



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PPG  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – CAMPUS V  
SANTO ANTÔNIO DE JESUS - BAHIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA, MEMÓRIA E  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**VALDIRENE SANTOS ROCHA SOUSA**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO TERRITORIAL: ANÁLISE  
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUTUÍPE – BAHIA  
(2002-2008)**

**SANTO ANTÔNIO DE JESUS – BAHIA  
2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Valdirene Santos Rocha Sousa**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO TERRITORIAL: ANÁLISE DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUTUÍPE – BAHIA  
(2002-2008)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre.

Orientador: Dr. Renato Leone Miranda Léda.

**SANTO ANTÔNIO DE JESUS – BAHIA  
2010**

---

S725 Sousa, Valdirene Santos Rocha.

Participação popular na gestão territorial: análise do orçamento participativo em Mutuípe – Bahia (2002 – 2008) / Valdirene Santos Rocha - 2010.

200 f.: il

Orientador: Prof. Dr. Renato Leone Miranda Léda.

Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado da Bahia, Programa de pós-graduação em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional, 2010.

1. Orçamento. 2. Administração Pública – Participação do cidadão. 3. Participação Social. I. Léda, Renato Leone Miranda. II. Universidade do Estado da Bahia, programa de pós-graduação em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional.

CDD: 336.81042

---

Elaboração: Biblioteca Campus V/ UNEB  
Bibliotecária: Juliana Braga – CRB-5/1396.

## **Termo de Aprovação**

---

Valdirene Santos Rocha Sousa

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO TERRITORIAL: ANÁLISE DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUTUÍPE – BAHIA  
(2002-2008)**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB) DCH – Campus V, na área de concentração em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Santo Antônio de Jesus-BA, 06 de agosto de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

---

Dr. Renato Leone Miranda Léda (Orientador) – UNEB

---

Dr. Onildo Araújo da Silva - UEFS

---

Dr. Jânio Roque Barros de Castro – UNEB

Para Gustavo Santos Sousa, meu  
pequeno príncipe.

## AGRADECIMENTOS

Várias energias (positivas) atuaram, direta ou indiretamente, para a concretização deste trabalho. Esse é o momento de agradecer a colaboração de todos que foram fundamentais nesse processo que, apesar de demandar resignação, abdicção e dedicação, tornou-se muito gratificante pelo aprendizado proporcionado.

A Deus, energia suprema que congrega todas as outras e permite que continuemos vivos e sempre em busca do conhecimento.

Ao professor Renato Leone Miranda Léda pela disponibilidade e orientação constante, mesmo antes do contato pessoal, que permitiu a oportunidade de aprender com um profissional admirável e responsável. Pela imensurável contribuição.

Aos professores Mario Rubem Costa Santana e Jânio Roque Barros de Castro pela disponibilidade e sugestões pertinentes e enriquecedoras. Aos professores do Programa de Mestrado pelos importantes debates teóricos tecidos, e aos funcionários Cezar Ely Santos de Melo e Julinara Silva Vieira, pela paciência e prestatividade.

A todos que concederam entrevistas ou responderam questionários e, de modo especial, aos ex-delegados do Orçamento Participativo, aos membros da COOP (Sileide, Nanau, Cremilson, Neusa e Gau), a Gilvan Santos e a Luiz Carlos Cardoso da Silva (Carlinhos) pela atenção, colaboração e tempo despendido.

À minha querida amiga-irmã, Aline dos Santos Lima, e ao amigo Derneval Andrade Ferreira, sem os quais a realização deste trabalho seria muito mais difícil, senão impossível. Pelo constante estímulo e colaboração dispensados.

Aos colegas de turma, especialmente, aos amigos Maria da Paz de Jesus Rodrigues, Maria Joselene de Quadros Reis Borges (Leninha), Carlos Eduardo Ribeiro Santos (Kadu) e Cláudia Moreira, pelas experiências, aflições e alegrias divididas e à Gilvânia Nunes Chaves, por tudo isso e, pelo exemplo de força e determinação.

A todos os amigos, especialmente a Claudinéia Nascimento de Jesus (Cau) e Zully Ferreira Borges pelo incentivo e momentos de descontração convividos. A todos os familiares, de modo especial à Maria Cristina, e aos colegas de trabalho do CJR, da EERCA e do CEJMM pela confiança, apoio e compreensão.

Aos meus pais, Valdivino Teles dos Santos e Maria das Graças Silva dos Santos, que, mesmo não tendo a oportunidade de estudar, sempre compreenderam a importância da educação e, por isso, são exemplos de sabedoria. Pelo amor, incentivo e colaboração incondicional. E, aos amados irmãos Cida, Valney, Nélia e Neuma pelo carinho e apoio dedicado.

Aos meus dois amores Gustavo Santos Sousa, que teve furtada a presença e atenção devida durante esse período de intenso trabalho, pelo carinho e sorriso contagiante e, Hélio Rocha Sousa Filho pelo incentivo, companhia e colaboração. Pelo amor e pelas alegrias cotidianas.

Não há absurdo em considerar a democracia como um meio para o progresso da humanidade. A participação não é um valor em si mesmo, nem mesmo um valor instrumental para se conseguir um grupo de seres humanos mais elevados e mais conscientes socialmente. O objetivo da democracia é registrar os desejos de um povo como eles são, não contribuir para o que eles devem ser ou devem desejar ser. A democracia é simplesmente um mecanismo de mercado: os eleitores são os consumidores; os políticos são os empreendedores (MACPHERSON, 1978, p.79).



## RESUMO

A participação popular na gestão pública local, enquanto gestão do território municipal, em Mutuípe (Bahia), iniciou-se a partir de 2002, com a implementação do denominado Orçamento Participativo, processo político ao mesmo tempo em que ferramenta de gestão. Este teve suas origens a pouco mais de vinte anos no município de Porto Alegre localizado na região Sul do Brasil. A partir daí transformou-se em modelo para inúmeros governos, principalmente na escala local, tanto no país, quanto no âmbito internacional, tornando-se objeto de diversos estudos científicos. Esta dissertação busca analisar as implicações sócio-espaciais decorrentes da experiência de Orçamento Participativo desenvolvida no município de Mutuípe, um dos poucos no estado da Bahia que já realizou tal processo. Inicialmente, a pesquisa bibliográfica e o referencial teórico-analítico construído tiveram o foco no debate a cerca da democracia e participação na sociedade capitalista em geral e na formação social brasileira em particular. O estudo de caso desenvolveu-se, sobretudo, por meio de técnicas qualitativas de investigação, tais como observações *in loco* em assembleias do Orçamento Participativo, entrevistas com os principais agentes sociais envolvidos no processo e questionários com cidadãos mutuipeenses que já participaram das assembleias no município. Além desses procedimentos, alguns dados estatísticos subsidiaram a análise proposta de modo complementar. Observou-se que o envolvimento da população na gestão territorial local provocou algumas modificações sócio-espaciais significativas, no que tange às relações de poder entre Estado e sociedade civil, e ao espaço social, enquanto espaço de vivência cotidiana dos mutuipeenses. Contudo, verificaram-se algumas inconsistências, ao passo que as transformações observadas no município restringiram-se, notadamente, ao período de execução do Orçamento Participativo (2002-2008), o qual não se constituiu enquanto propulsor de uma cultura política da participação, no âmbito da gestão local. Além disso, não houve uma segmentação dos investimentos, assim, notou-se uma concentração dos recursos em alguns setores específicos. Ademais, a análise desenvolvida indica a necessidade de aprofundar as reflexões em torno de experiências como o Orçamento Participativo, no sentido de avaliar as possibilidades e os limites dessa prática e contribuir para futuras experiências de gestão participativa, na expectativa que sejam socialmente mais exitosas.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Democracia. Gestão Territorial.

## ABSTRACT

Popular participation in local public management, while management of the municipal territory in Mutuípe (Bahia), started from 2002 with the implementation of named Participatory Budget, the political process at the same time as a management tool. This had its origins a little more than twenty years in Porto Alegre in the southern region of Brazil. From there it became a model for many governments, particularly at the local scale, both in the country, as in the international arena, becoming the object of several scientific studies. This dissertation explores the socio-spatial implications arising from the experience of participatory budgeting in the municipality of Mutuípe developed one of the few in the state of Bahia has already undertaken such a process. Initially, the research literature and theoretical and analytical framework built were the focus in the debate about democracy and participation in the capitalist society in general and the Brazilian social formation in particular. The case study was developed mainly through qualitative research techniques, such as on-site observations of the participatory budget meetings, interviews with key social agents involved in the process and questionnaires with mutuípenses citizens who have attended the meetings in the municipality. Besides these procedures, some statistical data analysis supported the proposal in a complementary manner. It was observed that the involvement of local people in land management has caused some significant socio-spatial changes, as it pertains to power relations between state and civil society, and the social space as an area of daily life of mutuípenses. However, there were some inconsistencies, whereas the changes observed in the city was restricted, especially, the duration of the Participatory Budget (2002-2008), which is not constituted as a propellant in a political culture of participation, scope of local management. Moreover, there was no targeting of investments, so there has been a concentration of resources in some specific sectors. Furthermore, the analysis developed indicates the need for further reflections on experiences such as participatory budgeting, in order to evaluate the possibilities and limits of this practice and contribute to future experiences of participative management, hoping to be more socially successful.

Keywords: Participatory Budgeting. Democracy. Territorial Management.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Localização de Mutuípe no Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá	17
Figura 2. Presença de Orçamentos Participativos no Brasil: 2001 – 2004	65
Figura 3. Esquema representativo da sucessão de gestores em Mutuípe: 1926 – 2000	110
Figura 4. Regionalização do município de Mutuípe para a realização do Orçamento Participativo	117
Figura 5. Ciclo do Orçamento Participativo em Mutuípe: 2003	122
Figura 6. Ruas pavimentadas, ruas pavimentadas através do Orçamento Participativo 2003 – 2009 e ruas sem pavimentação em Mutuípe: zona urbana	151
Figura 7. Localização das pontes construídas e/ou reformadas e dos Postos de saúde/USF, solicitados no Orçamento Participativo em Mutuípe	155

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1. Assembleia do Orçamento Participativo em Mutuípe: 2008	96
Fotografia 2. Reconhecimento da área a ser pavimentada pelos membros do COP, da COOP e pelo gestor municipal	120
Fotografia 3. Placa afixada próximo a obra executada através do Orçamento Participativo	120
Fotografia 4. Adolescente propondo e defendendo sua prioridade numa assembleia do OP– 2008	144
Fotografia 5. Jovens assinando a ata de uma assembleia do Orçamento Participativo – 2008	147
Fotografia 6. Rua do Loteamento Dom Vital sem pavimentação	154
Fotografia 7. Rua do Loteamento Dom Vital pavimentada via OP	154
Fotografia 8. Passarela em pedra e madeira sobre o Rio Jiquiriçá, ligando o Centro ao Bairro Santo Antonio, na cidade de Mutuípe (até 2005)	156
Fotografia 9. Ponte (Lourival Ramos) sobre o Rio Jiquiriçá e avenida, ligando o Centro ao Bairro Santo Antonio, na cidade de Mutuípe (2006)	156

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Aumento das receitas de transferências em Mutuípe: 2000 – 2007	71
Gráfico 2. Incidência de Orçamentos Participativos entre partidos políticos: Gestão 2001 – 2004	83
Gráfico 3. Evolução do Orçamento Participativo no Brasil: 1989 – 2004	86
Gráfico 4. Incidência de Orçamentos Participativos por região: 2001 – 2004	87
Gráfico 5. Classificação por sexo dos participantes do OP 2003 – 2008: zona urbana e rural	125
Gráfico 6. Média de idade dos participantes do Orçamento Participativo 2003 – 2008: zona urbana e rural	126
Gráfico 7. Renda mensal familiar dos participantes do Orçamento Participativo: zona urbana e rural	127
Gráfico 8. Frequência da participação da população nas assembleias do Orçamento Participativo: zona urbana e rural	129
Gráfico 9. Escolaridade dos participantes do Orçamento Participativo: zona rural e urbana 2003 – 2008	130
Gráfico 10. Perfil profissional dos participantes do Orçamento Participativo: zona urbana e rural	131
Gráfico 11. Índice de participação em grupo ou movimento social dos participantes do OP: zona urbana e rural	138
Gráfico 12. Quantidade de anos em que os participantes do OP participam de grupos ou movimentos sociais: zona urbana e rural	138
Gráfico 13. Incidência da participação dos participantes do OP por tipo de grupo ou movimento social: zona urbana e rural	139

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Presença do Orçamento Participativo na Bahia por município e partido no governo municipal: Gestão 2001-2004	93
Quadro 2. Motivos pelos quais a população participava das assembleias do OP: zona urbana e rural	128
Quadro 3. Evolução dos mecanismos de participação popular em Mutuípe: 2000 – 2008	140
Quadro 4. Prioridades Eleitas no Orçamento Participativo: zona urbana – 2003/2008	149
Quadro 5. Distribuição das obras de pavimentação via OP por região e padrão habitacional em Mutuípe: zona urbana	149

