítulo 5) na qual se observam as diversas instâncias e momentos de participação. Apesar de esta pesquisa ter como enfoque principal a participação – enquanto comportamento valioso em si – e sua influência na formação cidadã daqueles que participam do OP, torna-se necessário para uma melhor compreensão do processo estudado fazer um mapeamento da participação, período 2001 a 2004, o que permite uma visão panorâmica acerca de suas tendências e peculiaridades.

6.1 PANORAMA GERAL DO NÚMERO DE PARTICIPANTES DO OP NO PERÍODO DE 2001 a 2004

Busco, a partir das tabelas e dos gráficos que se seguem, dar uma visão geral da evolução do número de participantes[27] no OP, ao longo dos quatro anos estudados, o que possibilita uma maior compreensão do comportamento quantitativo da participação no processo e de algumas de suas características.

GRÁFICO 4

Evolução do número de participantes no OP



Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Considerando que a população total do município é de aproximadamente 135.000 habitantes, avalio que a participação circulante[28] no OP, no período estudado, é significativa em relação à população total.

Observa-se que houve um decréscimo acentuado da participação em 2003, que se repete de forma atenuada em 2004, conforme gráfico 4[29]. A equipe do OP levanta alguns motivos para explicar o fato:

[27] Neste gráfico, chamo de participantes aquelas pessoas que freqüentaram os eventos, com registro em lista de presença.
[28] Utilizo a expressão "população circulante" para designar o número de presenças nos eventos do OP, o que não significa que as pessoas sejam diferentes, uma vez que uma pessoa pode ter comparecido a mais de um evento.
[29] Mais detalhes sobre o número de participantes nos eventos do OP, vide anexo IV.

> Em 2001, 2002, 2003 houve o lançamento do ciclo só aí temos uma média de 600, 700 pessoas. Em 2004 não houve o lançamento o que dá uma diferença na totalização final. Então, a questão da participação ela está se mantendo praticamente estável, primeiro ano por ser novidade não é um fator interessante. Em 2003 não escolhemos prioridades nas reuniões porque a gente tinha um atraso nas demandas, então para a gente criar mais expectativas, com mais obras em forma de prioridades, a gente foi para comunidade dizer que não iríamos tirar prioridades para suprir aquelas que já eram demandas, e você vê que o público não deixou de participar, nem em 2002 e 2003 e nem 2004. Há uma certa estabilidade.**(PREFEITO JOSEILDO, ENTREVISTA n.º 03).**

Segundo a mesma equipe, os fatores que contribuíram para esse declínio foram:

1. Reuniões realizadas em locais onde as obras do OP já foram executadas. Com as prioridades atendidas as pessoas perderam o interesse;
2. Dificuldade de transporte na zona rural;
3. Falta de mobilização dos antigos coordenadores;
4. Ausência, em algumas regiões, de local centralizado para realizar as reuniões;
5. Falta de atendimento a algumas prioridades ocasionando desgaste da credibilidade;
6. Ausência da eleição de algumas prioridades por falta de participação da comunidade e conseqüente perda de estímulo. Este último fator levantado, não só reforça a redução da participação, como se constitui uma conseqüência secundária.

As razões supramencionadas apontam para a complexidade dos processos participativos e para a necessidade constante de avaliação e aprimoramento do programa, tanto no que se refere às questões operacionais quanto ao aspecto formativo que é processual.

O problema da quantidade de participantes para a validade dos processos participativos requer uma análise criteriosa. Não só os números de participação não são estáticos, como a depender da dinâmica do próprio processo e de seus resultados, podem vir a manter uma trajetória permanentemente ascendente ou, como no caso estudado, apresentar um decréscimo. (vide gráfico 4).

Bobbio (2000, p. 29-52), ao abordar a questão do futuro da democracia, traz reflexões sobre o estado atual e contradições dos regimes democráticos. Reconhece que, dentre as promessas não cumpridas pela democracia, está a **realização da educação para a cidadania**.

Este é um problema que pode vir a significar, também, um entrave para a consolidação de processos participativos, como o OP, na medida em que o povo não instruído, não educado e não preparado para os embates democráticos e para a efetiva participação nas questões públicas, pode vir a abster-se de tal participação, ou, caso participe, tornar-se alvo de manipulação política.

A falta de um processo educacional nesse sentido pode resultar num baixo nível de participação em processos como o estudado. Baixo, no que se refere à quantidade de participantes e, baixo quanto à efetiva capacidade de se interessar pelos problemas coletivos, aspecto no qual vou me deter no decorrer do capítulo.

Há que se trabalhar, portanto, em primeiro lugar, a questão motivacional. Habituados a uma forma de poder verticalizada e descendente, é natural que as pessoas desacreditem dos processos participativos. Uma postura cética quanto à efetividade desse novo modelo de gestão é plenamente justificável numa sociedade em que a democracia é, ou foi, apenas formal, em que o cidadão sempre esteve alijado de toda e qualquer forma de discussão e decisão.

Mapeamento da participação por região e por zona

Com o objetivo de detalhar mais o panorama quantitativo da participação no OP, apresento a seguir, através das tabelas 8 e 9, o número de participantes por região e por zona em uma tentativa de mapear a distribuição espacial da participação.

TABELA 5

NÚMERO DE PARTICIPANTES DO OP POR REGIÃO DE ALGOINHAS (2001 a 2004)

REGIÃO/ OP	2001	2002	2003	2004
Região I: Alagoinhas Velha	159	112	193	115
Região II: Urbis I e II[30]	72	-	-	-
Região III: Petrolar	300	249	241	99
Região IV: Santa Isabel	157	276	196	442
Região V: Mangalô	142	-	-	-
Região VI: Silva Jardim	67	-	-	-
Região VII: Barreiro	205	140	99	188
Região VIII: Santo Antônio	289	-	-	-
Região IX: Rua do Catu	222	211	111	189
Região X: Santa Terezinha	241	261	206	254
Região XI: Santa Terezinha	315	-	-	-
Região XII: Pça. Kennedy	130	180	154	161
Região XIII: Centro	40	99	118	53
Região XIV: Riacho da Guia	641	461	291	306
Região XV: Sauípe	416	479	223	209
RegiãoXVI: Narandiba	521	231	134	190
Região XVII: Boa União	508	447	142	159

Fonte: Elaboração da autora a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Em relação à tabela anterior, as linhas tarjadas se referem às regiões da amostra da pesquisa. Os números demonstram que duas regiões (Santa Izabel e Riacho da Guia) têm um número de participantes expressivo em relação às outras regiões e a região Centro tem o menor número de participantes. Esses dados revelam que a amostra abrange regiões com características quantitativas de participação distintas: duas com um volume de participação expressivo e uma com a tendência de pouca participação.

No que se refere ao comportamento da participação por zona, observa-se que a zona rural vem caracterizando-se, em termos relativos, por uma acentuada participação, conforme Tabela 6. A tabela demonstra que a participação rural, em termos absolutos, é menor, porém se

[30] As regiões onde não constam números de participantes não realizaram plenárias em decorrência da reestruturação da divisão territorial.

consideramos que a zona rural é composta por quatro regiões e a urbana por doze, verificamos que a média de participação por região é maior na zona rural.

TABELA 6
PARTICIPAÇÃO RURAL E URBANA

Ano	Zona rural	Média de participação por região	Zona urbana	Média de participação por região
2001	2860	**715**	3071	**232**
2002	2953	**738**	3481	**435**
2003	1268	**317**	2115	**264**
2004	1085	**271**	1885	**235**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Vários são os fatores que podem explicar essa tendência a uma maior participação na zona rural. Dentre eles, destaco: maior carência de políticas públicas que na zona urbana; cultura associativista mais acentuada e o menor contato com gestores públicos, portanto interesse maior em conhecê-los.

6.2 O PERFIL DO CIDADÃO DE ALAGOINHAS QUE PARTICIPA DO OP

Por gênero

Conforme tabelas a seguir, a população feminina no município em 2000 era mais elevada que a masculina, formando um percentual de 52,4% de mulheres do total da população. Este dado demonstra uma congruência com os números levantados da participação por gênero no OP, tanto na amostra como entre os conselheiros.

TABELA 7

POPULAÇÃO POR GÊNERO NO MUNICÍPIO

INDICADORES	**DADOS**
População (2000)	**130.095 hab**
Homens	**62.068 hab**
Mulheres	**68.027 hab**

Fonte: Plano Municipal de Educação de Alagoinhas / IBGE: Censo Demográfico de 2000

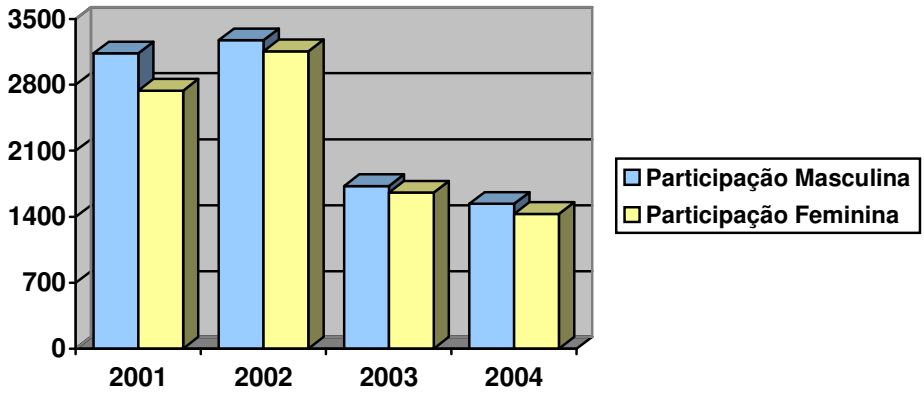
TABELA 8

PARTICIPAÇÃO POR GÊNERO NO OP

Participação por gênero/ano	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**Total**	**%**
Mulher	3137	3.276	1.727	1.539	**9.679**	**51,9%**
Homem	2.740	3.158	1.656	1.431	**8.985**	**48,1%**
Total	5.877	6.434	3.383	2.790	**18.664**	**100%**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

GRÁFICO 5
Participação por gênero no OP



Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

A partir da amostra pesquisada[31], os dados revelam que 51,92% dos partícipes são mulheres e 48,1% homens. Observa-se que a participação feminina no OP é um pouco maior, segundo gráfico e tabela abaixo. No entanto, dados levantados nos questionários aplicados com os conselheiros, registram que na composição do Conselho do OP – órgão de poder deliberativo, a participação dos homens é de 67,6% e das mulheres de 32,4%, o que demonstra uma participação tímida das mulheres nos fóruns deliberativos que são espaços de poder.

Por faixa etária

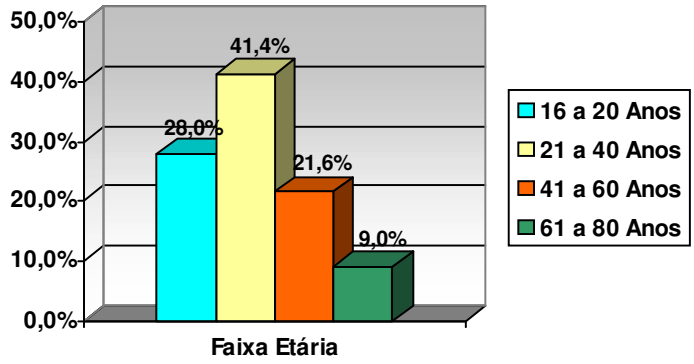
Em relação à faixa etária, os dados revelam, conforme tabela e gráfico, uma participação mais constante de pessoas entre 20 a 40 anos (41,4%) e uma participação tímida de jovens (16 a 21anos), alcançando o índice de **28%.** Tendência seguida na composição do Conselho. Vale lembrar que a idade mínima para participação no OP com direito a voto é de 16 anos. Esse dado é instigante e motiva uma futura pesquisa acerca da participação dos jovens na discussão de

[31] Um dado relevante é que das pessoas que responderam o questionário da amostra 3,4% eram conselheiros, 13,8% delegados, **51,7%** participantes e 21,1% não responderam. Esse resultado é interessante, pois nos possibilita conhecer a opinião do cidadão comum, que não está compondo nenhum fórum deliberativo do OP.

políticas públicas municipais.