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Receita Orçamentária Municipal – Mutuípe: 2000 – 2007	70
Tabela 2. Presença do Orçamento Participativo por porte populacional dos municípios no Brasil: 1997 – 2000	74
Tabela 3. Presença do Orçamento Participativo no Nordeste: 2001-2004	87
Tabela 4. Presença do Orçamento Participativo na Bahia: 2001 – 2004	92
Tabela 5. Municípios com Orçamento Participativo na Bahia: Gestão 2001-2004	93
Tabela 6. Número de votantes nas assembleias do Orçamento Participativo em Mutuípe, segundo as zonas urbana e rural e por região: 2003 – 2008	113
Tabela 7. Principais modificações desencadeadas pelo Orçamento Participativo em Mutuípe segundo participantes das assembleias (2003-2008): zona urbana e rural	157
Tabela 8. Evolução no número de estabelecimentos de saúde e população coberta em Mutuípe: 2000 – 2009	159
Tabela 9. Crescimento as despesas com funcionalismo público, educação e saúde em Mutuípe: 2000, 2004 e 2007	162
Tabela 10. Participação dos setores da economia no PIB municipal em Mutuípe e na Bahia: 2000 – 2007	163
Tabela 11. Evolução do PIB e PIB <i>per capita</i> na Bahia e em Mutuípe: 1999/2004/ 2007	163

## LISTA DE SIGLAS

AS	Agentes de Saúde
BA	Bahia
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CEBS	Comunidade Eclesial de Base
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
COOP	Comissão de Organização do Orçamento Participativo
COP	Conselho do Orçamento Participativo
DRS	Projeto Desenvolvimento Regional Sustentável
FNPP	Fórum Nacional de Participação Popular
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INGA	Instituto de Gestão das Águas e Clima
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONGs	Organizações não-governamentais
OSC	Organização da Sociedade Civil
PDP	Plano Diretor Participativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMM	Prefeitura Municipal de Mutuípe
PNUD	Programa Nacional de Amostra por Domicílios
PPA	Plano Plurianual



PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
RG	Registro Geral
RPA	Região Político-Administrativa
RS	Rio Grande do Sul
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEBS	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SRH	Superintendência de Recursos Hídricos
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UFBA	Universidade Federal da Bahia
USF	Unidade de Saúde da Família

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	16
<b>1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL</b>	26
1.1 ESTADO, DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	31
1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM MODELO A SER SEGUIDO?	43
1.2.1 <i>“Participação”</i> : considerações a respeito da variedade conceitual	51
1.3 A CULTURA POLÍTICA E OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	56
<b>2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO PRÁTICA POLÍTICA NO BRASIL</b>	64
2.1 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A QUESTÃO DA ESCALA E A GESTÃO DO TERRITÓRIO	68
2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL E NA BAHIA: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO	81
2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: EMBATES TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	97
<b>3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DE MUTUÍPE</b>	105
3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO POLÍTICO LOCAL	108
3.2 A DINÂMICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUTUÍPE	116
3.3 AGENTES E OLHARES: PERFIL SOCIOCULTURAL DOS PARTICIPANTES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E REPERCUSSÕES SÓCIO-POLÍTICAS	123
3.4 IMPLICAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUTUÍPE	136
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	165
<b>REFERÊNCIAS</b>	175
<b>APÊNDICES</b>	188
<b>ANEXOS</b>	198

## INTRODUÇÃO

A prática política de envolvimento da população na gestão pública municipal através do processo denominado Orçamento Participativo (OP<sup>1</sup>), tem suas origens há mais de duas décadas. A primeira experiência aconteceu, em 1989, na cidade de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, sob a iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT). A partir de então, o Orçamento Participativo se difundiu pelo Brasil, e alcançou também o cenário internacional, sendo que, a experiência primogênita serviu de modelo (com adaptações) para outras que a ela se sucederam. Tal disseminação provocou além de uma variedade de modelos, uma notável diferenciação nos resultados.

De modo geral, os debates ainda recentes, mas já consolidados, nesse contexto interpretativo tem abordado as repercussões sociais, econômicas, culturais e políticas da introdução da participação popular na gestão pública através do Orçamento Participativo. A variedade de abordagens presente nos estudos sobre o tema em questão deve-se, em parte, ao fato de tratar-se de um assunto de caráter multidimensional e que envolve inúmeros fatores, sobretudo no que diz respeito à relação entre o Estado e a sociedade civil e o reflexo dessa relação no espaço social, como salienta Souza (2002, p. 342).

Muito mais que os orçamentos convencionais, os orçamentos participativos devem ser entendidos como um 'assunto interdisciplinar' (ou transdisciplinar), por envolver aspectos que vão de estratégias para facilitar e promover a participação do maior número de cidadãos a uma necessária preocupação com a dimensão espacial do processo orçamentário.

Desse modo, atualmente, muitas são as concepções sobre a questão da participação popular, defendidas por economistas, sociólogos, administradores e outros pesquisadores interessados nessa temática. As ciências humanas também têm abordado o tema através de uma gama de conceitos e questionamentos, na maioria das vezes, partindo de estudos de casos baseados em realidades locais. Esses estudos trazem percepções e referências acerca da participação da

---

<sup>1</sup> Neste trabalho será utilizada a abreviatura OP, em alguns momentos, para referir-se aos termos Orçamento Participativo.

sociedade civil nos processos decisórios e se fazem notar, já há algum tempo, especialmente, no cenário acadêmico. São discussões cada vez mais preocupadas em compreender a diversidade de rumos que vem seguindo os procedimentos de gestão dos recursos públicos, no contexto atual, e as raízes sociais, econômicas e culturais que explicam essa diversidade e seus resultados.

O Orçamento Participativo é concebido aqui como um instrumento político, ou um processo de gestão, que objetiva, a partir de estratégias e metodologias diversas, incluir a população nas decisões sobre o destino a ser dado a uma parte do orçamento público municipal anualmente. Esta dissertação trata, especificamente, da experiência de Orçamento Participativo realizada entre os anos de 2002 a 2008 no município de Mutuípe, que se localiza no Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá (Figura 1) <sup>2</sup>.



FIGURA 1 – Localização de Mutuípe no Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá. Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Adaptado por Valdirene Santos Rocha Sousa.

<sup>2</sup> De acordo com a mais recente regionalização adotada pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN).

O acompanhamento direto vis-à-vis, e a observação *in loco* da realidade sócio-espacial, despertaram reflexões sobre a importância dos diversos agentes sociais na gestão pública municipal, com particular atenção à gestão do território como um aspecto relevante de tal processo. Assim, atentou-se para o fato de que a participação popular, através do Orçamento Participativo, pode provocar implicações sócio-espaciais que coadunam, de algum modo, para a transformação positiva e/ou negativa da realidade das comunidades locais.

Atualmente, a prática do Orçamento Participativo está presente em diversos municípios brasileiros, dentre eles o de Mutuípe. Com uma extensão territorial de 273 Km<sup>2</sup>, o município apresenta uma população estimada em 22.066 habitantes e renda *per capita* (em 2007) de R\$ 3.077,00, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). A população é predominantemente rural, visto que, aproximadamente 56,1% dos habitantes residem na área rural e apenas 43,9% vivem na cidade.

O município tem sua origem a partir de uma pequena aldeia de índios Cariris. As terras do atual município foram vendidas por um velho índio, por volta de 1860, para uma família que se estabeleceu no lugar e fundou a Fazenda Mutum (nome que se deve à presença de grande quantidade de uma determinada ave, denominada Mutum). Em 1910, o lugarejo foi transformado em vila (Distrito de Paz de Riacho da Cruz, pertencente ao município vizinho, Jiquiriçá) e, emancipado em 1926 com o nome de Mutuípe<sup>3</sup>. Dista 241 km da capital.

O município, e a cidade, são cortados pelo Rio Jiquiriçá, o qual teve importância fundamental no povoamento e desenvolvimento da cidade, como destaca Rebouças (1992). Porém, atualmente, o mesmo encontra-se degradado e apresenta inúmeros problemas socioambientais, a saber: poluição das águas através do lançamento de resíduos sólidos e líquidos; ausência das matas ciliares e assoreamento, devido ao intenso desmatamento; diminuição do volume de água e da vazão, resultado da seca de alguns de seus afluentes, além de uma intensa ocupação antrópica nas suas margens (e até no seu leito), sobretudo, no trecho do rio que percorre a cidade.

Com uma altitude de 271m, apresenta uma tipologia climática úmida e um relevo bastante acidentado, formado por morros e serras. A economia do município

---

<sup>3</sup> Sobre a história da formação de Mutuípe ver Rebouças (1992).

é baseada, principalmente, no setor primário (agropecuária) e apresenta crescimento significativo no terciário. A cultura do cacau é a principal atividade agrícola, seguida da banana e da mandioca e, na pecuária, destaca-se a criação bovina e de aves, ambas desenvolvida de forma extensiva de acordo com os dados apresentados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Destaca-se num contexto microrregional pelo comércio, polarizando a atividade entre as três cidades mais próximas (Laje, Jiquiriçá e Ubaíra). No entanto, apesar do setor de serviços ainda se apresentar bastante deficiente, no que se refere à variedade de serviços prestados, é o responsável pela maior parcela do Produto Interno Bruto (PIB) municipal, correspondendo a 69,2%. Os setores da agropecuária, indústria e os impostos sobre produtos líquidos de subsídios correspondem, respectivamente, a 14,25%, 9,73% e, 6,29% do PIB do município, segundo a SEI.

Convém lembrar que a inserção geográfica do município de Mutuípe no Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá, além da referência de localização e contextualização regional, remete ao enfoque territorial utilizado pela SEPLAN, que leva em consideração, além dos fatores identitários, fatores econômicos<sup>4</sup>. Assim, privilegia a dimensão territorial e, está fundamentada no discurso da democracia, ao inferir a noção de “participação” nos seus objetivos. Segundo Ribeiro & Loiola (2009, p.210), a territorialização tem sido apontada como a “solução para todos os problemas que dominam, hoje, as políticas públicas, de vários países sejam do

---

<sup>4</sup>A política de territorialização do espaço baiano foi inspirada em uma “política maior” e implantada no Estado da Bahia a partir de 2007. Lima (2008, p.30-31), observa que a “concepção de Território, criada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e MDA a partir de 2003, tem como foco os espaços de articulação de movimento sociais, órgãos públicos e autarquias. Baseados na ideia de identidade e de pertencimento o objetivo inicial era implementar políticas públicas voltadas para o setor agrário e demandas da agricultura familiar”. Segundo a SEPLAN os Territórios de Identidade foram definidos “com o objetivo de identificar oportunidades de investimento e prioridades temáticas definidas a partir da realidade local de cada Território possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões”. O Governo da Bahia, a partir de 2007, “passou a reconhecer, em seu Planejamento Territorial, a existência de 26 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar”. Esse modelo de regionalização foi proposto também com o objetivo de implantar o planejamento participativo do Plano Plurianual (PPA) no Estado da Bahia, sendo concebido pela SEPLAN como um instrumento de construção da “democracia cidadã”, e suas plenárias como instâncias de participação da sociedade civil de cada Território de Identidade. O Plano Plurianual é definido pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) como “Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Ver: CADERNO PPA PARTICIPATIVO. Construir a Democracia Cidadã 2008-2011. Salvador: SEPLAN, 2008.

‘Norte’ ou do ‘Sul’”. Embora, a prática do OP em Mutuípe e o novo sistema de planejamento “territorial” adotado em escala estadual não sejam processos articulados ou dependentes entre si.

No entanto, é necessário esclarecer que não existe aqui a intenção de debater a forma mais apropriada de gestão territorial, como também não se almeja, nesta dissertação, realizar uma avaliação institucional do Orçamento Participativo em Mutuípe. A questão principal se concentra na análise do processo e das implicações sócio-espaciais engendradas a partir da introdução da participação popular na gestão pública municipal, por meio do Orçamento Participativo.

Para tanto, as concepções apresentadas por Souza (2006), sobre o *desenvolvimento sócio-espacial*, permite refletir sobre a realidade sócio-espacial e quais as variáveis que podem explicar ou referendar tal ponto de vista. Assim, pondera-se que o termo “sócio-espacial” faz referência às relações sociais e ao espaço social. Considerando-se como Souza (2006), o espaço social é, ao mesmo tempo, um produto das relações sociais, e um condicionador dessas mesmas relações, pois ele o é, antes disso, a natureza transformada pelas relações sociais. Estas, por sua vez, estão imbricadas de relações de poder que se projetam no espaço (enquanto território) e refletem o tipo de sociedade que o estabeleceu.

Nesse sentido, com base nas reflexões desenvolvidas por autores como Raffestin (1993) e Foucault (1998), o “poder” é concebido no sentido da sua multidimensionalidade, em oposição à visão unidimensional, considerando que o poder é intrínseco a toda e qualquer relação social. Portanto, as relações de poder não se excluem de outros tipos de relações, sejam elas econômicas, culturais, e/ou políticas. Existe uma ligação uníssona entre esses fatores, pois, o poder não se dissocia de nenhum deles, ao contrário, eles coexistem. Porém, não se adquire o poder, porque, ele não existe. Corroborando com a visão foucaultiana, o que existe são relações e práticas de poder. Desse modo, analisar as implicações sócio-espaciais da participação popular na gestão do território mutuípense, significa entender os encadeamentos gerados a partir das relações sociais (relações de poder) e, conseqüentemente, seus reflexos no espaço.

A fim de ampliar o panorama para essa discussão, outras questões também são importantes e se fazem presentes no contexto do trabalho. Assim, é fundamental entender como a literatura que trata do OP tem abordado as concepções sobre a democracia e a democracia participativa. Para tanto, é

necessário observar que concepção de Estado tem sido adotada no que concerne ao próprio Estado, especificamente a instância municipal, ao adotar o Orçamento Participativo, bem como de que modo os estudos que tratam essa temática abordam a questão da relação entre o Estado e a sociedade civil, no âmbito do discurso da participação popular. É importante discutir, além disso, as concepções acerca da gestão do território, visto que se observa um contexto social com demandas cada vez mais específicas e diferenciadas, e, como a participação popular pode ser uma alternativa para o Estado no sentido de, democratizando o processo decisório, democratizar a abrangência das políticas públicas.

Também é imprescindível atentar para o fato de que as avaliações quanto ao OP oscilam entre a exaltação dos méritos democráticos e as desconfianças, ou denúncias, quanto à sua instrumentalização antidemocrática. Assim, a referida prática é apontada como uma forma de cooptar movimentos sociais (coletivos ou individuais) reivindicatórios. Desse modo, muitas vezes, a participação é vista de forma simplista, não se atentando para a amplitude e complexidade do assunto, que envolve fatores como a cultura política presente nos espaços em que estão sendo inseridos estes mecanismos participativos. Por vezes, desqualifica-se o OP, e a participação, devido ao ceticismo na democracia participativa e a crença no regime de governo representativo como o modelo mais apropriado e eficiente.

Nessa perspectiva, é indispensável realizar uma contextualização do Orçamento Participativo no Brasil, no sentido de traçar um panorama geral deste instrumento de gestão e destacar sua presença no nordeste e, principalmente, na Bahia. É importante observar como ocorreu a difusão do Orçamento Participativo, enquanto prática política, pelo país, e de que forma a descentralização política e territorial, sobretudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, se relaciona com essa expansão.

Ademais, busca-se discutir a implantação e o desenvolvimento do Orçamento Participativo em Mutuípe e identificar o perfil dos principais agentes sociais envolvidos nesse processo, no sentido de observar a repercussão local dessa prática política. A partir do entendimento dessas questões, espera-se verificar quais as implicações sócio-espaciais desencadeadas a partir da participação da sociedade nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos locais.

As principais intenções deste trabalho partem de questionamentos sobre as estratégias políticas em torno do OP e estão centradas no entendimento de que a



prática do Orçamento Participativo surge a partir de uma determinada concepção de Estado, e de governo, por parte do poder público.

No que concerne aos procedimentos metodológicos, inicialmente (e durante o transcorrer da pesquisa) realizou-se levantamento da literatura que trata do assunto em questão. Nesse sentido, observou-se, por um lado, um variado acervo de trabalhos referentes ao Orçamento Participativo, sobretudo acerca da experiência portoalegrense, mas, por outro, constatou-se a quase inexistência de trabalhos concernentes à mesma temática na região nordeste e, principalmente na Bahia. Depreende-se que esse fato pode resultar da pequena presença da realização do Orçamento Participativo, enquanto prática política e instrumento de gestão, no Nordeste se comparado, por exemplo, as regiões Sul e Sudeste. Tal constatação instigou ainda mais para o desenvolvimento deste trabalho.

A partir da construção do referencial teórico-analítico, realizou-se a análise dos dados primários. Os arquivos da Prefeitura Municipal de Mutuípe (PMM) ofereceram informações referentes à implantação e ao desenvolvimento do OP no município. Na oportunidade, analisaram-se as Atas do Orçamento Participativo (2002-2008) e obtiveram-se cópias de alguns documentos como o Estatuto do Orçamento Participativo, panfletos informativos e publicitários, além de fotografias.

Também se realizou participação observante<sup>5</sup> nas assembleias do Orçamento Participativo que aconteceram nas três regiões definidas para a realização do mesmo, na zona urbana, nos anos de 2007 e 2008. Durante as observações, foram feitos registros fotográficos e entrevistas semiestruturadas com alguns membros da Comissão de Organização do Orçamento Participativo (COOP). Realizou-se ainda, um grupo focal<sup>6</sup> com mulheres de diferentes faixas etárias da

---

<sup>5</sup> De acordo com Lima (2008), a participação observante é uma tendência, sobretudo, da Antropologia, que passou a vigorar a partir da década de 60, momento em que a *crise intelectual* gerou modificações e passaram a negligenciar as *formas convencionais de conhecer*. Logo, a *pesquisa engajada* passou a vigorar, priorizando o cotidiano e a tendência de exteriorizar o inconformismo e resistência de grupos sociais, usando-se para tanto as entrevistas e convivendo com os informantes, para revelar suas vozes via *discurso real*.

<sup>6</sup> Para Gomes (2005) o grupo focal é uma técnica qualitativa de coleta de dados, originalmente proposta pelo sociólogo Robert King Merton, com o objetivo de obter respostas de grupos sobre textos, filmes e questões. Segundo Gomes (2005, p. 280), Merton recomendava os seguintes procedimentos para a condução da entrevista do grupo focal: 1) Os envolvidos no grupo focal devem ter testemunhado um evento em comum, como ouvir um programa de rádio, ou assistido a um filme; 2) Os elementos sob investigação devem ser examinados antecipadamente, de forma que o investigador vá à entrevista de grupo focal com um conjunto de hipóteses pré-formuladas; 3) Com base no conhecimento prévio, devem desenvolver um guia para a entrevista de grupo focal; 4) A atenção da entrevista de grupo focal deve fixar-se nas experiências subjetivas das pessoas

zona rural e urbana, no sentido de obter uma primeira impressão da percepção e do posicionamento das mesmas com relação ao Orçamento Participativo no município, visto que, verificou-se que o gênero feminino era maioria nas assembleias.

Empregou-se assim, técnicas qualitativas como a aplicação de questionários e a realização de entrevistas, para uma visão mais abrangente e consistente das questões em foco. Como instrumentos de coleta de dados foram aplicados questionários, ou roteiros de entrevistas, aos participantes das assembleias do OP na zona urbana e rural de Mutuípe. Além disso, foram realizadas entrevistas com algumas lideranças, ou seja, os representantes das entidades políticas, sindicais e empresariais, das associações e da comunidade em geral, no sentido de perceber como estes agentes sociais concebem o OP e qual a relevância deste para os mesmos. Os roteiros dos questionários e das entrevistas foram definidos a partir da realização do grupo focal com as mulheres e das observações nas assembleias.

Dados estatísticos (IBGE, SEI/BA) foram levantados para observar às alterações sócio-espaciais no âmbito municipal/local, especialmente, no que tange a variável econômica, no período entre 2002 e 2008, e comparados com os anos anteriores a implantação do OP (1999 a 2001), no sentido de desenvolver um parâmetro acerca da evolução das características econômicas gerais do município. Assim, indicadores como o PIB e a renda *per capita* foram analisados à luz dos parâmetros estabelecidos como variáveis para a compreensão das implicações sócio-espaciais ocorridas a partir da realização do OP. Contudo, levando-se em consideração que o período em foco é menor que um intervalo censitário, que é de dez anos (2000-2010), os dados secundários se mostraram insuficientes e pouco conclusivos para a análise pretendida. Contudo, esses dados foram úteis, de forma complementar, para montar o perfil socioeconômico do município, e discutiu-se em combinação com dados primários, colhidos diretamente em campo, ou com base em documentos locais.

Através das atas das assembleias do OP, e dos dados contidos na revista “Mutuípe: a rainha do Vale do Jiquiriçá”, publicada pela PMM (2008), realizou-se o levantamento das obras realizadas por meio do Orçamento Participativo, podendo-se observar os setores que tiveram investimentos mais efetivos. Contudo, devido à inexistência de um banco de dados que pudesse demonstrar o montante de

---

participantes. Nesse sentido, é fundamental para o desenho original da entrevista de grupo focal que todos os participantes tenham experimentado situação semelhante, concreta.

recursos destinados às diferentes áreas sociais, tornou-se inviável uma análise mais aprofundada quanto à questão da redistribuição dos recursos públicos por áreas específicas.

A definição do marco teórico possibilitou o desenvolvimento de uma análise pautada no critério interdisciplinar. Portanto, a discussão transita por conceitos, ou categorias de análises, variadas, visto que, entende-se que a temática em questão, neste trabalho, apresenta um caráter “multidimensional” e “multidisciplinar”. Desse ponto de vista, é inviável uma abordagem unilateral, ou seja, que considere apenas uma dimensão do amplo processo em que se insere a participação popular, através do Orçamento Participativo.

Assim, preocupou-se, em refletir sobre como têm sido abordadas, pela teoria política contemporânea, as questões referentes ao Estado e a Democracia. Nessa perspectiva, o trabalho de Oliveira (1989) ofereceu a possibilidade de sintetizar as principais correntes interpretativas a respeito do Estado e seu papel. Com base no referido autor, pode-se classificar, na atualidade, quatro tendências expressivas do pensamento político. Destas, a corrente denominada por Oliveira (1989) de Teoria Política Marxista Contemporânea, ao que parece, é a que melhor contempla as concepções abordadas neste trabalho e, por isso, a que norteia as discussões tecidas.

A partir da proposta de trabalho apresentada, a presente dissertação organiza-se em três capítulos, além desta parte introdutória e das considerações finais. A discussão do primeiro capítulo é conduzida em torno das concepções sobre o Estado, a democracia e a gestão pública em suas interações com o território. Insere-se também, a abordagem a propósito da “democracia participativa”. Nesse contexto, discute-se como a cultura política se relaciona com o desenvolvimento de processos participativos para a definição de políticas públicas.

O segundo capítulo se constitui de um panorama geral sobre o Orçamento Participativo fazendo-se menções ao objeto pesquisado. Assim, discute-se, além da propagação do discurso participativo, a difusão do OP enquanto prática política no Brasil, bem como a relação dessa expansão com o processo de descentralização em curso no país, sobretudo nas últimas décadas. Nesse contexto, atenta-se também para os embates teóricos e metodológicos em torno do OP, fato que pode estar atrelado às variações nos modelos e nos resultados e aos “níveis de consistência” desse processo de gestão pública, como sugere Souza (2006).

No terceiro capítulo, desenvolve-se uma análise focada na experiência de Orçamento Participativo desenvolvida no município de Mutuípe, com vistas a observar as implicações sócio-espaciais decorrentes da participação popular na gestão do território municipal. O capítulo constitui-se da investigação sobre essa experiência, observando-se sua dinâmica, o perfil dos participantes e o contexto socioeconômico e sociopolítico local.

Nas Considerações finais busca-se destacar o significado do processo político discutido ao longo da dissertação e suas inter-relações com a análise das implicações sócio-espaciais engendradas a partir do envolvimento da participação popular, através do Orçamento Participativo, na gestão do território mutuipeense.

Diante do contexto social que tem conferido relativa importância à participação popular nos processos decisórios, especialmente na busca de alternativas para uma melhor aplicação dos recursos públicos, Villasante (2003) critica a pouca visibilidade que tem sido dada no contexto mundial aos estudos das experiências que tratam da gestão local participativa, principalmente nos países periféricos. Desse modo, este trabalho se propôs a analisar a experiência do Orçamento Participativo, desenvolvida entre os anos de 2002 a 2008, no município de Mutuípe, um dos poucos no estado da Bahia que realizou tal procedimento e que além de situar-se num país semiperiférico, como aponta Souza (2006), localiza-se na região periférica deste país (Nordeste).

A partir da análise desenvolvida, observou-se que a participação popular na gestão do território, no caso específico de Mutuípe, provocou algumas implicações sócio-espaciais importantes. O Orçamento Participativo atuou, como uma ferramenta na mediação da relação entre o poder público local e a sociedade civil. Os impactos desse processo refletiram-se no espaço social, e provocaram algumas características importantes, principalmente, no que se refere à distribuição das ações da prefeitura, naquele período, e uma crescente participação social em grupos ou movimentos sociais, e nas assembleias do OP anualmente. Porém, observou-se que, essa abertura à participação, no âmbito da gestão municipal, foi pontual, ao passo que não se propagou na administração subsequente (também desenvolvida pelo Partido dos Trabalhadores) e, a tentativa de estabelecer uma “gestão democrática e participativa”, através do OP, se restringiu as duas primeiras gestões do PT no município.

## 1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO TERRITORIAL

As questões em torno da participação e da democracia já se faziam presente nos discursos de filósofos antigos, expressos nos escritos desenvolvidos por autores como Aristóteles (sec. IV a.C.) e Platão (sec. IV a.C.), e também do pensamento político considerado moderno, formulado por personalidades como Hobbes (1651)<sup>7</sup> e Rousseau (1757)<sup>8</sup>, embora estes, muitas vezes, divergentes entre si.

Os pressupostos teóricos elaborados por pensadores como Rousseau e outros representantes da filosofia política do século XVIII<sup>9</sup> lançaram as bases para a construção do paradigma tradicional da democracia que expressa, sobretudo, os ideais de igualdade e liberdade, a ideia de soberania popular, o atendimento das exigências constitucionais e o reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, como salienta Chaui (2006).

Algumas práticas políticas experimentadas nas últimas décadas apóiam-se, principalmente na tentativa de dar novos sentidos ao termo “democracia”, contrapondo-se, por vezes, a sua concepção hegemônica de caráter liberal. A expressão que remota a Grécia Antiga e denota, etimologicamente, a presença do povo no governo (*demo* – povo, *kracia* – governo)<sup>10</sup>, hodiernamente tem sido constantemente evocada em diversos cenários através de discursos proferidos por políticos, empresários, organizações multilaterais, organizações não-governamentais (ONGs) e cientistas, além dos mais diversos movimentos sociais.