GRÁFICO 6

Faixa etária dos participantes no OP (amostra)



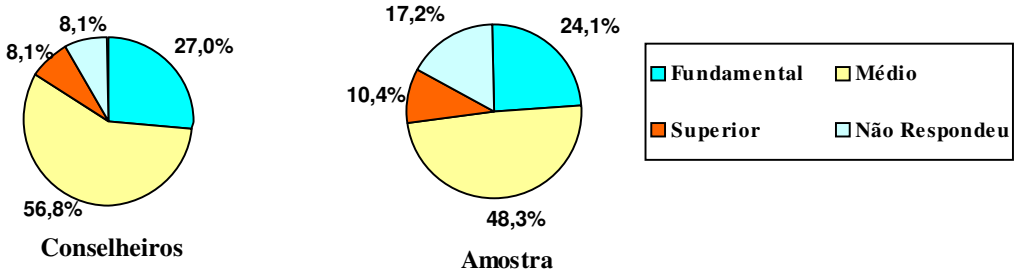
Fonte: Elaboração da autora, a partir da coleta dados

Por escolaridade

Quanto ao dado de escolaridade, a maior participação, 48,3%, dá-se entre as pessoas com ensino médio. 24,1% possuem o ensino fundamental e 10,4%, ensino superior, o que indica que a participação dá-se de forma predominante entre àqueles que possuem um nível médio de escolaridade.

GRÁFICO 7

Escolaridade



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

6.3 TEMÁTICAS DE MAIOR INTERESSE

Os dados levantados acerca da participação nas assembléias temáticas indicam que as temáticas de **saúde**, **educação**, **cultura** e **esporte** estão entre as que atraem a participação de um maior número de pessoas. No levantamento feito com os conselheiros sobre as temáticas que eles consideram prioritárias para o OP, **educação, saúde, cultura, esporte** e **lazer** foram as mais citadas atingindo um percentual de 50% cada. O que indica uma carência de serviços nessas áreas (Tabela 9).

TABELA 9
PARTICIPAÇÃO NAS ASSEMBLÉIAS TEMÁTICAS (2001 A 2004)

TEMÁTICA	2001	2002	TEMÁTICA	2003	2004
Educação	**154**	**148**	**Educação, Cultura, Esporte e Lazer**	**268**	**-**
Saúde e Saneamento	71	126	**Saúde**	**152**	**-**
Circulação e Transporte	51	91	Urbanismo, Circulação e Transportes	**72**	**-**
Cultura, Esporte e Lazer	**91**	**177**	Assistência Social e Habitação	70	**-**
Urbanismo e Habitação	123	194	Desenvolvimento Econômico e Saneamento Ambiental	**64**	**-**
Assistência Social e Desenvolvimento Econômico	94	120	**-**	**-**	**-**
Rodada Única *	**-**	**-**	**-**	**-**	**345**
Total	**584**	**811**	**Total**	**555**	**345**

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas

As temáticas de Educação e a de Cultura, Esporte e Lazer realizaram a assembléia da 2ª rodada juntas em 2003. As temáticas de Saúde, Assistência Social e Habitação realizaram a assembléia

da 2ª rodada juntas em 2003. As temáticas de Desenvolvimento Econômico, Saneamento Ambiental e Circulação e Transportes realizaram a assembléia da 2ª rodada juntas em 2003. No Ciclo do OP 2004 as assembléias temáticas da 1ª e 2ª rodadas foram realizadas em conjunto**.**

No entanto, Alagoinhas, conforme dados do censo 2000, possui os melhores índices de desenvolvimento humano entre os municípios circunvizinhos, tanto na área de **educação** como de **saúde** e de renda. (Tabela 10).

TABELA 10

MUNICÍPIOS CIRCUNVIZINHOS E ALAGOINHAS: SITUAÇÃO DOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 2000

MUNICÍPIO	**Esperança de vida ao nascer (em anos)**	**Taxa de alfabetização de adultos (%)**	**Taxa bruta freqüência escolar (%)**	Renda per capita (em R$ de 2000)	**Índice de educação** (IDHM-E)
Alagoinhas	**65,34**	**85,71**	**90,61**	**181,26**	**0,873**
Catu	65,72	84,80	91,33	140,23	0,870
Teodoro Sampaio	67,51	70,60	86,38	85,77	0,759

Fonte: Plano Municipal de Educação de Alagoinhas - Ministério do Planejamento. IPEA, 2003

Na área da cultura, temática de grande interesse da população, a cidade sedia várias instituições que trabalham a cultura local como: Diretoria Regional de Educação – DIREC 03, a Universidade do Estado da Bahia – UNEB; F.SS.S – Faculdade Santíssimo Sacramento; seis bibliotecas; um Centro Cultural; uma Academia de Letras e Artes (ALADA); a Casa do Poeta de Alagoinhas; cinco Corais; quatro Grupos de Dança; cinco Grupos de Teatro; um Cinema; quatro prédios tombados ao Patrimônio da História e Cultura do Município e um Centro de Formação Profissional – C.F.P.A.

Percebe-se que, apesar desses indicadores, há uma demanda efetiva da população por uma maior intervenção do poder público nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer. Certamente uma pesquisa direcionada a esta questão traria diversas contribuições para a análise

da inversão de prioridades nas políticas públicas do município.

6.4 FORMAÇÃO CIDADÃ E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Levantei a seguir alguns indicadores do processo formativo do OP a partir da visão dos seus participantes. Os aspectos enfatizados serão: impactos gerados pelo OP na relação da população com o Poder Público, participação no OP e em outras formas associativas, e as principais ações da Prefeitura a partir do OP.

Impactos gerados pelo OP na relação da população com o Poder Público

Um dos dados que demonstra o caráter formativo desse processo é a postura dos Conselheiros em relação ao Poder Público. **75,7%** afirmam que a relação com a Prefeitura mudou depois do OP, contra de 13,5% que declaram que a relação continua a mesma.

Os 75,7% dos Conselheiros declararam:

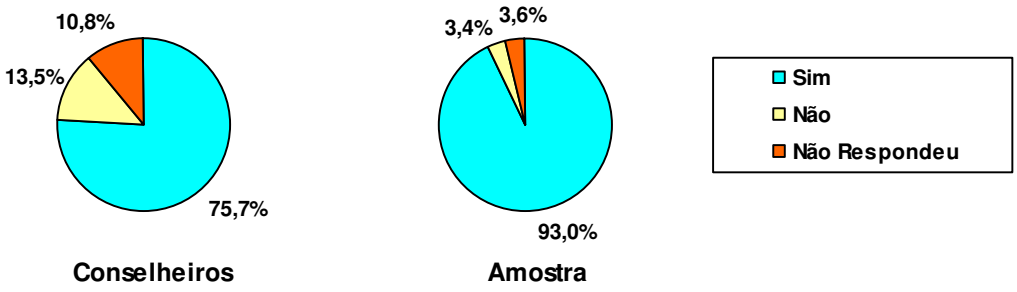
> "**Conseguimos reivindicar** as prioridades";
> "Me deu **confiança na decisão de cobrar** o que de fato tenho direito";
> "**Mudou a prestação de contas**, nós sabemos quanto entra e quanto gastou";
> "Porque **agora nós participamos da administração**";
> "Estamos **trabalhando juntos** para a população";
> "Exercer mais a **cidadania**";
> "**Hoje a Prefeitura e o O.P. não é nada mais nada menos que a extensão da minha casa**";
> "O **prefeito governa com o povo**";
> "Hoje existe o **respeito para com a comunidade**";
> "**Passei a conhecer todos os setores da Prefeitura**, tenho informações sem dificuldades";

> "A **Prefeitura passou a ser realmente mais respeitada e a cumprir com o seu papel**";
> "Houve **maior integração com a máquina administrativa**".(grifos pessoais).

O resultado anterior se confirma quando temos **93%** das pessoas da amostra que afirmam que a relação com a Prefeitura mudou. Destes, 65,5% dizem que mudou porque a comunidade passou a participar das decisões da prefeitura, 10,3% porque a prefeitura desenvolve ações que favorecem o exercício da cidadania e da democracia, 10,3% porque tiveram mais acesso a informações e 6,9% pela promoção da melhoria da qualidade de vida da população, veja o gráfico.

GRÁFICO 8

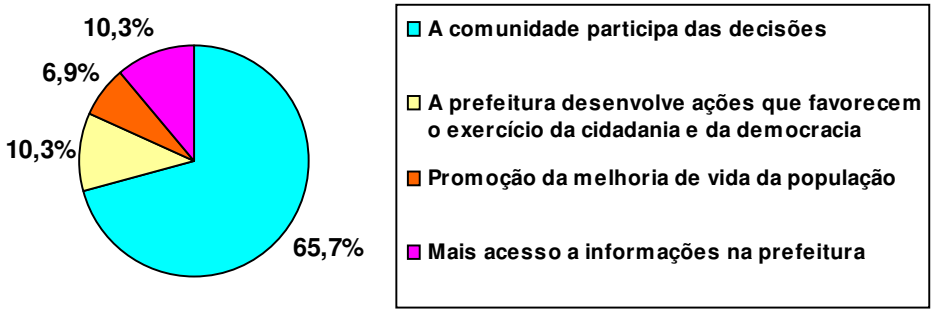
Mudanças na relação da população com a Prefeitura depois do OP



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

GRÁFICO 9

Mudanças na Prefeitura a partir do OP



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Os dados evidenciam que, a partir do OP, houve uma mudança na relação entre a Prefeitura e a população. Há um reconhecimento por parte daqueles que participam do OP da democratização da gestão municipal que passou a definir suas políticas públicas de forma participativa. Essa nova postura se reflete numa mudança gradual da cultura política local que vai rompendo com as antigas práticas clientelistas e patrimonialistas predominantes no Estado brasileiro.

Com essa mudança de postura da gestão municipal, outros canais de participação social foram se fortalecendo, como se pode constatar na declaração de um dos entrevistados.

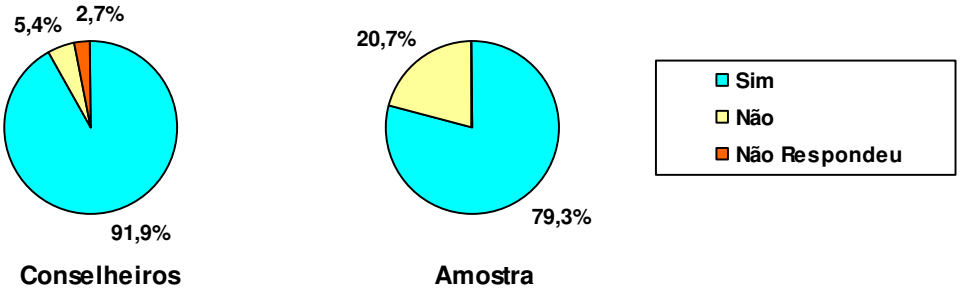
> Com esse movimento cresceu a atuação dos conselhos locais de saúde, dos diversos conselhos. A discussão da cidade se tornou uma coisa. Figuras que só viviam nas suas comunidades hoje rodam a cidade toda e sabem falar de Alagoinhas como um todo. Você pode ir aos bairros conferir isso *in loco.* Há comunidades em que crianças e adolescentes que nunca viram patrol hoje falam em saneamento ambiental, falam de como cuidar da água, falam o que é esgoto, falam o que é drenagem, com tranqüilidade. Então a gente conseguiu de fato por conta da criação do OP levar a informação pro cidadão de Alagoinhas o que é de fato a cidade deles. **(LUCIANO, ENTREVISTA N. º 01).**

Participação no OP e em outras formas associativas

Outro aspecto importante que os dados revelam é que 91,9% dos Conselheiros do OP e 79,3% da amostra participam de outras formas associativas (vide gráficos), o que confirma a assertiva de Benevides (2001; p.54) que "é evidente que os mais politizados, que já estão de alguma maneira inseridos numa organização pela base, vão participar mais".