A reflexão a propósito da democracia é importante para a análise proposta sobre uma experiência de participação popular na gestão territorial, através do

---

<sup>7</sup> Thomas Hobbes (1588 – 1679) filósofo e teórico político, de origem inglesa foi autor de obras clássicas como “Leviatã” (1651) e “Do Cidadão” (1651).

<sup>8</sup> Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) filósofo e pensador político suíço destacou-se como um dos principais nomes do iluminismo francês. Defendia, sobretudo, a ideia de que os homens nascem livres e que a liberdade é intrínseca a natureza humana. No campo da política sua obra mais marcante foi “Contrato Social” (1757 [1757]).

<sup>9</sup> Pela filosofia política do século XVIII, define-se o modelo democrático como sendo o arranjo institucional que viabiliza a tomada de certas decisões tendentes a realizar o bem comum. Este materializa-se pela atividade dos representantes eleitos, cuja tarefa é o cumprimento da vontade popular. Tais pressupostos foram, ao longo do século XX, questionados e progressivamente substituídos pela doutrina liberal que veio a se tornar hegemônica em sua defesa das formas representativas de democracia (para uma síntese dessa visão liberal, ver Santos (2002, p.43-49)).

<sup>10</sup> De acordo com Chaui (2006, p. 206), “Na origem democracia significa “poder do *demos*”, este sendo uma unidade territorial que se configura como unidade política quando definido como “comunidade de homens livres” (*Koinônia ton eleutherôn*). Duas são pois as determinações básicas do conceito: a ideia de comunidade (*Koinônia*) e de liberdade (*eleuthêria*)”.

processo intitulado “Orçamento Participativo”, no município de Mutuípe. O fundamento, e ao mesmo tempo objetivo principal dessa prática política, segundo seus fundadores<sup>11</sup>, seria a efetivação de um governo democrático, no sentido de promover a democratização do Estado. Em Mutuípe, a finalidade de implantar o OP na gestão pública no ano de 2002 foi definida em termos que, embora corroborem os princípios políticos gerais acima, se aproximam mais do pragmatismo administrativo. Segundo Luís Carlos Cardoso da Silva, ex-prefeito, responsável pela adoção da referida prática no município:

O objetivo da implantação foi porque eram muitas as necessidades e não havia como atender a demanda dos pedidos então nós pensamos em trazer a população pra discussão para que fossem elencadas as prioridades [...]. E quais seriam as prioridades? Escolhidas por quem? Pelo prefeito? Pelos vereadores? Pelos secretários? Ou pela população? Então o Orçamento Participativo tem essa função de colocar a população, a grande maioria pra escolher quais são as prioridades<sup>12</sup>.

Entende-se que o OP pode se constituir em um instrumento de gestão com grande potencialidade para (re)politizar o que tradicionalmente é tratado como mero procedimento contábil segundo as ideologias tecnocráticas e elitistas de administração pública. Na concepção de Souza (2002, p. 46), “a gestão remete ao ato de administrar uma situação apoiada nos recursos presentes disponíveis, visando aos resultados rápidos para as necessidades imediatas”. No entanto, esta gestão precisa estar conectada com um planejamento prévio e que esteja condizente com as aspirações dos sujeitos sociais aos quais se destinam as ações planejadas.

Por outro lado, a gestão pública, que em grande medida diz respeito à dimensão espacial da sociedade, converte-se, na verdade, e por essa razão, na gestão do território seja ele municipal, estadual e/ou federal. Assim, no sentido de desenvolver um modelo de gestão democrático e condizente com a heterogeneidade social e a diversidade territorial, a administração pública precisaria envolver a população nos momentos de planejamento e deliberação de políticas públicas, a partir de espaços participativos, como se supõe ser o Orçamento Participativo.

---

<sup>11</sup>O Orçamento Participativo foi implantado pela primeira vez no governo de Olívio Dutra, quando prefeito em Porto Alegre – RS, pelo Partido dos Trabalhadores, na gestão 1989-1992.

<sup>12</sup> Entrevista concedida durante a pesquisa de campo em março de 2010 (ver Apêndice B).

Não se pretende entrar no mérito da discussão das concepções sobre a gestão pública. Porém, é importante salientar que se toma por base nesse trabalho o chamado “modelo inovador de gestão pública”. A ideia de gestão pública inovadora prima pela horizontalidade das relações do governo e, segundo Silva (2001), precisa estar centrada em alguns eixos básicos, a saber: legitimidade das decisões, descentralização administrativa, integração social, planejamento de curto, médio e longo prazo, valorização do funcionário público e avaliação do desempenho. Além disso, o gestor deve buscar promover um ambiente democrático e com transparência, provocar o interesse da sociedade pela coisa pública, e a sociedade, por sua vez, precisa encontrar no gestor público alguém que tenha uma postura favorável e aberta a participação popular.

Nesse sentido, a gestão pública deve acontecer de forma descentralizada no sentido da divisão das atribuições a diferentes setores do governo, mas as ações são concentradas no sentido da densidade, da intensidade e da convergência das decisões. Assim, as decisões são tomadas através da negociação entre os técnicos e a comunidade com a participação efetiva da sociedade.

Ademais, deve-se primar pela inversão de prioridades e pela negociação de conflitos entre os diferentes setores sociais visando à redução das desigualdades sociais e o predomínio dos interesses sociais coletivos. A otimização dos recursos públicos deve ser constante bem como a transparência e a prestação de contas como forma de controle social<sup>13</sup> na defesa dos interesses da coisa pública. A cidadania é “construída” através do voto e das redes sociais de participação e, segundo o pressuposto aqui adotado, as políticas públicas devem buscar promover as condições favoráveis a mudanças sociais mais profundas e, dessa forma, abrir caminhos para estruturar uma sociedade diferente. A partir dessas condições objetiva-se a transformação política, social, econômica e cultural através da

---

<sup>13</sup> O controle social é aqui compreendido com base nas premissas de Teixeira (1997), o qual concebe a participação como um instrumento de controle do Estado pela sociedade. Portanto, trata-se de do direito da sociedade de exigir dos agentes políticos a transparência com o “dinheiro público”, através de mecanismos de controle como conselhos setoriais de políticas públicas, fóruns de discussão, orçamentos participativos, além da ação concreta e coletiva da população por meio de movimentos sociais organizados como associações de moradores, de bairros, associações setoriais, grupos de jovens grêmios estudantis, como também por meio da ação individual na fiscalização das prestações de contas das receitas e gastos públicos. Assim, por meio do controle social busca-se responsabilizar os agentes políticos por atos e decisões, além de aproximar a população da gestão pública.

democracia e da superação das desigualdades sociais, conforme propõe Silva (2001)<sup>14</sup>.

Vale ressaltar que o cerne deste estudo não é o debate em torno da democracia, porém, é metodologicamente inviável – ao passo que pode comprometer a discussão e a compreensão do mesmo – desenvolver uma análise a respeito de um mecanismo autointitulado “democrático”, sem apresentar um referencial teórico-reflexivo sobre o conceito em questão. Também porque, como salienta Chauí (2006, p.144), “a interrogação acerca da democracia é uma indagação em que estamos todos implicados como sujeitos, sem que possamos reivindicar o lugar imaginário do saber separado”.

Ressalta-se ainda a importância de ponderações sobre a democracia, e também sobre o Estado, na contemporaneidade, que passam por um período de crises resultantes, sobretudo, da ineficácia da democracia representativa, frente ao contexto do neoliberalismo. Este, (com suas características intrínsecas como, por exemplo, a mundialização da produção e do capital), em um processo contraditório, reduz o papel e o poder do Estado como regulador sobre os movimentos do capital por meio da estratégia de manipulação política pelas corporações transnacionais, refletindo, ademais, em uma redução das políticas sociais. Harvey (2007, p.1), apresenta sucintamente as características inerentes ao papel do Estado na conjuntura neoliberal, e destaca que

O neoliberalismo é uma teoria das práticas políticas econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor conseguido através da maximização das liberdades empresariais dentro de um marco institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados sem trava, e livre comércio. O papel do Estado é criar e manter um quadro institucional apropriado para tais práticas. O Estado tem que se preocupar, por exemplo, da qualidade e da integridade do dinheiro. Também deve definir as funções militares, de defesa, policiais e judiciais requeridas para assegurar os direitos de propriedade privada e apoiar mercados de livre funcionamento. Além disso, se não existem mercados (em áreas como a educação, a atenção médica, ou a contaminação do meio

---

<sup>14</sup> Segundo Souza (2000, p. 46), a questão política central a respeito do OP (e por extensão, de outras experiências de participação via a vis os modelos convencionais) é “[...] que se deseja alcançar com o processo de orçamento participativo – colaborar para organizar a sociedade civil e estimular o crescimento da consciência de direitos no seu interior, tendo como perspectiva contribuir para um questionamento e uma superação do modelo social vigente, ou, pelo contrário, simplesmente aumentar um pouco o grau de *accountability* da democracia representativa, melhorando o próprio desempenho do Estado sob o ângulo da governança e, em última instância, contribuindo para conferir maior estabilidade ao *status quo*?”.



ambiente) devem ser criados, se é necessário através da ação estatal. Mas, o Estado não deve aventurar-se além dessas tarefas. O intervencionismo do Estado nos mercados (uma vez criados) deve limitar-se ao básico porque o Estado não pode possivelmente possuir suficiente informação como para antecipar-se ao sinal do mercado (preços) e porque poderosos interesses inevitavelmente deformarão e influenciarão as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) para seu próprio benefício<sup>15</sup>.

Nesse contexto, Becker (1986, p.42), considera a “crise do Estado como uma manifestação da crise global que possui não só uma dimensão econômica, mas, também uma dimensão política e uma dimensão espacial que se manifestam em diferentes escalas”. Diante dessa realidade, é importante observar que no período de prevalência do chamado pacto fordista-keynesiano, entre as décadas 1950 e 1970 (apesar de os ideais keynesianos terem seu ápice na década de 1950, com o chamado “Estado de Bem-Estar Social), o Estado desponta como um agente importante na maioria das economias nacionais ao assumir, um crescente papel de regulação social e econômica. Nesse contexto, a teoria política protagonizou a discussão a respeito das mudanças ocorridas na “natureza do Estado”, bem como sobre o seu futuro político e as estratégias assumidas por sistemas de governos diferenciados, como discute Carnoy (1988).

Assim, pensar a “democracia” remete a refletir sobre um tema central da teoria política, como salienta Oliveira (1989, p.177): “O tema das relações entre o *Estado* (o aparelho de Estado, a burocracia governamental, sua ação na formulação e implementação de ‘Políticas Públicas’), e o complexo de interesses que marca a ‘*Sociedade Civil*’”.

Nessa perspectiva, a aludida inoperância da democracia representativa tem suas razões, especialmente, na distância que existe entre representantes e representados e na ausência ou impotência de instrumentos de controle dos atos do governo enquanto representante do povo que “democraticamente” o elegeu. Sob este ponto de vista, processos a exemplo do Orçamento Participativo, surgem como uma possibilidade para se diminuir essa distância entre os interesses governamentais e as aspirações da população.

---

<sup>15</sup>Tradução da autora.

## 1.1 ESTADO, DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A ambiguidade presente nos discursos que tem como foco a “política” leva a estabelecer uma diversidade de concepções, sobretudo a respeito de assuntos que possuem um longo percurso histórico. Esse é o caso de temas como o Estado e a Democracia.

Desse modo, é importante compreender, ainda que de forma breve, no contexto desta análise, como se refletem na prática, ou seja, na realidade política e social, as diferentes proposições a respeito das referidas temáticas visto que, o objeto de estudo em questão – o Orçamento Participativo – parte originalmente sob a perspectiva de uma determinada concepção de Estado e de Democracia.

A teoria política contemporânea apresenta posições divergentes a respeito do que seja o Estado e como se dá sua atuação perante e na sociedade, bem como na gestão do território geograficamente delimitado. Considerar essas concepções é fundamental no sentido de compreender como se dão as relações “Estado-Sociedade”, sob a “vigência” do “regime de governo democrático”.

Oliveira (1989) sintetiza – de forma didática e inteligível, ao que parece – o que ele considera as principais correntes relevantes de interpretação da teoria política, e por extensão do Estado. De tal modo, é imprescindível apresentar, de forma sucinta, mas de modo a não comprometer a importância das proposições, uma contextualização dessas premissas no sentido de nortear discussões posteriores.

O “Pluralismo”, o “Elitismo”, o “Marxismo Funcionalista”, e a “Teoria Política Marxista Contemporânea” são as quatro tendências significativas do pensamento político contemporâneo, segundo Oliveira (1989). Todavia, é importante ressaltar que essas diferentes correntes não seguem uma ordem cronológica rígida, observando-se, principalmente a partir da década 1950, concepções que se mesclam ou se opõem em diferentes épocas de modo que possibilitam uma sistematização, devido a suas características peculiares, nas distintas correntes interpretativas.

A corrente interpretativa denominada “Marxismo funcionalista” engloba as produções teóricas que ressaltam o marxismo ortodoxo e de caráter esquematizador e simplificador da complexidade da vida social. Nesse campo de pensamento,

evidencia-se a “redução das políticas sociais (ou mais amplamente, do conjunto das políticas públicas e, portanto de toda a atividade governamental) a um mero ‘papel’ de ‘reprodução do modo de produção’ nos ‘níveis’ ‘econômico’ e/ou ‘superestrutural’”, como salienta Oliveira (1989, p. 173). Ademais, para esse pressuposto, o aparelho do Estado não tem qualquer autonomia e subordina-se inteiramente às frações dominantes da burguesia. Assim, a questão central do pensamento político de inspiração marxista, conforme Oliveira (1989, p. 173), reside no fato de que sua literatura “preserva a clássica noção marxista da existência de um vínculo de qualquer natureza entre o Estado (qualquer Estado) e *interesses de classe*”.

A corrente teórica designada de “Elitismo”, por sua vez, ressalta o fato de que existe uma série de grupos de “elites técnicas”, que para Oliveira (1989, p. 174) são constantemente e crescentemente “internacionalizadas, ‘racionalizadoras’ e ‘neutras’ frente ao complexo de interesses obviamente subjacentes ao tema em questão”. Essas elites técnicas são convocadas – quando não fazem parte – pelo Estado para formularem e desenvolverem proposições de políticas públicas e, denotam a existência de um “mercado” em torno do governo, formado por elites técnicas que disputam a preferência. Ou seja, o Estado, é conduzido por determinadas “elites técnicas”, que visam seus interesses. Nesse sentido, Bobbio (1998, p.11), destaca este ponto de vista ao afirmar que

Para a maioria dos estudiosos, as estruturas administrativas representam, mais do que tudo, o traço característico dos Estados modernos e contemporâneos, manifestando, quase fisicamente, sua presença no plano subjetivo. Constitui característica normal dessas estruturas o fato de se lhe ter destinado um pessoal escolhido por sua competência técnica, contratado profissionalmente e em caráter permanente (corpos burocráticos).

Contudo, Oliveira (1989, p.175) alerta para o fato de que a literatura com orientação “elitista” deixa de lado a questão fundamental que é a de questionar como e porque as proposições elaboradas e apresentadas por essas elites técnicas “se tornam vitoriosas, frente a outras alternativas, e encontram condições políticas de implementação”, em outras palavras, deixa-se de abordar as relações de classe existentes entre Estado e os grupos de interesses.

O campo do pensamento político “Pluralista” apresenta, de acordo com Oliveira (1989, p.175), alguns avanços frente ao Elitismo, justamente por ter como cerne a abordagem da relação Estado – sociedade civil, ou seja, “a relação entre os grupos governamentais e os ‘grupos de interesses’, ou de ‘pressão’, societários”. Para o referido autor, de um ponto de vista pluralista “os grupos que ocupam o poder de Estado (a burocracia, os políticos) são vistos como movidos, basicamente, por uma lógica de automanutenção no poder e, por esta via, de realização de seus próprios interesses (materiais e simbólicos) de grupo” <sup>16</sup>. Assim, supõe-se que existe uma pluralidade de demandas sociais conflitantes e o aparelho do Estado interage com esses interesses, formulando políticas que atendam a essas demandas.

Para Oliveira (1989), a perspectiva Pluralista, por um lado, avança no sentido de superar as lacunas apresentadas na corrente de pensamento Elitista ao conseguir apontar os mecanismos políticos através dos quais as formulações de políticas públicas, elaboradas por elites técnicas, alcançam condição de viabilidade. No entanto, por outro lado, o Pluralismo, nega o pressuposto do pensamento político de orientação marxista, rejeitando explicitamente a questão da relação entre o jogo político e os interesses de classe – questão central suscitada pelas interpretações marxistas, para as quais “a atuação estatal termina sempre, de alguma forma, e em síntese, por auxiliar na constituição e preservação de privilégios (‘de classe’) que estruturam intimamente a organização da sociedade civil”, conforme discute Oliveira (1989, p.176).

As interpretações que compõem o que Oliveira (1989) denomina de “Teoria Política Marxista Contemporânea” <sup>17</sup> caracterizam-se, não apenas pelo fato de antepor-se as outras correntes de pensamento (Marxismo Funcionalista, Elitismo e Pluralismo), mas principalmente pelo esforço em integrar o conjunto de questões suscitadas pelos pressupostos precedentes. Além do mais, rejeita a visão ortodoxa e dogmática funcionalista. Apesar disso, reconhece que o Estado reflete o jogo de forças da estrutura de classe presente na sociedade.

Nesse sentido, as concepções classificadas na perspectiva “marxista contemporânea” apresentam algumas características em comum, que as diferenciam das demais e, em síntese, de acordo com Oliveira (1989), seriam:

---

<sup>16</sup> Ibid., p.175.

<sup>17</sup> Os principais autores representativos de tal corrente, segundo Oliveira, seriam POULANTZAS, 1980; OFFE, 1984; HIRSCH, 1977 e 1978; INGRAO, 1980; JESSOP, 1982; CARNOY, 1986.

- a) um esforço de crítica, simultânea<sup>18</sup>, das concepções do Estado como “Estado-Sujeito”, que exerce função civilizatória e é um sujeito autônomo no jogo político e, do “Estado-Coisa”, o qual caracteriza um “comitê executivo” a favor e sob a manipulação das classes dominantes.
- b) o entendimento da atuação estatal como marcada, em primeiro lugar, pela ação de grupos governantes que visam centralmente sua automanutenção no poder, ou seja, sua autopreservação.
- c) a referida automanutenção no poder depende basicamente da capacidade dos grupos governamentais de responder as demandas diversificadas da sociedade civil.
- d) distinguem-se da perspectiva pluralista, pois “chamam a atenção para o fato de que a atuação governamental é levada a respeitar ‘limites estruturais’, naquela incorporação de demandas, ‘limites’ que a fazem caracterizar-se como Estado *capitalista*”<sup>19</sup>.
- e) apresenta de forma evidente, a temática marxista, ao visualizar a “quebra do Estado” como pré-condição da mudança de sua natureza e da transição ao socialismo. Assim, alguns autores pregam o processo de democratização do Estado, “rumo a uma ‘Democracia de Massas’, como forma instrumental essencial para tal transição”<sup>20</sup>.

De tal modo, nota-se que a Teoria Política Marxista Contemporânea preocupa-se em articular e integrar as contribuições das outras correntes de pensamento. Essa matriz interpretativa, para Oliveira (1989, p.179), incorpora “uma renascente e fértil preocupação com a ação dos atores sociais empírico, mas, buscando as formas da sua articulação à clássica temática marxista da natureza do Estado, o que representa o seu traço distintivo”, em relação às outras interpretações.

Diante dos conflitos teóricos apresentados pela teoria política contemporânea a respeito do Estado, atenta-se para a conclusão de Carnoy (1988, p.5) ao considerar que “diferentes pontos de vista sobre o Estado implicam em políticas diferentes de mudança social, tanto em relação aos meios quanto aos seus fins”.

---

<sup>18</sup> Tal crítica é desenvolvida por Poulantzas (1980, apud CARNOY, 1988, p. 158).

<sup>19</sup> Ibid., p.179.

<sup>20</sup> Ibid., p.179.

Desse modo, a presente análise sobre uma experiência de participação popular, através do Orçamento Participativo, na gestão territorial, pretende centrar-se na linha conceitual que se aproxima da Teoria Política Marxista Contemporânea posto que, esta corrente interpretativa apresenta características analíticas que, além de diferenciá-la das demais, apontam para uma preocupação com a atuação dos agentes sociais (e a participação popular aqui se inclui) no processo de democratização do Estado.

Nos termos de Carnoy (1988, p.16), “o Estado, mais do que a produção, deve ser e será o principal foco da luta de classes”. Ao discutir a evolução das tendências teóricas a respeito do Estado, o autor converge para uma concepção de Estado voltada para a natureza das relações sociais que o permeiam, sobretudo, os conflitos de classes. Assim, a relação entre o Estado e a sociedade, e os conflitos a ela inerentes, é tratada a partir de uma visão pautada na luta de classes e nos movimentos sociais dela decorrentes. Nessa perspectiva, Carnoy (1988, p.322) considera que

O Estado é moldado por tais movimentos: suas funções são expandidas e ele adquire responsabilidade crescente com relação à acumulação de capital e à paz social. Entretanto, o Estado não se reformará numa direção progressista sem a pressão de tais movimentos. Em outras palavras, o Estado capitalista é inerentemente baseado em classes e agirá desta maneira, a menos que seja pressionado por organizações de massa. A estratégia política correta é a de organizar o Estado, interior e exteriormente, desde a base, levando essas organizações a apoiar-se, nas instituições dominantes da sociedade para reformá-las.

As concepções marxistas contemporâneas aqui priorizadas, a cerca do Estado enquanto arena da luta de classes (e não mero aparelho coercitivo da burguesia) e da Democracia, resultado e conquista das lutas da classe trabalhadora, resumidas nas conclusões que Carnoy (1988, p. 216-7) apresenta na discussão, com base em Bobbio, Ingrao e Poulantzas, constituem um pressuposto fundamental, necessário, mas não suficiente para lidar com as questões específicas envolvidas nesta pesquisa, nem tampouco descartar o diálogo com outras matrizes teóricas naquilo que agregam ao aprofundamento do tema.

Destarte, refletindo-se sobre a natureza do Estado, permite-se, em consonância com O'Donnell (2004, p.1), defini-lo, a partir de uma perspectiva histórica, como “um conjunto de instituições e relações sociais (a maior parte destas

sancionadas pelo sistema legal desse Estado) que normalmente penetra e controla o território e os habitantes que esse conjunto pretende delimitar geograficamente”. Nesse contexto, o autor salienta que, “as instituições têm último recurso, para efetivar as decisões que tomam a supremacia no controle de meios de coerção física que algumas agências especializadas do mesmo estado normalmente exercem sobre aquele território”<sup>21</sup>.

Nessa perspectiva, um regime de governo democrático, fundado na noção de representação seria, na concepção de O’Donnell (2004), aquele no qual o acesso às principais posições de governo se dá por meio de eleições, as quais estão a cada dia, mais competitivas e institucionalizadas. Para o autor, no processo eleitoral, existem diversas liberdades, habitualmente chamadas de “liberdades políticas”, como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação, não monopolizadas pelo Estado ou por agentes privados. Contudo, a existência do Estado, e seu funcionamento, denotam, por si só, a centralização e/ou o monopólio do poder de decisão.

Do mesmo modo que em O’Donnell (2004), a ampla literatura que trata das formas de governo comumente têm relacionado a democracia, ou definido a mesma, a partir do direito de escolher seus representantes de forma direta, constituindo a “democracia representativa”. Assim sendo, o mecanismo eleitoral seria a principal via de institucionalização e efetivação de um “regime de governo democrático” e do exercício da cidadania. Entretanto, de acordo com Chaui (2006, p.204), “para ser representativa, afinal, descobre-se que a democracia precisa ser participativa”.

À ideia de democracia legitimada pela institucionalidade do processo eleitoral e pela pluralidade partidária contrapõem-se as concepções que se voltam para o seu papel social, as quais se aproximam de um enfoque “marxista mais contemporâneo”. Por conseguinte, numa abordagem eminentemente sociológica, como as desenvolvidas por Chaui (2006) e MacPherson (1978), poder-se-ia afirmar que a concretização da democracia fundamenta-se num ambicioso (se não utópico) projeto de transformação social calcado na modificação das relações de classes, pela transformação do sistema de propriedade fundado no fim da exploração da força de trabalho e, objetivando a igualdade social e econômica. Ademais,

---

<sup>21</sup> Tradução da autora.

Assim como é importante salientar a importância da democracia, também é crucial salvaguardar as condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático. Por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa), existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais (SEN, 2000, p.186-187).

Paralelamente a noção de representatividade, mas também, avançando no enfrentamento de seus limites e contradições, observa-se o surgimento de práticas de gestão como os Orçamentos Participativos – calcados na noção de participação e democratização do Estado – que têm sido classificados como fatores fundamentais para a consolidação e o aprimoramento do regime de governo democrático e a superação de problemas recorrentes que a democracia representativa apresenta.

Sejam observadas pelo viés histórico, filosófico ou sociológico, as discussões contemporâneas sobre a democracia têm sido analisadas a partir da participação da sociedade nas esferas governamentais, o que tem ocorrido de diversas formas.

A abertura para a participação popular na gestão do território faz parte de um conjunto de transformações institucionais que ocorreram nas últimas décadas no qual, “descentralização, cidadania e participação cívica tornaram-se referências obrigatórias nos discursos dos mais variados atores políticos”, como adverte Cerqueira (2008, p.60). No Brasil, especialmente com o fim do regime militar que perdurou por mais de 20 anos e estabeleceu um regime de governo autoritário, essas mudanças advêm em nome de um projeto de redemocratização do Estado e se apresentam, notadamente, através da acepção de novas formas de gestão nas variadas escalas territoriais.

A partir da década de 1980, evidencia-se o surgimento de movimentos de contestação da política ditatorial que estava posta até então. Segundo Oliveira (2004), pode-se apontar como momentos de participação política marcante entre os anos de 1980 e 1990: o processo de redemocratização política do país (fins de 1970 até meados 1980)<sup>22</sup>; as Campanhas pelas Diretas Já, na primeira metade de 1980; a Assembleia Nacional Constituinte (1988); a mobilização nacional pró-impeachment

---

<sup>22</sup> O processo de abertura política se deu de forma lenta e gradual através de uma série de acontecimentos, que culminaram com as “Diretas já”, entre os, quais: as greves operárias, sobretudo no ABC paulista, a concessão de anistia política aos cassados pelo regime militar, e o surgimento de novos partidos políticos (pluripartidarismo).



do Presidente Collor em 1992. Todos esses movimentos caracterizaram episódios de luta pela efetivação da democracia, nos quais a participação popular foi fundamental para o desfecho de tais acontecimentos.