GRÁFICO 10

Participação em outra forma associativa

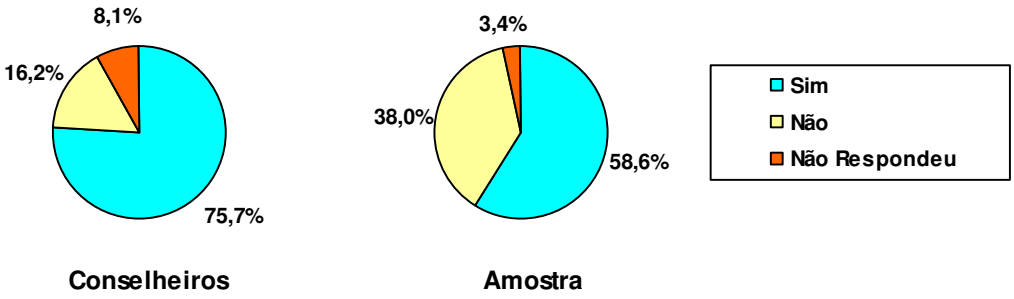


Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Outro dado que se agrega a este é que 75,7% dos conselheiros e 58,6% da amostra também exercem cargos de direção em associação ou entidade afim, conforme gráficos abaixo. Isto demonstra a participação majoritária no OP de lideranças comunitárias, porém o percentual restante de **24,3%** constitui-se de novas lideranças que surgiram evidenciando o potencial deste processo no estímulo à participação.

GRÁFICO 11

Exercício de função em outra forma associativa

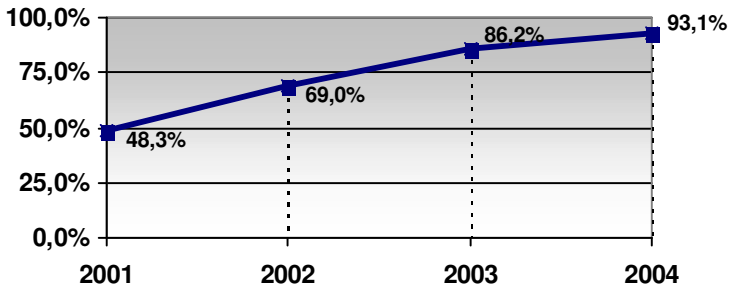


Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Outro registro significativo é que 37,8% dos conselheiros participam desde 2001, 10,8% desde 2002, 27,0% desde 2003 e 24,3% participaram em 2004. Ou seja, temos um processo de consolidação da participação, na medida em que **75,6%** dos conselheiros participaram de mais de um ciclo do OP. Conforme gráficos abaixo, os dados da amostragem também demonstram uma tendência de consolidação da participação.

GRÁFICO 12

Crescimento de participacão nos Ciclos do OP amostra

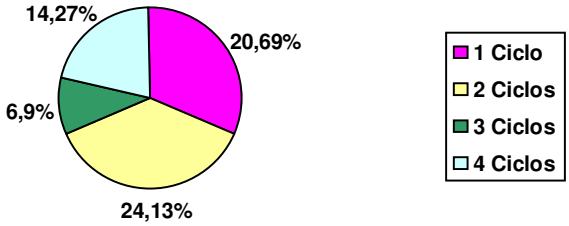


Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

GRÁFICO 13

Participação nos ciclos do OP – 2001 a 2004

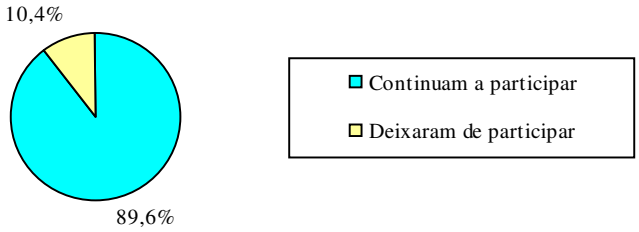
(amostra)



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

GRÁFICO 14

Consolidação do nível de participação
amostra/2004



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Os **10,4%** que deixaram de participar expõem os seguintes motivos:

"Por que no momento **não sou delegado ou conselheiro**"

"**Não estou acostumada a reuniões**"

O que se pode concluir é que, passada a fase de curiosidade do primeiro momento de um processo participativo novo no município, há uma tendência da participação se fortalecer, na

medida em que as decisões tomadas no OP são efetivadas pelo governo e não são percebidos favorecimentos a grupos ou indivíduos. A experiência de participação política, nesses casos, é cumulativa e auto-reprodutiva e, portanto, sempre aberta à aderência de novos segmentos sociais, antes apáticos politicamente.

Podemos perceber, a partir de algumas afirmativas dos conselheiros, quais os principais pontos que envolvem a garantia da participação no OP:

> "Garantir que **as prioridades de cada região sejam atendidas** com mais eficácia e cumprir a pauta";
> "**Conclusão das obras** eleitas como prioridades";
> "Precisam ser mais bem **divulgadas as atividades do OP** nas comunidades";
> "O **prefeito mostrar trabalho**";
> "Colocar **transporte** para os bairros mais distantes";
> "**Comunicação** em rádio comunitária com a participação dos conselheiros e da população, convidando todos da comunidade";
> "Fazer **reuniões** em cada comunidade";
> "Pensar em **horários e transportes convenientes** para que a comunidade possa participar das reuniões".

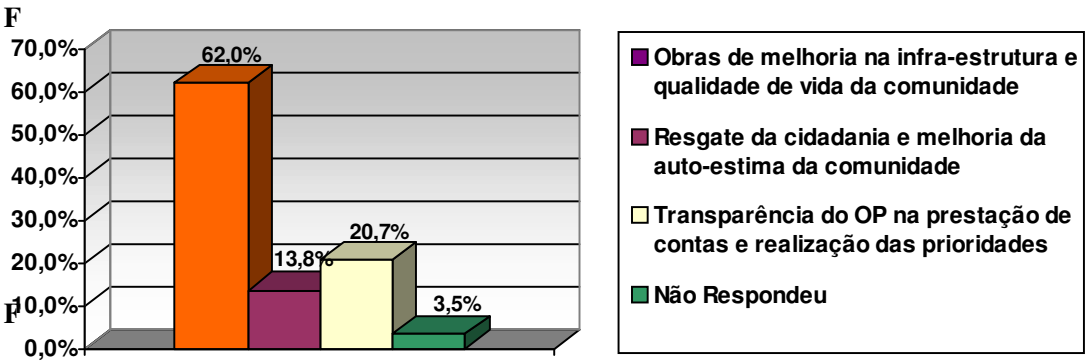
Em nenhuma das declarações acima houve menção a favorecimento de grupos, o que fortalece a credibilidade e confiança das pessoas no processo participativo.

Ações mais importantes produzidas pelo OP

Um dado bastante significativo é a compreensão das pessoas acerca das ações públicas mais significativas que foram produzidas pelo OP. Entre essas ações **62,0%** dos pesquisados citam as obras de melhoria na infra-estrutura e a melhoria da qualidade de vida da comunidade e **34,5%** citam o resgate da cidadania, a melhoria da auto-estima da comunidade, a transparência do OP na prestação de contas e a realização das prioridades eleitas pela população. Esse resultado

é bastante expressivo na medida em que obtemos de uma parcela considerável da amostra a inclusão da **valorização do processo democrático em si** como uma ação importante do poder público para a sua qualidade de vida, numa demonstração da importância, para os cidadãos, da participação, enquanto valor democrático. (gráfico 14).

GRÁFICO 15
Ações públicas produzidas pelo OP no município



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Ratificando a importância do OP para o fortalecimento da democracia e da cidadania, o Prefeito Joseildo afirma que o OP tem rompido com a política clientelista tão característica da política baiana, mais especificamente de Alagoinhas. E relata:

> [...] em algumas pesquisas quantitativas e uma pesquisa qualitativa que fizemos num ambiente pré-eleitoral você vai ver que uma coisa tão intangível aos olhos da população, que 24h por dia, sofre suas mazelas, seus problemas, suas conseqüências junto com seus filhos, seus avós, seus pais, eles lembram, com destaque, do Orçamento Participativo como uma prioridade da sociedade civil. **(PREFEITO JOSEILDO, entrevista n. º03).**

Quando perguntados sobre quais as mudanças mais importantes para a sua vida ocorridas a partir da participação no OP, **37,9%** da amostra respondem que a principal mudança foi **o desenvolvimento do senso crítico e do espírito de cidadania**. Através de afirmativas como:

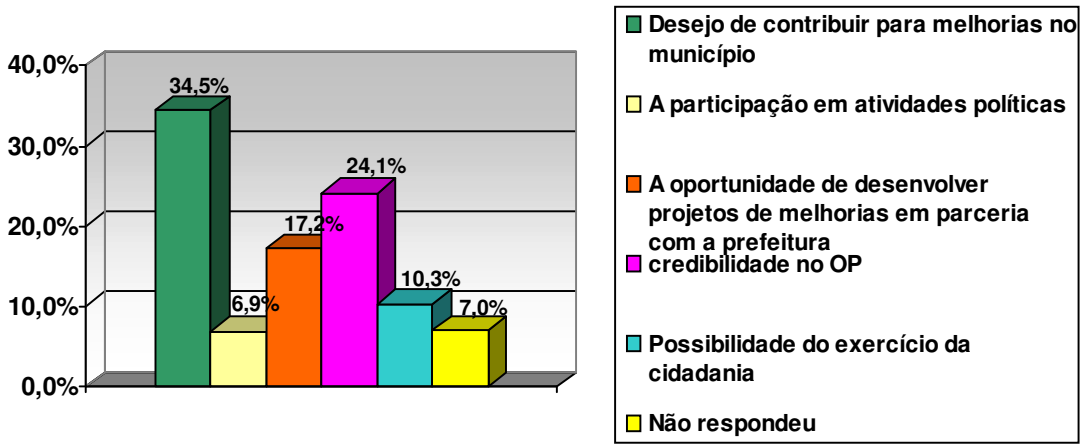
-"Conscientização política"
- "Educação de cidadania"
- "Conscientização cada vez maior do que é ser cidadão"
- "O interesse pela coisa pública"
- "Senso crítico"
- "Participação popular"
- "Foi bom ter participado"
- "Aprender que para conseguir mudanças tem que participar"
- "Participação no desenvolvimento da cidade"
- "Capacitação em ação popular"

O desejo de contribuir para **melhorias no município** foi o que motivou 51,7% das pessoas a participarem do OP, **24,1%** pela possibilidade de **participar** de algo novo, de dialogar, 10,3% pela possibilidade de **exercício da cidadania** e 6,9% por participar de **atividades políticas**. Este quadro demonstra que a participação, em processos como o OP, está relacionada ao sentimento de comunidade e de cidadania das pessoas, como podemos confirmar a partir dos depoimentos e do gráfico a seguir:

"A oportunidade de **interagir com o governo em prol do município**".
"**Trabalhar** junto à prefeitura **para uma comunidade melhor**"
"A proposta de participação popular, o **poder de intervenção do povo na administração**, curiosidade de saber como é governar com o povo".
"A **união da população para decidir os rumos da coisa pública**".
"A necessidade de **fortalecimento da comunidade** junto ao poder público".
"**Transparência no dinheiro público**, escala de prioridades".
"Porque **acreditei** no processo".
"Porque era uma **coisa nova** na prefeitura".
"Porque **fui convidada** pela primeira vez".
"Porque é no OP que temos chance de dialogar".
"O desejo de **exercer minha cidadania através da participação, contribuindo para o desenvolvimento do município**".
"O desejo de contribuir para o **avanço democrático do município**".

GRÁFICO 16

Motivos que levaram as pessoas a participar do OP

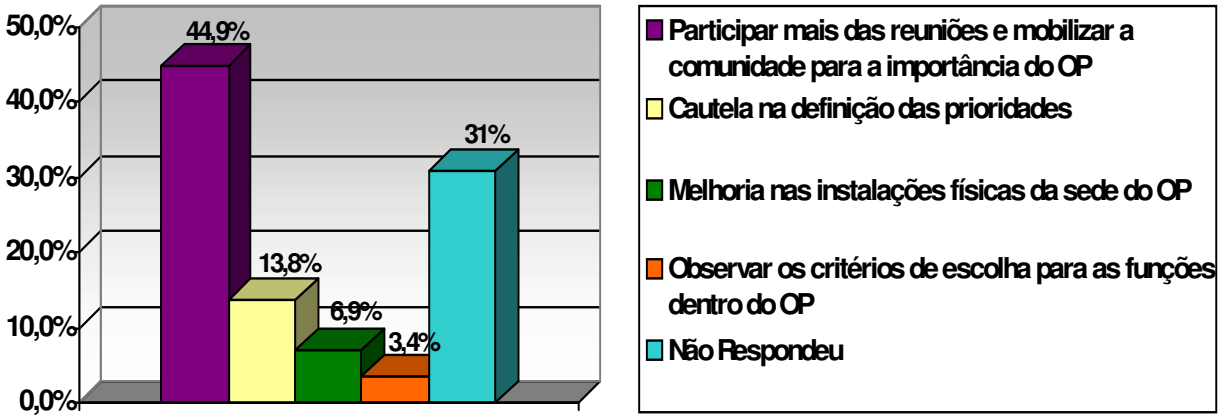


oFonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Outro dado significativo para a análise da dimensão educativa da participação no OP é indicado quando os pesquisados são perguntados sobre o que fariam diferente se fossem começar de novo a participar do OP, e a resposta predominante foi participar mais, conforme gráfico.

GRÁFICO 17

Indicação de futuras posturas de participação no OP



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Os dados colhidos nesta pesquisa mostram que com a implantação do OP em Alagoinhas vêm ocorrendo, gradualmente, mudanças na cultura política local. A relação entre gestão pública e sociedade vem sendo democratizada com a abertura efetiva de canais de participação social. O OP inaugurou essa nova fase, quando traz para um espaço público, coletivo, informações e decisões da esfera pública.

Reafirmando essa análise veja o que diz um dos entrevistados:

> [...] **o Orçamento Participativo é fundamental como um processo de educação política.** No OP você percebe que os cabos eleitorais, aquelas figuras que geralmente recebem dinheiro para conseguir os votos, que acham que são os donos dos votos, essas figuras começam a mudar de postura ou começam a não ter tanta importância na comunidade Porque as pessoas entendem qual é o seu papel de cidadão. Entende qual o papel dele como protagonista da história ele não precisa na realidade de um interlocutor na comunidade para ir às secretarias, para ir à administração para reivindicar, para ir à Câmera de Vereadores. O OP retrata isto com clareza, todo cidadão tem direito de se organizar em associações, em sindicatos, de ter uma atuação na sociedade. E a sociedade

> muda não é só por quem governa, muda porque entende que pode fazer a mudança, que pode dar contribuição.**Conseguimos lideranças no primeiro ano, e até hoje, temos lideranças que defendem o OP de forma tal, independente da administração**. **Inclusive figuras que são contrárias as nossas posições políticas e defendem o Orçamento Participativo como uma peça fundamental.** Nas rádios, por exemplo, daqui da cidade, que nós não temos acesso, quando se faz crítica ao OP o próprio conselheiro chega para dar resposta. Então este é um instrumento fundamental. **(LUCIANO, ENTREVISTA N. º 01 grifo pessoal).**

As observações *in loco* apontam para uma progressiva passagem da visão individualista, predominante no início da implantação do processo, para um crescente aumento da perspectiva de coletividade, da busca de decisões universalizáveis.

Depoimentos como esses respaldam essa afirmação:

> "Me capacitei, me inteirei como **cidadão da minha cidade**"
> "No entendimento de coisas do meu município que antes eu desconhecia, me considero alguém informado e **participante da gestão da minha cidade**"
> **"**Tive mais **conhecimento, desenvolvimento e mais diálogo"**
> **"**É que eu **estou contribuindo com o progresso da minha cidade".**

As declarações acima indicam a perspectiva de desenvolvimento dos valores da autonomia e da solidariedade a partir da participação em espaços coletivos e dialógicos, na medida em que o sujeito participante torna-se um *interlocutor válido*, onde a argumentação se dá na busca de interesses universalizáveis, do bem comum.

As características levantadas por Cortina de uma efetiva cidadania podem ser percebidas nas respostas dos conselheiros, quando perguntados sobre a importância de estarem participando do OP:

> "Informação e consciência dos meus **direitos**";
> "Me ajudou a descobrir o **exercício da cidadania** e sou obrigado a participar da sociedade";
> "**Sonhamos** mais e temos mais experiência";

> "Hoje tenho mais **informações**, mais esclarecimentos sobre as obras em andamento";
> "Me capacitei, me inteirei como **cidadão da minha cidade**";
> "No entendimento de coisas do meu município que antes eu desconhecia, me considero alguém informado e **participante da gestão da minha cidade**";
> "**Conhecer** os direitos e deveres do **poder executivo e legislativo**";
> "Na capacitação, pois assim posso **entender melhor a organização da administração**";
> "Tive mais **conhecimento**, **desenvolvimento** e mais **diálog**o";
> "Valorizar mais a **participação popular**";
> "É que eu estou contribuindo com o **progresso da minha cidade**";
> "Resgate da **auto-estima**";
> "Passei a exercer mais a minha **cidadania**";
> "Leva-me a refletir o verdadeiro **papel do cidadão** e impulsiona-me à ação e ao **compromisso com a cidade**". (grifo pessoal).

Estas declarações mostram como a participação está relacionada à cidadania, ao conhecimento, ao diálogo, ao sentimento de coletivo e à auto-estima. O que nos leva a afirmar que o OP é um espaço fértil ao desenvolvimento de uma **atitude dialógica**.

Há nessas falas uma tendência à valorização da cidade, ou seja, da coletividade; do conhecimento como forma de *"empowerment*"[32], do diálogo; do exercício da cidadania (direitos e responsabilidades); da auto-estima e, por fim, do sonho, esperança em um mundo melhor.

6.5 A PRÁTICA CIDADÃ A PARTIR DO OP

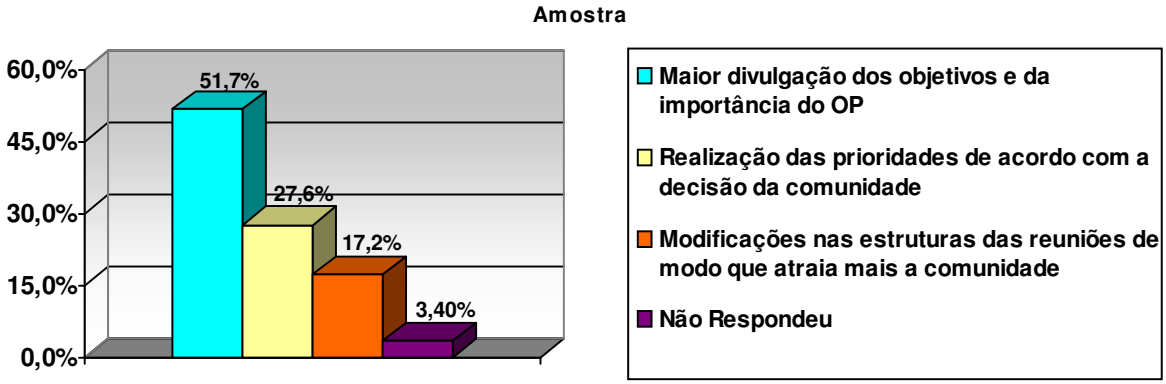
Os participantes do OP demonstram a capacidade de analisar, julgar criticamente o processo que estão vivenciando e sugerir mudanças como poderemos ver a partir dos dados a seguir.

[32] Empoderamento, ou seja, forma de consciência política que faz a crítica das desigualdades e injustiças existentes, mas, ao mesmo tempo, é capaz de ver na ação coletiva a forma de alcançar reformas progressivas.(in SOUZA, 2001,P.87)

O exercício da democracia participativa requer por parte dos cidadãos uma capacidade desenvolvida de julgar criticamente os acontecimentos e transcender a lógica individual para chegar a pontos de vista universais, que lhes permitam através de uma atitude dialógica enfrentar os problemas de uma comunidade. Ou seja, a cidadania se constrói e se pratica com outros. Dentro desta perspectiva, a ação educativa objetiva não somente a formação do juízo crítico dos sujeitos individuais, mas também deve desenvolver suas capacidades comunicativas e cívicas que vinculam o individual ao universal, promovendo a abertura dos cidadãos às ações associativas. (PONTUAL, 2000, p.40).

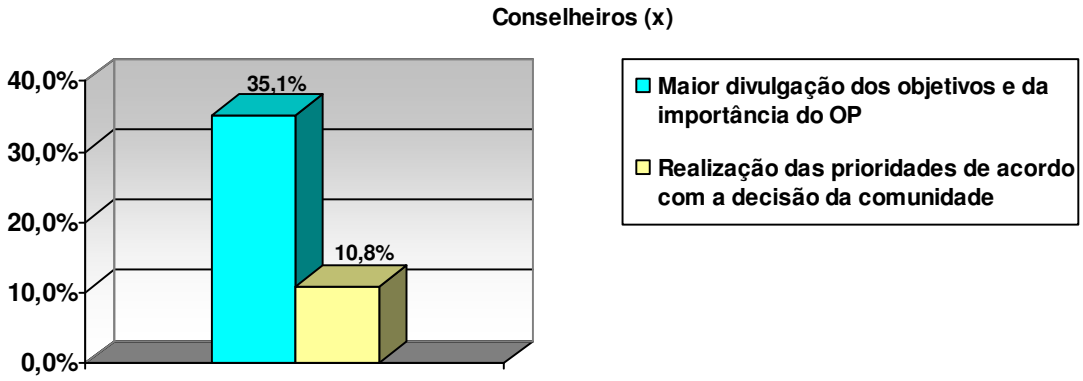
Os dados revelam a capacidade das pessoas que participam do OP de julgar o processo em que estão inseridos e propor melhorias. Um aspecto relevante levantado pelos conselheiros diz respeito aos mecanismos necessários à ampliação da participação da população no OP. 35,1% acham que a divulgação é o melhor instrumento, seguido de 10,8% que afirmam ser o atendimento às prioridades um fator que atrairá mais pessoas. A amostragem indica prioritariamente, também, a divulgação como um mecanismo necessário à ampliação da participação, seguido da realização das prioridades e modificação na estrutura das reuniões do OP, conforme gráfico.