Tal conjuntura caracteriza-se por um período de transição histórica e pela emergência de um contexto mundial marcado por problemas sociopolíticos, mas que, ao mesmo tempo, revela inovações em diversos campos da sociedade – inclusive uma nova condição na política e nos modelos de gestão – e, as transformações alcançam âmbitos variados da vida social, inclusive os sistemas de representação política e de governo e o exercício da política como discutem Harvey (1992), Berman (2002) e Santos (2007).

Deixando à parte o imenso debate teórico acerca do termo “representação” e seu significado, trata-se aqui da representação no campo político. De acordo com Chauí (2006, p.289), partindo-se de uma posição hobbesiana, na concepção política

Representar é estar no lugar de, falar por e agir por. É também o que confere autoridade à pessoa do representante que se torna portador da multiplicidade dos representados, desde que estes tenham formado uma unidade por consentimento, unidade figurada pelo representante.

Assim, os sistemas políticos ditos democráticos, se utilizam desse tipo de discurso para justificar a centralização do poder. Ou seja, os representantes assumem “a voz” dos representados. O Estado se torna, desse modo, a “personificação” do povo. Sendo assim, o Estado atua, a partir do consentimento dos indivíduos, como um “soberano autorizado”. Entretanto, no contexto atual, essa concepção da representação tem sido constantemente questionada, principalmente diante das contradições apresentadas pelo sistema representativo de governo. Segundo Chauí (2006), no Brasil, representação, liberdade e participação têm sido a tônica das reivindicações democráticas e se fazem notar em dois planos principais:

a) no plano político, a luta não é pela tomada do poder (*enquanto governo*), mas pelo direito de se organizar politicamente e pelo direito de participar das decisões, rompendo a verticalidade do poder autoritário; b) no plano social, mais amplo, nota-se que as lutas não se concentram na defesa de certos direitos ou em sua conservação, mas na luta para conquistar o próprio direito à cidadania, pelo reconhecimento de novos direitos e, portanto de novos sujeitos sociais (Grifo da autora).

Nesse âmbito, Castro (2009), aborda a dimensão geográfica dos sistemas de representação política, e destaca a existência de interesses (e estratégias) territoriais nas disputas políticas. Os sistemas eleitorais são classificados e destacam-se duas vertentes: uma de caráter social que define o direito de quem pode votar e ser eleito e, a outra, espacial que determina um número de representantes de acordo com cada recorte territorial. Para Castro (2009, p.140), os sistemas de representação política

são mecanismos essenciais, progressivamente elaborados nas democracias modernas, tendo como fundamento a participação popular, que atinge seu ápice no sufrágio universal, ou seja, no direito ao voto de todos os cidadãos legalmente responsáveis em todo o território nacional.

A maioria das constituições brasileiras do século XX não apresentou muitos avanços no sentido da democratização da relação entre o poder público e a sociedade civil, prevendo, apenas pontualmente, alguns mecanismos pelos quais a população poderia estar participando, desse modo, também não estimulava os governos a promover a abertura da gestão pública para a participação social.

Destarte, pode-se citar como subsídios constitucionais para a participação, pré-1988, com base em Benevides (1991), que historia a participação popular nas constituições brasileiras: o *recall* (princípio de revogação dos mandatos de representantes no império, em relação à perda de mandato dos eleitos para o Conselho de Procuradores do Estado, que durou apenas um ano – 1822), desde a época do império; a ação popular na Constituição de 1824, que previa a responsabilização penal dos juizes de direito e dos oficiais de justiça em casos de suborno e outros casos previstos em Lei; a Constituição Federal de 1891, não continha instrumentos de democracia semidireta, porém algumas Constituições de estados como São Paulo previam o veto popular, através do qual poderia ocorrer a revogação dos mandatos legislativos e das deliberações das autoridades municipais mediante proposta de determinado número de eleitores. Outros estados como Rio Grande do Sul, Goiás e Santa Catarina também introduziram o principio do *recall* (poder do eleitorado para cassar o mandato de seus representes); a Constituição de 1934 também não acolheu mecanismos de democracia semidireta; a Constituição de 1946 privilegiou a opção por uma democracia representativa, sem participação popular, vistas como concorrentes, sendo que apenas o plebiscito foi previsto para

os casos de alteração da divisão territorial; a Constituição de 1967, devido ao contexto político autoritário, não permitiu avanços em relação à participação popular, apenas acrescentando a consulta prévia à população para a criação de municípios.

Essa realidade, por um lado, relegou a população, por décadas, a uma posição de passividade frente aos governos e conseqüentemente aos processos de deliberação de políticas públicas e, por outro lado, favoreceu a realização de um modelo de gestão pública centralizada, e, em muitos casos, autoritária.

Notadamente a partir da Constituição Federal de 1988, ampliou-se o debate sobre a participação da sociedade civil na gestão pública e desencadeou o surgimento de práticas políticas calcadas no pressuposto participativo. Conclamada como a “Constituição Cidadã”, a Constituição Brasileira é apontada – sobretudo, por políticos – como uma das mais democráticas do mundo. Para Albuquerque (2004, p.21) a “Constituição Cidadã”, assim pode ser chamada, pois prevê a participação direta dos cidadãos “através dos chamados institutos de democracia direta ou semidireta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular”.

Desse modo, expressões como “gestão democrática” e “planejamento participativo” tornaram-se corriqueiras, principalmente, no cenário político. Utilizando-se de uma retórica que abusa de termos genéricos (no meio político), surgem nesse período, institucionalizados pela reforma constitucional recente, e pela conseqüente descentralização político-territorial, diversos canais e espaços de inserção da sociedade civil nos debates políticos.

Nesse contexto, inicia-se a primeira experiência denominada “Orçamento Participativo” no Brasil, na cidade de Porto Alegre. Trata-se de um processo de gestão embasado na teoria da democracia participativa e que, segundo Dutra (2001, p.8), “possibilita uma modificação substancial nas relações das pessoas com o Estado e o poder público [...]. Começa a se democratizar radicalmente a relação do Estado com a sociedade civil”.

Os resultados alcançados pela experiência portoalegrense, e apontados por diversas pesquisas institucionais e acadêmicas, foram responsáveis pela expansão do OP no próprio estado de origem, e sua difusão pelo Brasil, bem como pela inclusão dessa prática na agenda política de inúmeros governos, enquanto proposta de gestão pública descentralizada.

Diante dessa realidade, a gestão do território impõe novos desafios, se a concebermos como uma ação pública de organização do espaço, isto é, ação que se faz na interação de iniciativas de governo e ações (e reações) sociopolíticas de agentes diversos, num dado recorte ou domínio territorial. O território, compreendido a partir das concepções de Santos (1978), Becker (1983), Raffestin (1993), Corrêa (1995), Souza (1995) e Haesbaert (2006), configura-se como um campo complexo, regido e definido por e a partir de relações de poder que se projetam no espaço pela ação de forças políticas, conformando campos de coexistência e de conflitos geograficamente referenciados. O território se constitui no ato de apropriação e delimitação social e histórica do espaço, como um processo no qual a dita projeção das relações de poder torna-se, inerente e simultaneamente, um processo de transformação do espaço, de configurações materiais e de representações correspondentes. Assim, o “poder” assume uma perspectiva multidimensional, pois, ao passo que é inerente às relações sócio-espaciais, e não apenas está contido em determinada esfera política.

Nesse sentido, o território não se restringe aos limites de unidades política e administrativamente instituídas (embora este seja um dos seus principais atributos no marco histórico da efetivação do poder do Estado na modernidade<sup>23</sup>), mas se constrói também através de redes de relações sociais e produtivas (projetadas no espaço), que produzem singularidades e identidades. Devido à sua complexidade e “flexibilidade” o território, por sua vez, requer formas de gestão que atentem para os conflitos a ele iminentes. A posição de Corrêa (1988 *apud* DA SILVA 1993) reforça esse ponto de vista, pois para o autor a gestão do território refere-se à gestão das diferenças territoriais e se configura em uma forma de controle da organização espacial visando garantir configurações diferenciadas do espaço para que o processo de acumulação se realize e mantenha a reprodução dos diferentes grupos sociais.

Conseguir reunir os propósitos e aspirações dos distintos grupos sociais, e mediar às relações de poder presentes nas diferentes escalas territoriais, se apresenta como um grande desafio para a gestão pública na atualidade. A forma, ou

---

<sup>23</sup> Conforme (MORAES, 2003, p. 1), o Estado na modernidade se caracteriza por constituir-se em um espaço de exercício de um poder, o qual no mundo moderno se apresenta como um poder basicamente centralizado no Estado. Trata-se, portanto, da área de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma autoridade. O território é, assim, qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre”.

modelo, de gestão adotada pelo agente estatal se reflete direta ou indiretamente, de forma positiva ou negativa, na vida dos indivíduos. Incluir a participação dos diferentes agentes sociais na gestão do território é uma opção constantemente apontada como um meio de superar o desafio de atender a interesses diferenciados e, ao mesmo tempo, corroborar para a consolidação do regime de governo democrático.

Frequentemente os mecanismos de participação popular, como o Orçamento Participativo, são relacionados a um movimento de democratização da gestão pública e de descentralização política, tendo como princípio básico a construção da democracia participativa. Todavia, não se pode desconsiderar, numa perspectiva marxista contemporânea, que se trata de um processo, também, de cunho estratégico por parte do Estado (ou mais especificamente por parte dos grupos e frações de classe que mantêm o domínio do Estado) ao considerar a participação popular condição *sine qua non* os investimentos, sejam federais, estaduais, ou de organizações multilaterais se tornam reduzidos ou inexistentes. Talvez, uma faceta da urdidura política da hegemonia burguesa desde que se entenda o Estado como entidade política cuja existência se dá no campo das lutas e alianças de classe e que deve, nesse contexto, estar aberta a alguma forma de governabilidade democrática, conforme a correlação de forças em cada momento.

Além do mais, nessa mesma linha de pensamento, Berman (2002) alerta para o fato de que o apelo à “participação” pode significar uma estratégia de manobra da sociedade burguesa (especificamente de seus representantes políticos) para manter o domínio do poder, tornando os possíveis adversários em aliados, ao convocá-los ao “diálogo”. De tal modo, a automanutenção no poder de determinados grupos governamentais, pode depender da capacidade desses grupos de responder as demandas específicas dos diferentes grupos sociais. Basta observar a formação dos conselhos setoriais, os quais, na maioria das vezes servem muito mais para ratificar determinadas decisões governamentais, apresentando um caráter meramente consultivo, do que para envolver a população no planejamento, na gestão e na avaliação de políticas públicas para deliberar sobre as mesmas<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Para um aprofundamento sobre os Conselhos Gestores ver o artigo de Luciana Tatagiba “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, 2002.

Assim, é preciso não desprezar as contradições e, sobretudo as “questões de fundo”, imbricadas nesse contexto para entender os processos sociopolíticos que se delineiam no local. Nesse sentido, é imprescindível lançar “novos olhares” sobre as práticas e as relações políticas que se desenvolvem no território mutuiense e estabelecer conexões com as práticas que se “desenham” em outras escalas territoriais.

Desse modo, a proposição de Becker (1986, p.51) parece atender essas reflexões ao afirmar que o “apelo” à participação é contraditório, por isso, é preciso observar “os dois lados da moeda”, pois,

O discurso da participação popular e descentralização parece ser também o novo discurso para a legitimação do Estado. A moeda tem, pois duas faces: é manobra legitimada, mas também expressão autêntica que amplia a participação e concorre, de fato, para redefinir o Estado contra os manipuladores.

Preocupados em investigar o “discurso generalizado” da participação e as contradições intrínsecas aos processos participativos, notadamente, nas últimas décadas do século passado, como resultado das mudanças ocorridas no campo da política, inúmeros estudos se dedicaram a refletir sobre os novos mecanismos e processos políticos que se configuram no cenário mundial. Na sua maioria, esses “novos mecanismos”, pautam-se na reivindicação, na mobilização e na participação da sociedade, o que, conforme Santos (2003), denota a existência de um movimento democrático transnacional pautado em um processo de democratização que indicaram as bases para a construção da democracia participativa.

## 1.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UM MODELO A SER SEGUIDO?

As tendências políticas populares e o modelo participativo surgem como uma alternativa para a superação dos entraves institucionais apresentados pelo funcionamento da chamada democracia representativa, ou “democracia representativa liberal”. Esta, na maioria das vezes, se transforma em uma “ditadura dos eleitos”, relegando ao regime de governo democrático, e ao exercício da cidadania, meramente o ato político momentâneo de escolha dos representantes. O

pressuposto participativo, por sua vez, propõe uma ampliação do “cânone democrático”, conforme discutem Santos & Avritzer (2002, p. 39), ou, em outros termos, que a democracia passe por um processo de democratização calcado, sobretudo, na inclusão da participação da sociedade civil nos debates e decisões políticas.