GRÁFICO 18
Medidas indicadas para ampliação da participação da população no OP



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa.

GRÁFICO 19
Medidas indicadas para ampliação da participação da população no OP



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Como se pode ver, é importante que o gestor público não minimize questões infra-estruturais e organizacionais pertinentes ao funcionamento do OP, tentando aperfeiçoá-las à medida em que as falhas e lacunas sejam verificadas. No tocante às obras, as dificuldades de execução devem ficar bem claras para a população garantindo a transparência na aplicação dos recursos e o controle social. Apesar dos esforços feitos pela equipe do OP em explicar as dificuldades do município na execução das obras, os dados indicam a necessidade de serem melhorados os mecanismos de informação à população.

Esses números voltam a serem confirmados quando os conselheiros levantam os pontos positivos e negativos do OP, conforme tabela abaixo:

QUADRO 5

PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO OP (CONSELHEIROS)

Positivos	Negativos
"**União** para os participantes";* "A **participação** do povo em geral";* "Cobrança das prioridades pela comunidade"; "**Realização de obras**";* "Informação e Comunicação"; "Participar das prestações de contas das verbas públicas"; "**Exercício da cidadania e da democracia**";* "Atendimento das prioridades da comunidade"; "O prefeito mostra trabalho"; "Formação de novas lideranças" "Descentralização do Poder"	"**Falta maior divulgação** pela assessoria de comunicação da Prefeitura";* "**Pouco envolvimento das pessoas e entidades** em geral nas discussões";* "**Pouca destinação de verba do orçamento** para atender as demandas e prioridades";* "Uma parcela dos delegados é desinteressada"; "Não ir a cada comunidade prestar contas"; "A dificuldade de transportes contribui para a não participação ativa das comunidades".

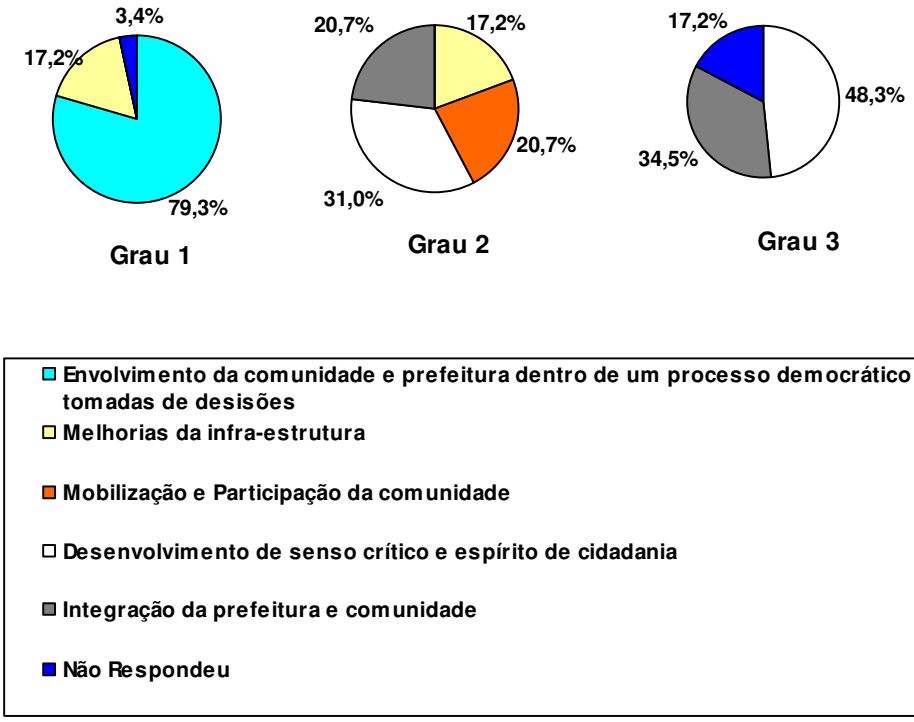
*__Fonte:__ Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Os dados coletados na amostra apontam para os mesmos pontos positivos e negativos como se pode observar nos gráficos e tabelas a seguir:

* *Variáveis que aparecem predominantemente entre os entrevistados.

GRÁFICO 20

Pontos Positivos do OP



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

TABELA 11

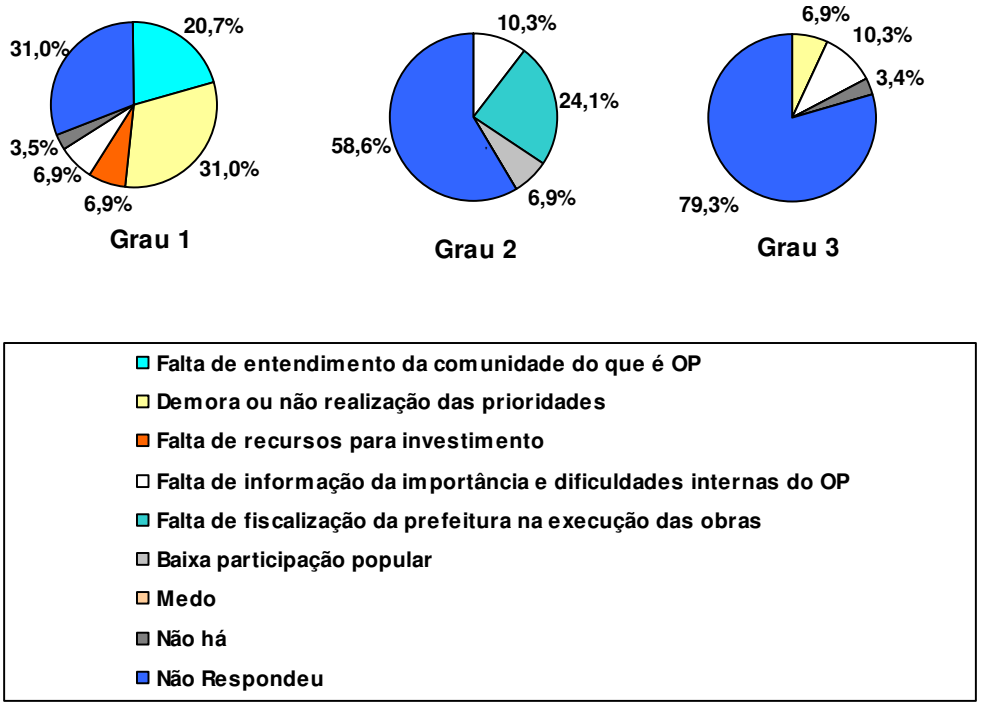
PONTOS POSITIVOS DO OP

Pontos positivos do OP	1ª opção	2ª opção	3ª opção
1. Envolvimento da comunidade e prefeitura dentro de um processo democrático de tomadas de decisões.	**79,3%**	-	-
2. Melhorias na infra-estrutura	**17,2%**	17,2%	-
3. Mobilização e participação da comunidade	-	20,7%	-
4. Desenvolvimento do senso critico e espírito de cidadania	-	31,0%	48,3%
5. Integração da prefeitura e comunidade	-	20,7%	34,5%

Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

GRÁFICO 21

Pontos Negativos do OP



Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

TABELA 12
PONTOS NEGATIVOS DO OP

Pontos negativos	1ª opção	2ª opção	3ª opção
1.Falta de entendimento da comunidade do que é OP	**20,7 %**	**-**	**-**
2.Demora ou não realização das prioridades	**31,0 %**	**-**	6,9%
3.Falta de recursos para investimento	**6,9%**	**-**	**-**
4.Falta de informação da importância e dificuldades internas do OP	**6,9%**	10,3%	10,3%
5.Falta de fiscalização da prefeitura na execução das obras	-	24,1%	**-**
6.Baixa participação popular	-	6,9%	**-**
7.Medo	-	-	3,4%

Fonte: Elaborado pela autora, com dados coletados na pesquisa

Em relação aos aspectos negativos, as assertivas apontam, novamente, para a necessidade de melhoramento das ações operacionais e para o pouco recurso destinado ao OP.

No que se referem aos aspectos positivos, os depoimentos supracitados demonstram o caráter virtuoso da participação no OP. A partir dos indicativos de fortalecimento da cidadania, aumento do senso crítico, da auto-estima e do sentido de coletividade, fica evidenciado o caráter formativo do OP. Como afirma Dias (2000, p.07), o que torna um governo democrático virtuoso é a virtude. E virtude, nesse sentido, não se refere ao comportamento moral daqueles que deliberam e sim à natureza da deliberação; uma deliberação virtuosa coloca invariavelmente o interesse público acima do privado. **É nesse contexto que mecanismos de participação direta da população sobre as decisões públicas angariam um caráter virtuoso e se impõem como alternativa à tradicional representação política**.

6.6 DESAFIOS

O OP por suas características vem demonstrando seu potencial formador para cidadania e a importância da abertura de espaços públicos para discussão de questões coletivas. Fica clara a dificuldade desses processos atraírem um grande número de pessoas, por tratar-se de uma mudança de cultura política como já analisamos anteriormente.

Ao encontro desta assertiva um cidadão de Alagoinhas afirma: "Sabemos que em Alagoinhas existiram diversas condições que geraram culturas de diversas crendices. Embora estejamos mais bem intencionados nas ações, a população ainda não participa por descrédito. Talvez tenhamos que repensar algumas ações...".

Apesar do reconhecimento da importância dessa experiência, foram levantadas pelos pesquisados algumas dificuldades no processo do OP, dentre elas destacam-se:

1. Falta de entendimento da comunidade do que é OP,
2. Demora ou não realização das prioridades,
3. Falta de recursos para investimento,
4. Falta de informação sobre a importância e as dificuldades internas do OP,
5. Falta de fiscalização da prefeitura na execução das obras,
6. Baixa participação popular,
7. Deficiência da equipe da prefeitura.

Esses pontos foram expressos através de falas como:

"Incompreensão da população"
"A falta de consciência em cidadania"
"OP não ser nem 50% da população"
"Falta de orientação à comunidade de como votar as prioridades"
"Demora da realização da prioridade"
"Demanda não cumprida"
"Falta de recursos"

“Pequeno percentual para investimentos”
“Pouca divulgação da importância do OP”
“Nas escolhas dos conselheiros”
“Comunicação deixa a desejar”
“O OP fiscaliza, porém a empresa que vem fazer a obra não mostra qualidade para o serviço”
“Mais freqüência do poder público”.
“A participação popular diminuiu”
“Falta de participação da equipe do governo”
“Mais divulgação nas obras do governo municipal”
“Pouca funcionalidade das comissões”

A partir desses depoimentos e dos pontos negativos levantados pelos pesquisados, já explicitados anteriormente, fica clara a necessidade de constante avaliação e reorientação na condução do OP, principalmente no tocante às estratégias de divulgação, à metodologia utilizada nas assembléias e aos cursos de formação continuada oferecidos aos participantes, tanto da sociedade como do Poder Público. Medidas que, sem dúvida, levariam ao aprimoramento do processo.

FOTOS DAS REGIÕES DE RIACHO DA GUIA, CENTRO E SANTA IZABEL

(AMOSTRA)

Fonte: Prefeitura municipal de Alagoinhas

REGIÃO 8 Centro

Obras de macrodrenagem na rua Quintino Bocaiúva. Melhoria para mais de 100 famílias do bairro e das comunidades de Barreiro, Nova Brasília, Santo Antônio, Pedro Braga, Teresópolis e 21 de setembro

Assembléia realizada no Colégio Senai

Visita dos conselheiros ao Centro de Atenção Especializada (CAE), que já realiza mais de 2.500 consultas por mês em diversas especialidades

Fonte: Prefeitura municipal de Alagoinhas

REGIÃO 3 Praça Santa Isabel

Pavimentação asfáltica do Parque São Cristóvão: obra beneficia 380 famílias

Assembléia realizada na Associação de Ferroviários de Alagoinhas (AFA) e a visita prévia dos conselheiros ao Jorro

Fonte: Prefeitura municipal de Alagoinhas

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, nas últimas décadas, em todo o mundo, vêm trazendo à tona o debate acerca da democracia participativa. No Brasil, no âmbito da reconfiguração dessas relações, surge, a partir da década de 70, a experiência do Orçamento Participativo (OP), uma forma de participação direta da população na definição do orçamento público e no processo de formulação de políticas públicas que a afetam diretamente.

No campo das formas participativas de gestão, as experiências de OP surgem em um contexto de lutas sociais históricas por democratização em nosso país. Configurando-se como um novo modelo de gestão pública baseado no valor democrático da participação, o OP se caracteriza pela busca de superação do tradicional modelo do Estado brasileiro marcado pelo clientelismo na política, pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático.

Na Bahia, poucos municípios adotam o Orçamento Participativo que vem sendo desenvolvido desde 1997 com a experiência de Vitória da Conquista. O município de Alagoinhas implantou o OP em 2001 e vem consolidando este programa, tornando-se, como o município de Vitória da Conquista, referência no Estado.

Como vimos na introdução, essa pesquisa foi realizada com o objetivo de compreender a dimensão educativa da participação no Orçamento Participativo (OP) do município de Alagoinhas, no período de 2001 a 2004.

Este estudo tem como sua categoria central de análise o valor da **participação** em sua dimensão educativa voltada à formação para e pela cidadania, fundada em relações

eminentemente democráticas que se realizam nas práticas coletivas que visam o bem comum. Portanto, o esforço empenhado nessa trajetória foi de analisar o processo participativo, mais especificamente em sua relação com a formação cidadã, isto é, com a educação para a democracia.

As conclusões que se seguem procuram responder às questões que nortearam este estudo: **Há uma dimensão educativa voltada à formação cidadã no processo do Orçamento Participativo? Se há, como esta é percebida na fala dos atores sociais que participam deste processo?** Nelas reúno os pontos que considero os mais importantes alcançados com a realização desta investigação, não apenas em seus aspectos compreensivos da realidade estudada como nos de autoformação, isto é, em sua dimensão acadêmica propriamente dita.

São elas:

- Como uma experiência de democracia participativa, o OP, à luz da experiência de Alagoinhas, vem se consolidando como uma alternativa complementar à democracia representativa, que ao longo da história brasileira tem sido marcada pelas "promessas não cumpridas", dentre elas a da educação para o viver democrático.

- O OP é um programa que busca a participação da população na definição das prioridades na aplicação dos recursos públicos e no controle de sua execução. É uma experiência inovadora de democratização da gestão pública que vem procurando romper com o caráter patrimonialista característico do Estado brasileiro. Apesar dos desafios próprios de situações de mudança de práticas, os dados demonstram que o OP, em Alagoinhas, vem democratizando a gestão pública, promovendo a inclusão dos setores sociais excluídos do debate das políticas públicas e, conseqüentemente, contribuindo para o fortalecimento da cidadania em Alagoinhas.

- Com a implantação do OP em Alagoinhas, vêm ocorrendo, gradativamente, mudanças na cultura política local. A relação entre gestão pública e sociedade vem sendo democratizada com a abertura efetiva de canais de participação social. O OP inaugurou

essa nova fase em Alagoinhas, quando traz para um espaço público, coletivo, informações e decisões da esfera pública.

- O OP se constitui em uma prática nova e inovadora de permanente aprendizado de vivência coletiva, que a partir da participação desafia homens e mulheres a assumirem a responsabilidade de decidir, junto ao poder público, sobre os rumos de sua cidade. Requer, desta forma, para uma efetiva participação, a constante qualificação do processo, no qual técnicos e gestores desempenham papel fundamental.

- O papel dos técnicos e dos gestores no OP é de suma importância para o estabelecimento de uma efetiva relação democrática entre poder público e comunidade. Elementos como horizontalidade na relação, decodificação dos conceitos, linguagem adequada, respeito às diversidades culturais e metodologia utilizada são aspectos essenciais ao desenvolvimento de uma prática democrática.

- A participação é um valor democrático essencial à atividade pública capaz de promover o desenvolvimento moral dos indivíduos, ou seja, a formação de valores como autonomia, solidariedade e cooperação. Os dados obtidos indicam que processos participativos como os do OP possibilitam o desenvolvimento desses valores, na medida em que o sujeito que participa torna-se um *interlocutor válido* que desenvolve sua capacidade argumentativa em um espaço coletivo e dialógico na busca de interesses universalizáveis, do bem comum. E, como foi visto nas contribuições teóricas que subsidiaram este trabalho, o engajamento dos cidadãos que se colocam como *interlocutores válido*s em processos coletivos tende a consolidar o valor da participação.

- O papel do OP de formador para a cidadania, identificado no OP do município de Alagoinhas, demonstra que experiências educativas de **formação cidadã,** baseadas no fortalecimento da participação em espaços coletivos, são uma realidade.

- A **dimensão educativa** no OP se expressa através, pelo menos, de três aspectos:

1. no processo de **normatização de procedimentos** com a participação da comunidade envolvida no OP, através do Regimento Interno. O que permite uma melhor compreensão da realidade e a geração compartilhada de normas de participação coletiva;
2. no exercício da **auto-regulação** coletiva;
3. no **desenvolvimento do senso crítico (juízo de valor) e do espírito de cidadania**. O ato de participar de espaços coletivos desenvolve o sentimento de cidadania e de coletividade, o conhecimento, a capacidade de diálogo e a auto-estima.

- A participação no OP possibilita a **aprendizagem** por parte da comunidade envolvida no processo de **conceitos técnicos** como receita, despesa, investimento, dívida pública e outros, inerentes ao orçamento público, indispensáveis à tomada de decisões sobre o que é melhor para o coletivo.

- Na experiência estudada verifico que a formação cidadã, no sentido do exercício para o bem comum, através da participação, ocorre de forma processual. Os resultados apontam para uma progressiva passagem da visão individualista por parte dos envolvidos no processo, predominante no início da implantação, para um crescente aumento da perspectiva de coletividade, de busca de decisões universalizáveis.

- O OP é uma ambiência potencialmente voltada ao desenvolvimento de uma **atitude dialógica**. As assembléias do OP constituem-se em espaços dialógicos de tomada de decisão. De maneira mais constante, esses espaços têm se caracterizado pelo debate das idéias, onde a argumentação é o critério básico no processo decisório. Porém, nos momentos de impasse, é utilizada a fórmula política que determina que a maioria decide através do voto. Portanto, há uma mescla no modelo do processo decisório, o que demonstra que, na experiência estudada, a busca do consenso pela atitude dialógica necessita ser aprimorada.

- Durante o processo de participação política, homens e mulheres têm suas potencialidades gradualmente estimuladas e desenvolvidas, conforme os dados empíricos indicam. Além

disso, através da participação os cidadãos desenvolvem uma maior consciência dos interesses dos demais e noções de interesse público, gerando benefícios para a sociedade como um todo.

- Se levarmos em conta que o OP efetivamente não interfere na redistribuição de renda e, portanto, não muda a estrutura da organização social, desigual em nosso país, o que o qualifica, enquanto uma experiência democrática efetiva, é a sua dimensão educativa de formar cidadãos críticos e ativos inseridos em contextos coletivos.

- Foi constatada a necessidade permanente de o programa ser reavaliado, adequando-se às necessidades que surgem e corrigindo os erros identificados. O aperfeiçoamento metodológico e operacional do programa é fundamental para o fortalecimento e a consolidação da participação, principalmente, no tocante às estratégias de divulgação, à metodologia utilizada nas assembléias e a realização de cursos de formação continuada oferecidos aos participantes, tanto da sociedade civil como do Poder Público.

- É importante que aqueles que participam do processo estejam preparados, plenamente cônscios do seu papel, dominando as informações necessárias à tomada de decisão. Para que isso aconteça, faz-se necessário que os cursos de formação sejam oferecidos, de forma continuada, aos partícipes do programa, possibilitando uma intervenção cada vez mais qualificada no processo decisório, o que complementa o aprendizado que se dá no próprio processo de convivência coletiva.

- Por fim, ressalto que nas falas dos pesquisados há um reconhecimento que, a partir da participação no OP, desenvolve-se uma tendência à valorização da cidade, ou seja, da coletividade; do conhecimento como forma de *"empowerment*", do diálogo; do exercício da cidadania (direitos e responsabilidades); da auto-estima; do sonho e da esperança de um mundo melhor.

Recomendações

Apresentadas as conclusões, destaco algumas recomendações que nascem de aspectos evidenciados na pesquisa, que podem vir a se constituir em efetiva contribuição para estudos futuros e para aqueles que busquem implementar esse tipo de prática.

- O desenvolvimento de estudos e pesquisas que abordem as diversas facetas apresentadas pelos processos participativos, a exemplo da: participação rural x urbana, por gênero, por faixa etária, escolaridade, papel da juventude no debate de políticas públicas, dentre outros, que se constituem em aspectos instigantes para o aprofundamento da compreensão do valor da participação.

- A ampliação de experiências participativas, como as do OP, para outros espaços sociais, a exemplo das escolas, o que contribuiria significativamente para o processo de educação para a democracia.

- A constante avaliação e aprimoramento dos procedimentos metodológicos na busca do fortalecimento da dimensão educativa nos processos coletivos de participação, inclusive no que tange a adequação da linguagem a ser utilizada nesses espaços, considerando a diversidade sócio-cultural e educacional dos participantes.

REFERÊNCIAS

ALAGOINHAS (Cidade) Prefeitura Municipal de Alagoinhas. **Curso de Formação para Conselheiros e Delegados do Orçamento Participativo de Alagoinhas – Ba**. Orçamento Público e Orçamento Participativo. 2001.

ALVES, Noêmia. 151 Anos de Emancipação Política. **Jornal Folhão da Bahia**, Alagoinhas, Feira de Santana e Salvador, julho de 2004, Editorial, p. 02 - 03.

ARAÚJO, Laudicéia. MESQUITA, Francisco. SANTOS, Ana Nery dos. ANDRADE, Márcia. **Cartilha Orçamento Participativo no Nordeste:** gestão 1997/2000. Fórum Nacional de Participação Popular. 2003.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Participação popular nos governos locais,** democracia e cidadania. São Paulo: Polis, n.14, 1994.

BOGDAN, Robert. BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Portugal, 1994.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Passos, n.95).

BOBBIO, Noberto. MATTEUCCI, Nicola. PAQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Políticas**.Tradução de Carmem C. Varriale et al; coord. Trad. FERREIRA, João e CACAIS, Luís

Guerreiro Pinto. 12ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

_____ Norberto. Trad. NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O Futuro da democracia**, 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

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

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257, 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar Nº 101 de 2000, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 04 de maio 2001.

BRASIL **LDB –** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**,** nº 9.394/96, 1996, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**.

CACCIA BAVA, Silvio. **Participação e Democracia**. Seminário: Os sentidos da democracia e da Participação, São Paulo: [s.n], 2004.