De um modo geral, as concepções defendidas pelo “modelo liberal democrático” caracterizam-se pelo seu formato representativo, com base no sufrágio universal, e, apontam para a necessidade de aprimoramento do regime de governo representativo, sobretudo, através do avanço da representação no interior do Estado, quando necessário, de modo que essa representatividade seja ampla e efetiva. Nesse contexto, o governo pretende servir aos interesses da maioria, primando pelo “bem comum” e pela garantia dos direitos fundamentais (Estado de direito), que dizem respeito ao direito de ir e vir, à liberdade de expressão, associação e culto e, a propriedade e a igualdade perante a lei.

Assim, como argumenta Bobbio (1998, p.324), a “Democracia liberal, consiste numa transformação mais quantitativa do que qualitativa do regime representativo”. Entre as abordagens interpretativas da democracia liberal, embora com variações de autor para autor, pode-se citar, além do clássico de Tocqueville (1977 [1835]), entre outras, as desenvolvidas por MacPherson (1978), Dhal (2001) e Putnam (1999)<sup>25</sup>.

Segundo Carnoy (1988), foi a luta da classe trabalhadora, em busca de maiores espaços nas decisões do governo, ou seja, de se fazer presente (enquanto sociedade civil) com maior expressão no âmbito do Estado, que fez avançar a democracia liberal. Desse modo, alguns enfoques propunham o aprimoramento desse modelo hegemônico de democracia, a partir da inclusão da noção de participação.

MacPherson (1978), que apresenta um enfoque pluralista, tornou-se um dos principais expoentes da chamada “liberal-democracia”. Para Chaui (2006), ao realizar uma análise do colapso das democracias representativas e o

---

<sup>25</sup> Ainda no século XX, os pressupostos teóricos elaborados por Aléxis de Tocqueville (1977 [1835]) surgem como referências das teorias modernas sobre democracia, democratização e descentralização, como é o caso do estudo desenvolvido por Putnam (1999). A concepção a respeito da democracia participativa apresenta-se com grande frequência nos escritos tocquevilleanos. No clássico *A democracia na América*, Tocqueville (1977 [1835]) evidencia suas premissas sobre uma nova ordem social, baseada numa cultura política da liberdade, na qual a sociedade civil teria papel preponderante

antidemocratismo das elites dirigentes, MacPherson (1978) propõe uma democracia participativa na base e representativa no topo como alternativa para o impasse atual. O projeto de democracia elaborado pelo autor propõe alguns requisitos que explicam de que maneira é possível construir a “liberal-democracia, pautada na participação, a qual seria

Um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base [...] Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um conselho nacional, e conselhos locais e regionais para setores próprios desses segmentos territoriais (MACPHERSON, 1978, p.110).

Ao realizar uma síntese do “modelo democrático” macphersoniano Chauí (2006, p.146-147), apresenta de maneira sistemática (e sintética) as características do projeto de democracia participativa elaborado por MacPherson (1978), para o qual as precondições para a efetivação desse tipo de democracia seriam:

- a) mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas como agente e executor que desfruta de suas próprias decisões. O autor se refere ao sentimento de comunidade;
- b) grande diminuição da atual desigualdade social e econômica, na medida em que a desigualdade é o motor da manutenção da ordem capitalista, pois impede a participação político-partidária e é sustentáculo da ordem vigente; de acordo com Chauí (2006, p.148), “para que haja um novo pacto social, coerente e maduro, é preciso que a institucionalização democrática comece reivindicando como sua condição a diminuição das distâncias econômicas e sociais entre as classes”.
- c) estimular procedimentos pelos quais se viabilizem as propostas de Marx (ditadura do proletariado) e de Stuart Mill (alargamento das franquias e aumento da participação) numa democracia participativa. Realidade que seria possível a partir de procedimentos como: associações de bairro e de vizinhança, lutas pela melhoria da qualidade de vida (poluição, transportes, comunicações, escolas, saneamento), pela liberdade de expressão, pelos direitos das minorias (sexuais, raciais, coloniais), pela cogestão das empresas pelos trabalhadores. Ou seja, lutas onde os sujeitos não se vejam como consumidores, mas como produtores;



d) enfatizar o peso do ônus social trazido pelo crescimento do capitalismo, as dúvidas quanto às capacidades do capitalismo financeiro, para satisfazer necessidades aumentadas pela desigualdade, a consciência dos prejuízos causados pela apatia política;

Diante das premissas apresentadas, nota-se que o enfoque liberal-democrático participativo macphersoniano aproxima-se do modelo de gestão participativa desenvolvido por algumas gestões públicas, que passaram a incluir a participação popular no âmbito das decisões do governo (apesar das estratégias políticas inerentes ao processo), especialmente sobre o destino e a aplicação dos recursos públicos, contudo, sem abdicar do sistema tradicional de representação.

Então, é possível verificar a emergência de alguns processos de gestão calcados na premissa da construção da democracia direta, sem abandonar, contudo, o sistema representativo de governo. Nesse sentido, Dutra (2001, p.22) aponta que “a defesa da democracia direta, nas suas várias formas, das quais a experiência mais bem-sucedida é o orçamento participativo, não exclui a democracia representativa”. Nesse sentido, Fedozzi (2001, p.92), concebe o Orçamento Participativo como

Uma experiência inovadora de gestão local baseada no exercício da *democracia participativa*, isto é, na complementaridade entre as formas tradicionais de representação política e a participação popular para a confecção do orçamento, especialmente na escolha das prioridades dos investimentos.

Desse modo, muitos modelos de planejamento e gestão governamental como o Orçamento Participativo, são fundamentados em um conjunto de princípios políticos e ideológicos comumente referenciados como “democracia participativa”, a qual, segundo Teixeira (1997, p.197), destaca o papel ativo do cidadão na formação da vontade e da opinião, através do qual, “o cidadão aprende a tolerar a diversidade, a desenvolver a virtude cívica, a temperar o fundamentalismo e o egoísmo”.

A democracia participativa seria materializada a partir de seus instrumentos, os quais de acordo com Chauí (2006) se configuram no plano local pelas comunidades de vizinhanças, no plano do trabalho através da ação de sindicatos e associações de empregados e empregadores. No plano da juventude e da educação, esses instrumentos equivaleriam aos movimentos de jovens e aos órgãos

colegiados na escola (trata-se dos grêmios estudantis, dos conselhos de suporte técnico, de decisão e fiscalização como o caixa escolar e o colegiado escolar). No âmbito político, atuariam na concretização da democracia participativa, os partidos organizados com direito assegurado às bases de participar na elaboração dos programas e na escolha dos candidatos.

Nessa perspectiva, Santos (2003) defende que o fortalecimento da democracia participativa precisa estar ancorado em três princípios fundamentais. O primeiro deve ser o reconhecimento de que não existe um formato democrático singular, o que é apontado pelo multiculturalismo e pelas experiências de participação no sentido da ampliação da deliberação pública. Desse modo, o primeiro elemento da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos em que o poder público (o Estado) abre mão de suas prerrogativas decisórias (centralismo), em favor de instâncias coletivas de decisão (coletivismo).

O segundo princípio diz respeito à passagem do contra-hegemônico do plano local para o global, no sentido da ampliação das experiências participativas para além da escala municipal (micro) para o nível nacional e/ou global, como elemento fundamental ao fortalecimento e consolidação da democracia participativa. O intercâmbio global/local torna possível a aprendizagem contínua, considerada condição essencial para o êxito das práticas democráticas. O terceiro, por seu turno, que se relaciona diretamente com o primeiro princípio, diz respeito à ampliação do “experimentalismo democrático”, pois a pluralização cultural, social e distributiva da democracia requer que se multipliquem experimentos nesses sentidos. Assim, a prática de instrumentos de gestão como os conselhos e fóruns populares e os Orçamentos Participativos, precisa tornar-se rotina na realidade das gestões públicas<sup>26</sup>.

A vasta literatura que aponta as experiências participativas e seu caráter democrático se fundamenta, sobretudo, em casos municipais que tiveram êxitos através da implantação de mecanismos ou instrumentos de participação popular na gestão pública. Nesse sentido, para autores como Lavallo *et al* (2006, p. 84) estes instrumentos e sua efetivação indicam uma nova ordem na política, e se constituem como

---

<sup>26</sup> Apesar de não serem objetos do presente trabalho, e não desprezando seus limites e lacunas, os “Conselhos” são uma importante forma instituída de Participação Popular. Em Mutuípe, observou-se um aumento na presença de Conselhos Gestores, além de outros espaços participativos, a partir do ano 2001, como será discutido no terceiro capítulo.

[...] novos mediadores que “estão a exercer *de facto* e *de jure* funções de representação política em novos lugares de representação. Em latitudes as mais diversas, atores coletivos têm demandado e/ou governos têm proposto e passado leis destinadas a ampliar os mecanismos de democracia direta – iniciativa popular, *referendum*, plebiscitos – e a introduzir a participação de atores (representantes) da sociedade civil nos processos de formulação de políticas públicas”.

Nesse contexto, Jacobi (1996, p.8) aponta que, “na década de 1990, a participação nas suas diversas dimensões vem sendo amparada e institucionalizada na América Latina dentro dos marcos das democracias representativas”, afirma ainda que “a participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil”. O autor apresenta discussões acerca da intencionalidade e do significado dos instrumentos de participação popular na gestão pública. Numa análise otimista aponta a participação da sociedade como um meio de ampliação da cidadania e discute a complexa relação entre o poder público (o Estado) e a sociedade civil no Brasil, bem como os entraves para a construção de uma gestão e de uma sociedade democrática.

De acordo com esse ponto de vista, a íntima relação entre descentralização e democratização seria fundamental para a revitalização da democracia, e como aponta Frey (2000, p.95), a democratização das instituições básicas da sociedade, é considerada por autores como Tocqueville “uma prática permanente de participação política, assim como a consequente promoção de uma identidade coletiva como fatores imprescindíveis para a promoção do bem comum nas sociedades democráticas”.

No âmbito do pressuposto democrático liberal existem interpretações e propostas variadas sobre a efetivação dos princípios democráticos, como é o caso do pensamento desenvolvido pelos teóricos da democracia participativa. Entretanto, a maioria das possibilidades teóricas e metodológicas apresentadas não renuncia a noção da representatividade, materializada no governo, ou seja, na existência de formas centralizadas de poder político.

Entretanto, Dahl (2001) apesar de apresentar um posicionamento “antielitista”, se coloca numa posição de desconfiança com relação à democracia participativa. Para esse autor, a proclamada “democracia participativa” trata-se de uma realidade que existe apenas no discurso e, o que se observa na prática é uma

simbólica “democracia delegativa”, na qual predomina a existência de instituições políticas frágeis, em que as crises socioeconômicas são frequentes e marcadas pela aplicação de planos econômicos, utópicos e ineficazes.

Desse modo, Dahl (2001), propõe a construção da “democracia formal poliárquica”<sup>27</sup> (sistema representativo através da escolha direta frequente, liberdade de expressão, autonomia para criação de associações, sindicatos, cooperativas). Ao propor este tipo de democracia, o autor aponta-a como uma alternativa para as sociedades complexas e conflituosas, posto que, nesse contexto, a democracia liberal representativa não pode dar conta de resolver as contradições da sociedade capitalista, pelo contrário, pode aguçá-las, como destacam autores como Chaui (2006) e Souza (2006).

As proposições céticas em relação à democracia participativa fundamentam-se também, na percepção e, na relação da sociedade com os espaços participativos. Dessa forma, em consonância com Baquero (1994), observa-se que tal modelo de democracia trata-se, na verdade, de uma “democracia inercial”, pois além de todos os problemas, encontra-se ainda o predomínio de relações clientelistas e personalistas (baseadas na troca de favores) entre os representantes eleitos e desses para com o povo. Desse modo, verifica-se apenas a existência de poucos espaços, muitas vezes criados de forma estratégica, para que se alimente, no seio da população, a percepção da participação, mesmo que esta não corresponda necessariamente com a efetiva influência dos cidadãos na tomada de decisões.

Diante dessa realidade, encontram-se pontos de vista como os defendidos por Chaui (2006), que sugerem a necessidade de se construir uma “democracia substantiva”, para que se alcance também uma “democracia cidadã”. Este tipo de democracia pressupõe a inclusão e a participação efetiva da população na esfera política, proporcionando liberdade cívica e a garantia dos direitos humanos. Contudo, é preciso levar em consideração que a efetivação do modelo proposto vai de encontro aos interesses políticos hegemônicos, e, portanto, possui uma conotação, no mínimo, ilusória.

---

<sup>27</sup>Para Souza (2006, p.43) ao propor “a ideia de poliarquia ou democracia poliárquica”, Robert Dahl se refere as “‘democracias’ do século XX, à diferença das formas anteriores de democracia”. Fato que se deve, em parte, por se tratar de um “desdobramento das contribuições dos ‘pluralistas’ que o precederam”, pois, o autor incorpora uma crítica profunda ao sistema representativo, em que pese o fato de esse autor reconhecer que o capitalismo, notório produtor de desigualdades, restringe o potencial democrático da “democracia poliárquica”.

Observa-se que, no geral, as concepções sobre os modelos vigentes de democracia criticam suas fragilidades, e ineficácia, e recomendam alternativas para a construção da “democracia ideal”. Cada uma “ao seu gosto” apresenta quase que um “manual de receitas” como se a democracia pudesse ser elaborada ao “gosto do freguês”. Porém, “talvez por ser um enigma”, como salienta Chauí (2006, p.144), sua construção implica em processo, e o processo em falhas. Assim, para essa autora, no Brasil, a democracia liberal participativa parece ser algo a conquistar.