CORTINA, Adela. Ética Aplicada y Democracia Radical**. Madrid: Tecnos, S.A, 1997.**

_____ La Educación Del Hombre Y Del Ciudadano. **Revista Iberoamericana De Educación, Educación y Democracia**, p. 41-63, n.º 7 - enero abril 1995.

DALLARI, Dalmo Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção primeiros passos, 104).

DIAS, Márcia Ribeiro, **Democracia e Participação Política**: virtudes e desafios do Orçamento Participativo. Porto Alegre-RS: Guayi, 2000. (Coletânea "Construindo um Novo Mundo").

DUTRA, Olívio. BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento Participativo e Socialismo**: Socialismo em Debate. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

ECHAVARRÍA Corina. **"Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa"**: Estudio comparado de los casos de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (Argentina) y la Prefectura de la Ciudad de Porto Alegre (Brasil). 1999. Dissertação. (Mestrado) Córdoba, 1999.

FREIRE, Paulo. "A constituição de nova cultura política".In:___ Villas Boas, Renata Telles, Vera. **Poder local, participação popular, construção da cidadania**, n.º 01. Fórum Nacional de participação popular nas Administrações Municipais. 1995.

GADOTTI, Moacir, **Pedagogia da Terra**, São Paulo: Petrópolis, 2000. (Série Brasil Cidadão).

GADOTTI, Moacir. PADILHA, Paulo Roberto. CABEZUDO, Alicia (Orgs).**Cidade Educadora**: princípios e experiências. São Paulo: Cortez/ Instituto Paulo Freire, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não –formal e cultura política**: impactos do associativismo do terceiro setor, São Paulo, Cortez, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Companhia das Letras, 26 ªed. São Paulo, 1995.

LYRA, Rubens Pinto. **As Propostas "Clássicas" de Democracia Direta e o Ineditismo da Experiência *Brasileira*** *Política e Trabalho n.º 15 - Setembro / 1999, p.. 11-19.*

LUZ, Narcimária C. do P. Awasoju: dinâmica da expansão existencial das diversas contemporaneidades. **Revista FAEEBA**, Salvador, v.8, n.12, p.45-74, jul/dez,1999.

MENGA, Ludke, MARLI, E.D.A. André. **Pesquisa em Educação**: Abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. DESLANDES, Suely Ferreira. NETO, Otávio Cruz. GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis- RJ: Vozes, 1994.

MOURA, Maria Suzana **Cidades empreendedoras**: cidades democráticas e redes públicas Tese (Doutorado), 1997.

MUÑOZ, César. **Pedagogia da Vida Cotidiana e Participação Cidadã**. São Paulo: Cortez/ Instituto Paulo Freire, 2004.

NUNES, Débora. Por uma Pedagogia da Participação Popular. **O&S**, n.16, set./dez.,1999.

PALMEIRA, Maria José de Oliveira. O público e o privado no projeto pedagógico em discussão. **Revista FAEEBA/UNEB**. Salvador, Ano 4, n.º 4, jan./jun. 1994.

_____ Natureza e conteúdo das políticas públicas na atualidade. **REVISTA FAEEBA/UNEB**. Salvador, Ano 5, n.º 6, jul./dez., 1996.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O processo educativo no orçamento participativo**. Tese (Doutorado), São Paulo: Aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado.PUC, 2000.

PUIG, José Maria. **A construção da personalidade moral**. São Paulo: Ática, 1998.

REVISTA ALAGOINHAS A melhor opção para o pólo ceramista. Alagoinhas: Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2002.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no período de 1997 a 2000**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Reinventar a democracia**: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. Lisboa: Gradiva/Fundação Mário Soares, 1998.

SÁNCHEZ, Felix. **Orçamento Participativo**: teoria e prática São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões de Nossa Época, n. 97).

SODRÉ, Muniz. **O patrimônio como virtude**. Petrópolis: Claras e Escuras/Vozes, 1999.

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo.**Revista São Paulo em Perspectiva**, v.15/ nº.4, Out/Dez, 2001.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira...[et al.], **A assistência na trajetória as políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise, São Paulo:Cortez, 1985.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã, São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

_____ Elenaldo e Carvalho, Inaiá. "Descentralização e Participação na Gestão Local: Alguns problemas e desafios da constituição de nova cultura política". In:____ Villas Boas, Renata e Telles, Vera. **Poder local, participação popular, construção da cidadania**, nº 01. Fórum Nacional de participação popular nas Administrações Municipais. 1995.

_____ Elenaldo. As dimensões da participação cidadã. **Cadernos CRH/UFBA**. Salvador n.

26/27, p.179-209, Jan/dez, 1997.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Relatório final para a Disciplina Sociedade Civil e Políticas Públicas**: projeto. Alagoinhas-Ba: UFBA, ACC (Atividade Curricular em Comunidade) 2001.1.

XAVIER, Uribam. **Gestão democrática contemporânea**: protagonismo e cidadania. Curso de Gestão Democrática e Protagonismo Cidadão. Universidade Aberta do Nordeste. Fundação Demócrito Rocha**.**

Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 05 de agosto de 2003

Disponível em: http://www.alagoinhas.com.br. Acesso em: 23 de julho de 2003

ANEXO I

ROTEIRO DA ENTREVISTA N. 01 e 02

Nome: Luciano e Equipe OP

1- Como surgiu o OP em Alagoinhas?
2- Como foi concebido o OP?
3- Quais os desafios e dificuldades encontradas na implantação?
4-Quais as potencialidades encontradas em Alagoinhas para a implantação do OP?
5- Qual a sua análise sobre a participação do cidadão e cidadã de Alagoinhas no OP?
6- Qual a importância do OP para a formação cidadã? A dimensão educativa do OP é evidenciada durante o processo? De que forma? Quais os indicativos?

ROTEIRO DE ENTREVISTA N. 03

Nome : Prefeito Joseildo Ramos

1- Como foi concebido o OP em Alagoinhas? (concepção e planejamento da execução)
2- De sua experiência em que o OP modifica a relação entre o Poder Público e a sociedade civil?
3- A descentralização de poder é um dos eixos centrais do OP. O OP modifica o processo de decisão na esfera do poder público? De que forma?
4-Quais as potencialidades e dificuldades encontradas em Alagoinhas para a implantação do OP?
5- Você poderia citar 03 aspectos nos quais a OP contribui para consolidar um governo de natureza democrática?

6- Qual a sua análise sobre a participação do cidadão e cidadã de Alagoinhas no OP? Aborde mais especificamente em relação ao nível de participação, a qualidade da participação e a duração/perseverança na participação.

7-Você nota alguma modificação no perfil da participação e do compromisso político na tomada de decisão das pessoas que participaram de todas as etapas do OP?

8-Você atribui alguma mudança por acaso verificada à participação dessas pessoas no OP? Por que?

9-Qual a importância do OP para a formação cidadã? A dimensão educativa do OP é evidenciada durante o processo? De que forma? Quais os indicativos?

ANEXO I I

QUESTIONÁRIO 1

Levantamento de dados com os Conselheiros do Orçamento Participativo (OP) no Município de Alagoinhas-Ba.

Data :-----/----/----

Local:_____

Dados Pessoais do Entrevistado

1. **Nome:**_____
2. **Idade:**_____
3. **Escolaridade: [ ] 1º grau [ ] 2º grau [ ] superior**
4. **Morador do bairro de** _____
5. **Localizado na zona [ ] rural [ ] urbana**

Questões:

1. O Sr.(a) participa do OP há quanto tempo?

   [ ] desde 2001 [ ] desde 2002 [ ] desde 2003 [ ] 2004

2. O Sr.(a) participa de alguma associação, entidade comunitária ou partido político?

   [ ] sim [ ] não Qual ? _____

3. – O Sr.(a) exerce alguma função na associação ou entidade na qual o Sr(a), participa ?

   [ ] Sim [ ]Não Qual ? _____

4. Na sua opinião a população está satisfeita com o OP?

   [ ] sim [ ] não Por que ?_____

_____

5. O que você considera que sejam aspectos positivos e/ou negativos do OP ?

6. Como as demandas de sua comunidade são atendidas pelo OP ?

   [ ] totalmente [ ] parcialmente [ ] raramente [ ] nunca

7. Você concorda com os critérios utilizados pelo OP na definição de prioridades ?

   [ ] sim [ ] não

Por que ? _____

_____

8. O que acha que poderia ser feito para ampliar a participação da população no OP ?

_____

---

9. Em que sua participação no OP contribuiu na sua formação como cidadão?

---

10. Mudou sua relação com a Prefeitura Municipal depois do OP ?

    [ ] sim [ ] não Por que ? _____

---

11. No seu entendimento quais as mais significativas ações públicas no município que foram produzidas pelo OP ?

---

12. Para você quais os temas que devem ser priorizados pelo OP?
Enumere por grau de importância:
[ ]Saúde [ ] Saneamento [ ] Agricultura [ ] Habitação [ ] Educação
[ ]Cultura e Lazer [ ] Administração [ ] Assistência Social Outros_____

Agradecemos a colaboração!

QUESTIONÁRIO 2

Levantamento de dados com os participantes do Orçamento Participativo (OP) no Município de Alagoinhas-Ba.

(Amostra)

Data :-----/----/----

Dados Pessoais:

1.**Nome:**_____
2.**Idade:**_____
3.**Escolaridade: [ ] 1º grau [ ] 2º grau [ ] superior**
4.**Morador do bairro de**_____**Região** _____
5.**Localizado na zona [ ] rural [ ] urbana**
6 **Função no OP [ ] conselheiro [ ] delegado [ ] participante**

Questões:

1.O que o levou a participar do OP?

2.Identifique qual o ano e rodadas que você participou do OP :

[ ] 2001 [ ] 1ª Rodada [ ] 2ª Rodada
[ ] 2002 [ ] 1ª Rodada [ ] 2ª Rodada
[ ] 2003 [ ] 1ª Rodada [ ] 2ª Rodada
[ ] 2004 [ ] 1ª Rodada [ ] 2ª Rodada

3.O Sr.(a) ainda participa do OP ?

[ ] Sim [ ] Não Qual o motivo?

_____

4.Antes de participar do OP o Sr.(a) já participava de algum tipo de associação, cujo objetivo é social /coletivo?

[ ] Sim [ ] Não Qual ? _____

5.O Sr.(a) exerce alguma função na associação ou entidade da qual o Sr(a), participa ?

[ ] Sim [ ]Não Qual ?

_____

6.No momento você continua participando de alguma associação com o objetivo semelhante ao OP?

[ ] Sim [ ]Não Qual ?
_____

7.Se negativo : Desde quando?
_____

8.Por que não está participando?_____

9.Faz falta essa participação?_____

10.Diga 3 (três) mudanças importantes para a sua vida ocorridas a partir dessa participação no OP?

1º -_____
2º -_____
3º -_____

11.O que você considera que sejam aspectos positivos e/ou negativos do OP ?

Positivos	**Negativos**
1_____	1_____
2_____	2_____
3_____	3_____

12.Você concorda com os critérios utilizados pelo OP na definição de prioridades?

[ ] sim [ ] não

Por que? _____
_____

14.Se você fosse começar de novo a participar do OP o que faria diferente?

_____

15.O que acha que poderia ser feito para ampliar a participação da população no OP?

_____

16.Na sua opinião qual o papel da Prefeitura Municipal junto à comunidade?

_____

17.No seu entendimento quais as mais significativas ações públicas no município que foram produzidas pelo OP?

Agradecemos a colaboração!

ANEXO III

REGIONALIZAÇÃO DO OP
(2001)

ZONA URBANA

REGIÃO I - Alagoinhas Velha

Alagoinhas Velha, Fonte dos Padres, Alagoinhas IV, Ocupação da CHESF, Inocoop I e II, Parque Hawai, Cavada e Rua 8 de Dezembro.

Limites: Rua Dantas Bião, R. José Luis Santos, Fonte dos Padres, Rua da Palha, Rua José Hipólito da Cunha, Cruzeiro dos Montes, Alagoinhas IV, Avenida Rio Branco, Albertino Espinheira – 96.

REGIÃO II - UrbisI

Urbis I e II, Parque Regente e Parque Floresta

Limites: Jardim Petrolar, Severino Vieira, 21 de Abril, Parque Floresta,13 de Junho.

REGIÃO III - Petrolar

Petrolar, Pinto Aguiar e Riacho do Mel.

Limites; Urbis, BR, Pinto Aguiar, Juracy Magalhães, após o viaduto

REGIÃO IV - Praça Santa Izabel

Praça Santa Izabel, 15 de Novembro, Baixa e Alto do Corte com as travessas, Parque Diesel, Alto do Santo Antonio e Brasilinha

Limites: 15 de Novembro até o Cruzeirinho, Rua do Mangalô, Rio Aramari, Parque Diesel, 2 de Julho.

REGIÃO V - Mangalô

Mangalô, São José, Padre Araguaia, São Miguel (Jorro), Miguel Velho e São João Evangelista, Alto Sagrado Coração e Coração de Maria

Limites: Rua Sã José, Loteamento Parque Mayra, Jorro, Fim de Linha do Miguel Velho, Rua Alto do Raspador, 2ª Trav. Baixa da Candeia.

REGIÃO VI - Silva Jardim

Silva Jardim, Praça Rio Branco, Nossa Senhora das Graças, Parque Vitória, São Cristóvão, Thompson Flores e Baixa da Candeia.

Limites: Praça Rio Branco, Quintino Bocaiúva, Esquerda da Margem da Linha até a Baixa da Candeia , Direita do 15 de Novembro até a 2ª Trav da Baixa da Candeia.

REGIÃO VII - Barreiro

Barreiro de Baixo, São João (Campo de Bola), 21 de Setembro e Murilo Cavalcante, Barreiro de Cima,

Limites: Margem da Linha a direita, Rua Alto do Raspador, Loteamento Parque Inema, Rua Nova Brasília, Rua do Eucalipto, Praça da Saudade.

REGIÃO VIII - Stº Antônio

Pedro Braga, Teresopólis, Santo Antonio, Baixa da Santinha, Dom Avelar, Irmã Dulce e Nova Brasília.

Limites: Direita Dom Avelar, Rua 21 de Setembro, Baixa da Santinha, Direita da Lagoa da Feiticeira, Esquerda da Rua do Catu e Rio Catu.

REGIÃO IX - Rua do Catu

Urbis III, Parque São Lucas, Parque São Francisco, Lagoa da Feiticeira, Rua São Félix Imaculada Conceição, Vila dos Laranjais e Rua do Catu.

REGIÃO X - Santa Terezinha

Santa Terezinha, Marechal Floriano, Alto do Peru, São Crispim, Nova República, Santa Terezinha, Padre Godinho, Fim de Linha Santa Terezinha.

Limites: Av. Silva, Joaquim Nabuco, Rua do Jacaré, Rua Luis Viana e Rua São Jorge.

REGIÃO XI - Loteamento Santa Terezinha

Loteamento Santa Terezinha, Pirinel, Alecrim, Vale Nova Esperança, Vila Marçal, Alto da Cruz e São Lázaro.

Limites: Direita da Avenida Silva e da Rua Sâo Jorge, Rua Valverde, Rua Sâo José, Esquerda da Rua Conselheiro Dantas, Rua Santa Helena.

REGIÃO XII - Praça Kennedy

Praça Kennedy, Parque da Jaqueira, Alto Capinan, Cachorro Magro, Inocoop III, Rômulo Almeida (IAPSEB), Pq. das Hortênsias e Areal.

Limites: Oscar Rabelo, Travessa Kennedy, Esquerda da Avenida Rio Branco, Rua Conselheiro Dantas.

REGIÃO XIII - Centro

Lot. Jardim Pedro Braga, Juracy Magalhães, Parque Alagoinhas, Central de Abastecimento, Praça Ruy Barbosa, Praça Mário Laert, Jardim das Acácias, Marechal Floriano, Feira do Pau.

Limites: Rua Juracy Magalhães, Coronel Filadelfo Neves, Direita do 2 de Julho, Praça Graciliano de Freitas, Margem da Linha à Direita, Direita da Rua Joaquim Nabuco, Trav Bela Vista, Geraldo Leal, Avenida Lafayete, Largo da Independência, Rua Benjamim Constant, Rua Lauro de Freitas, Estádio, Centro Integrado, Esquerda do 21 de Abril.

* Os termos " à direita de" e "esquerda de" tomam como referência sempre a primeira rua utilizada como limite.

ZONA RURAL

REGIÃO XIV - Riacho da Guia

Conceição I e II, Quizambú, Borges, Cruz da Caetana, Riacho, Baixão, Canoa, KM 19, Sucupira, Limeira, Tombador, Lamarão, Patioba, KM 15, KM 12, Encantado. Catuzinho, Jacaré e Buri

REGIÃO XV - Sauípe

Sauípe, Mangueira, Novo Paraíso, Brespel, Espuma, DISAI, Cavan, São Bernardo, Vale do Sol, Limoeiro, Capoeira, Rio Branco, Pati, Serra do Bode, Caboje e Ladeira Grande.

REGIÃO XVI - Estevão e Narandiba

Estevão, Saco da Lagoa, Papagaio I e II, Calu, Vila São João, Cajazeira, Gravito, Portões, Pedras, Olhos D'Água, Ponto de Beiju, Canto Escuro e Uruba.

REGIÃO XVIII - Boa União

Boa União, Poço, Oiteiro, Moreira, Cangula, Rio Seco, Barbalho, Espinho, Santo Antônio, Lameiro e Buracica, Boa Vista, Godinho, Guabiraba Faz. Vitória, Tucum, Cambuí, Camboatá, Pindobal, Genipapo.

REGIONALIZAÇÃO DO OP
(2002)

ZONA URBANA

REGIÃO 01: Alagoinhas Velha

Jardim Petrolar,Cruzeiro dos Montes, Conjunto Habitacional Miguel Fontes, Conjunto Manoel Andrade, Ocupação da Chesf, Conjunto Habitacional Alagoinhas IV, Loteamento Frei Leão e Fonte dos Padres.

REGIÃO 02:– Jardim Petrolar

Alagoinhas Velha, Parque Regente, Parque Floresta, Jardim América, Conj. Habitacional D. José Cornéllis, Jardim Petrolar, Riacho do Mel e Conjunto Habitacional Pinto Aguiar.

REGIÃO 03: Pça Santa Isabel

Brasilinha, Alto e Baixa do Corte, Parque Diesel, Pça. Santa Isabel, Mangalô, 15 de Novembro, Alto Sagrado Coração de Jesus, Padre Araguaia, Jorro, São José, Miguel Velho, São Cristóvão, Parque Vitória, Baixa da Candeia, Silva Jardim, Parque São José, N. Sra. das Graças, Thompson Flores e Inácio Bastos.

REGIÃO 04: Barreiro

Barreiro, Santo Antônio, Teresópolis, Nova Brasília, Murilo Cavalcanti, 21 de Setembro Irmã Dulce e D. Avelar.

REGIÃO 05: Rua do Catu

Rua do Catu, Baixa da Santinha, Conjunto Habitacional Frei Leão, Lot. Vila dos Laranjais, Lagoa da Feiticeira, Parque São Francisco, Lot. Morada do Sol e Lot. Imaculada Conceição.

REGIÃO 06: Santa Terezinha

Marechal Floriano, Santa Terezinha, Loteamento Santa Terezinha, São Crispim, São Lázaro, Avenida Silva, Final da Padre Godinho, Dr. João Dantas, Tupy Caldas, Rua São Jorge, São Lourenço.

REGIÃO 07: Pça Kennedy

Parque Jaqueira, Praça Kennedy, Cachorro Magro, Loteamento Novo Horizonte, Conjunto Habitacional Clériston Andrade, Lot. Vila Marçal, Conj. Hab. Rômulo Almeida, Pirinel, Alecrim, Lot. Vale da Nova Esperança, Alto da Cruz e Jardim das Hortências.

REGIÃO 08: Centro

Centro da cidade, Severino Vieira, Parque José Dórea, Alameda das Acácias, Praça Ruy Barbosa, Pracinhas Dionísio e Evilásio, Feira do Pau, Lot. Jardim Pedro Braga, Praça da Saudade e Quintino Bocaiúva.

ZONA RURAL

REGIÃO 09: Riacho da Guia – CROP: Edlene Maria Silva

Conceição I e II, Quizambu, Borges, Cruz da Caetana, Riacho da Guia (sede), Baixão, Canoa, Km 19, Sucupira, Limeira, Tombador, Lamarão, Patioba, Km 15, Km 12 Encantado, Catuzinho, Jacaré e Buri.

REGIÃO 10: Sauípe – CROP: Noel Domingos de Jesus

Sauípe, Mangueira, Novo Paraíso, Brespel, Espuma, DISAI, CAVAN, São Bernardo, Vale do Sol, Limoeiro, Capoeira, Rio Branco, Pati, Serra do Bode, Caboje e Ladeira Grande.

REGIÃO 11: Narandiba – CROP: Noel Domingos de Jesus

Estevão, Saco da Lagoa, Papagaio I e II, Calu, Vila São João, Cajazeira, Gravito, Portões, Pedras, Olhos D´Água, Ponto do Beiju, Canto Escuro, Uruba e Narandiba.

REGIÃO 12: Boa União – CROP: José Antônio

Boa União, Poço, Oiteiro, Moreira, Canoa, Rio Seco, Barbalho, Espinho, Santo Antônio, Lameiro, Boa Vista, Godinho, Guabiraba, Fazenda Vitória, Tucum, Cambuí, Camboatá, Pindobal e Jenipapo.

ANEXO IV

TABELA
Nº DE PARTICIPANTES AOS EVENTOS DO OP
(2001 a 2004)

REGIÃO/ OP	2001	2002	2003	2004
Lançamento do OP	231	------	357	-----
Região I: Alagoinhas Velha	159	112	193	115
Região II: Urbis I e II	72	-------	-----	-----
Região III: Petrolar	300	249	241	99
Região IV: Santa Isabel	**157**	**276**	**196**	**442**
Região V: Mangalô	142	-------	-----	-----
Região VI: Silva Jardim	67	--------	-----	------
Região VII: Barreiro	205	140	99	188
Região VIII: Santo Antônio	289	-------	------	----
Região IX: Rua do Catu	222	211	111	189
Região X: Santa Terezinha	241	261	206	254
Região XI: Santa Terezinha	315	------	------	-----
Região XII: Pça. Kennedy	130	180	154	161
Região XIII: Centro	**40**	**99**	**118**	**53**
Região XIV: Riacho da Guia	**641**	**461**	**291**	**306**
Região XV: Sauípe	416	479	223	209
RegiãoXVI: Narandiba	521	231	134	190
Região XVII: Boa União	508	447	142	159
Assembléias Intermediárias	210	1.983	-----	
Posse do Conselho	125	390	165	260
Encerramento do OP	------	104	198	-----
Total de participantes nas Assembléias Temáticas	584	811	555	345
Total	5877	6.434	3.383	2.970
Total Geral		**18.664**		

Fonte: Elaboração da autora a partir de informações da Prefeitura Municipal de Alagoinhas