O que se pode notar de mais corriqueiro, na contemporaneidade, é o fato de que grande parte das conjecturas apresenta uma aproximação ao campo teórico marxista e reconhecem a existência de relações desiguais na sociedade, caracterizando uma sociedade de classes. Observam ainda a distância entre Estado e sociedade civil e ressaltam a importância da participação do cidadão para a construção da democracia, seja ela “participativa”, “cidadã”, “substancial”, “formal”. De tal modo, os processos participativos, como o Orçamento Participativo, se enquadram no pressuposto participativo, sendo o grau de “envolvimento” da sociedade no governo o principal indicativo de um sistema de governo democrático. Portanto, a participação pode funcionar como um “termômetro da democracia”.

Contudo, a construção da democracia participativa não ocorrerá, ao menos no contexto atual, por meio do aniquilamento da democracia representativa ou, sob o ponto de vista do discurso marxista ortodoxo, da “extinção do Estado”, pois, esta concepção “historicamente obscureceu o problema fundamental de combinar uma democracia representativa transformada e uma democracia direta e popular” como sugere Carnoy (1988, p.206).

Ao que parece, instrumentos como os Orçamentos Participativos não dariam conta de tal façanha. A partir de uma orientação teórica na linha marxista contemporânea do Estado, a luta política, para transição a uma sociedade mais igualitária, na concepção de Carnoy (1988, p.11), “tem de ser essencialmente democrática, no sentido de combinar uma expansão das lutas parlamentares e eleitorais com os movimentos sociais, o controle operário e outras formas de democracia direta”.

Não se trata, portanto, de opor representação e participação, mas sim, de pensar em processos que permitam a complementaridade das duas perspectivas, a participativa e a representativa. Assim sendo, faz-se necessário, antes disso, a modificação de relações socioculturais como os individualismos, clientelismos,

favoritismos, comodismos, em vistas a construção de uma cultura da participação. A participação popular na gestão do território, através de “formas de democracia direta” como o Orçamento Participativo, pode ser uma via de acesso da sociedade civil para construção de uma sociedade menos desigual e mais democrática.

### 1.2.1 “Participação”: considerações a respeito da variedade conceitual

Levando em consideração a multiplicidade de termos e significados que atualmente são utilizados para referir-se às supostas tentativas de inclusão dos cidadãos na gestão pública através de processos como o Orçamento Participativo, faz-se necessário uma breve abordagem que reflita sobre os “sentidos da participação” e, ao mesmo tempo, evidencie o fato de que, neste trabalho, adotou-se, preferencialmente, o conceito de participação popular como o mais adequado à abordagem proposta, ainda que, em alguns momentos se utilizem termos correlatos encontrados na literatura.

Para Dagnino (2004) os processos participativos hoje, são caracterizados por uma *confluência perversa*, resultados de uma ação conjunta entre dois projetos distintos e antagônicos, o projeto neoliberal e o projeto político participativo e democratizante<sup>28</sup>. Desse modo, ao mesmo tempo em que a abertura de espaços públicos aproxima a população do processo decisório, ao convocá-la ao diálogo e ao trabalho conjunto, esse processo transfere para a sociedade, responsabilidades sociais inerentes ao Estado. Tal contexto atua no sentido de cooptar mobilizações sociais, ao passo que, cria-se um *terreno de interlocução com o campo adversário* estreitando a possibilidade reivindicatória. Especialmente no Brasil, esse processo ganha contornos específicos, sobretudo, nos anos noventa, na medida em que ocorre, de acordo com Dagnino (2004, p.99), uma

inflexão nas relações entre o Estado e os setores da sociedade civil comprometidos com o projeto participativo democratizante, onde esses últimos substituem o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma ação conjunta com o Estado.

---

<sup>28</sup> Dagnino (2004, p.98) utiliza o termo *projeto político* “para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

Assim, o discurso participativo (em consonância ao discurso democrático) tornou-se retórica dominante no cenário político nacional e internacional, como também no meio empresarial e no âmbito acadêmico. Essa realidade conflui para a banalização do conceito de “participação”, visto que, muitas vezes ele é utilizado apenas como uma forma de veicular a pretensa vigência de relações democráticas entre os diferentes agentes sociais.

Nesse sentido, Dagnino (2004) discute a ideia de “deslocamento de sentido”, para caracterizar a “confluência perversa” que se dá no plano discursivo, entre dois projetos políticos muito distintos: o projeto de aprofundamento da democracia oriundo da mobilização social contra a ditadura militar e o projeto neoliberal de “encolhimento” das funções sociais do Estado e sua transferência para a sociedade civil. Para Dagnino (2004, p. 96-97), “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas, e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”.

Nessa confluência que é aparente, esses deslocamentos de sentido ou “deslizamentos semânticos” são evidentes na disseminação abusiva de noções como “sociedade civil”, “cidadania”, “participação”, cujos significados se vêm baralhados e a exigir redefinições. Esse fenômeno que a referida autora localiza na esfera da cultura política contribui para tornar o terreno da prática política mais instável e problemático, fazendo das novas instâncias participativas junto ao Estado um campo de disputa. Uma das consequências disso é a distorção política da noção de *participação* que Dagnino (2004) avalia estar sob forte pressão para que se esvazie de seu conteúdo político e coletivo assumindo uma ênfase gerencialista e empreendedorista. Tal processo implica numa despolitização da participação, processo que se contrapõe ao conteúdo propriamente político da participação marcado pela *partilha efetiva do poder* entre Estado e sociedade civil.

Desse modo, a “participação” tal como concebida no interior do projeto participativo, efetiva-se, a partir do envolvimento da população nos debates e nas decisões, e na elaboração de políticas públicas, com vistas à “partilha do poder”, especialmente, com as classes sociais historicamente aliadas desse processo. Nesse contexto, a participação envolve várias dimensões, sendo, portanto, uma forma de exercício da cidadania, a qual não se encerra no ato de votar.

Entretanto, as variações acerca do conceito da “participação” são inúmeras e, cada uma, ao seu modo, apresenta consistências e lacunas. Os diferentes adjetivos que se seguem ao uso do termo corroboram para a infinidade de interpretações que se tem observado e caracteriza uma imprecisão de linguagem. “Participação popular”, “participação cidadã”, “participação social”, “participação democrática”, “participação pública”, “participação cívica” são alguns dos vários conceitos que envolvem a questão da participação. Não existe, portanto, uma padronização no discurso, muitas vezes os termos são usados como sinônimos, outras vezes aparecem como conceitos diferenciados.

Para Teixeira (1997, p. 192), “participação popular” e “participação cidadã” não se confundem, posto que a primeira é uma terminologia “muito utilizada para apreender a ação desenvolvida pelos movimentos populares, sobretudo os urbanos, nas últimas décadas, em grande parte de caráter reivindicativo, ou de protestos, às vezes violentos”. Também, porque foi uma expressão cunhada com sentido ideológico para “privilegiar segmentos sociais mais explorados”, e ainda, por ser usada “por governos e organismos internacionais para envolver segmentos dominados da população em projetos e políticas governamentais” e justificar a insuficiência de recursos. Sendo assim, a compreensão acerca da participação cidadã, é categoria fundamental, pois,

Torna-se necessário afirmar o uso deste conceito para entender o processo social que se está construindo, em que demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, podem articular-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando-se o uso de mecanismos institucionais com os sociais, inventados no cotidiano das lutas, superando-se a já clássica dicotomia entre representação e participação (TEIXEIRA, 1997, p.194).

Ainda de acordo com Teixeira (1997, p. 179), a participação cidadã se efetiva quando diferentes agentes sociais “assumem deveres e responsabilidades políticas, criam e exercitam direitos, inclusive o de controle social do Estado e do mercado” e envolve várias dimensões (educativa, decisória, integração, controle social e expressivo-simbólica) que reafirmam a condição da cidadania.

A “participação política”, segundo Teixeira (1997, p. 183), é impregnada de conteúdo ideológico e é um conceito utilizado de várias maneiras, considerando-se “participação política desde fazer parte em reuniões de partidos, comícios, difusão



de informações até a inscrição em associações culturais, recreativas, religiosas, ou ainda protestos, marchas, ocupações de prédios”.

Milani (2005, p. 2), por sua vez, discute a participação como uma “participação social”, visando “envolver cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão pública”, enquanto Frey (2007, p. 141), refere-se a “participação pública”, a qual,

[...] não se deve apenas à vontade política, aos mecanismos normativos ou ao estabelecimento de condições favoráveis para a gestão integrada em rede, embora esses fatores sejam importantes para fazer frente à frágil cultura participativa do Brasil. Tendo em vista os históricos constrangimentos referentes ao processo participativo, caracterizado pelo autoritarismo social e o populismo político [...] a qualidade da participação passa necessariamente pela ocupação e formação, de forma democrática, dos novos espaços públicos de intermediação e negociação, ou seja, pela ativação da relação entre Estado e sociedade civil através de canais abertos de interlocução no processo político-administrativo.

Reflexões como as de Tocqueville (1977[1835]) e Putnam (1999) confluem para estabelecer o conceito de “participação cívica”. O grau de civismo de uma comunidade, na concepção de Putnam (1999), pode ser observado pela aproximação da prática formal da política com o ideal de igualdade política entre os cidadãos. Estes seguem as regras de reciprocidade e participam do governo.

Nota-se, assim, uma variedade terminológica (fato que reflete a complexidade do conceito, além das divergências ideológicas inerentes ao debate) correntemente aplicada para explicar ou fazer referência, ao processo de inclusão da população no âmbito da gestão pública. Considerar a aplicabilidade dessas conceituações, bem como suas contradições, é fundamental no contexto desta discussão que trata da análise de uma experiência de “participação popular” desenvolvida na gestão pública municipal, através da introdução do Orçamento Participativo.

Conforme Castro (2004), a “participação” é um grande desafio, pois, implica no abandono da cultura patrimonialista (quem tem mais recursos financeiros controla o poder) e no aprendizado do diálogo entre iguais. Partindo do pressuposto de que os mecanismos sociais que emergem tanto da população organizada, como os que são implantados pelo poder público para incluir a sociedade nas decisões políticas,

se configuram em instrumentos de participação política, é possível compreendermos o exemplo do Orçamento Participativo a partir de duas vertentes principais.

Por um lado, a institucionalização (a partir da Constituição de 1988) dos processos de participação popular na gestão pública, apesar de se tratar de algo determinado pelo agente estatal e de atuar, em certa medida, como uma forma de cooptação estatal (ou seja, uma estratégia de governos neoliberais de isentar-se de obrigações sociais e transferir responsabilidades para instâncias locais, para o mercado e à sociedade, por exemplo, o fato dos conselhos setoriais serem condição para o repasse de verbas aos municípios), traz arraigada a importância da participação social, a qual pode contribuir no sentido da modificação e/ou superação das estruturas centralizadoras e patrimonialistas ainda presentes na sociedade brasileira.

Porém, por outro lado, nota-se que a verdadeira conscientização e mobilização da sociedade civil sobre seus direitos e deveres não prescindem de mudanças na natureza e no significado de relações e processos socioculturais diversos (sentimento de pertença, solidariedade, fraternidade, educação, cultura política participativa, entre outros) para a efetivação da participação popular como propulsora da construção de uma sociedade efetivamente democrática.

Nesse sentido, para Silva (2001, p. 18) a participação popular “é sempre resultado de um complexo processo de construção social, envolvendo uma intervenção ativa dos indivíduos e grupos em um campo de oportunidades e limites estruturalmente dados”. Também nessa perspectiva, Teixeira (1997, p. 205) reflete que

O fenômeno da participação é bastante complexo e contraditório. Sua efetivação depende de condições objetivas decorrentes da estrutura econômico-social e política, da cultura política que se constrói historicamente e de condições subjetivas em termos da organização e mobilização da sociedade civil.

Independente da terminologia utilizada, e da polissemia existente em torno de tal expressão, a maioria das posições relacionam a efetivação da participação à existência de uma cultura política participativa, sem a qual, os processos participativos e sua interferência na elaboração de políticas públicas podem ser comprometidos. E, nesse sentido, no âmbito do local, a participação pode se

constituir enquanto elemento fundamental para a efetivação do princípio democrático. De tal modo, para Milani (2006, p.192),

A participação, seja ela a participação dos cidadãos, a participação popular, a participação democrática, a participação comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSC – organização da sociedade civil – no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político.

Esses diferentes vieses que a participação popular pode assumir por meio da execução do Orçamento Participativo na gestão pública, serão analisados no capítulo três, à luz da experiência posta em prática no município de Mutuípe.

### 1.3 A CULTURA POLÍTICA E OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme Santos (2007), foi durante o século XX que o termo “cultura” adquiriu um significado pleno que abarcou o estilo de vida de uma sociedade, o desenvolvimento intelectual de um povo e o cultivo das artes. De acordo com esse pensamento, a dimensão antropológica do conceito oferece elementos para a construção das teorias sobre “cultura política”. Na reflexão de Botelho (2001, p.3), “na dimensão antropológica, a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas”.

Assim, discutir “cultura política” significa pensar na forma como a política e seus processos são desenvolvidos em determinada sociedade histórica. Significa ainda, refletir sobre o “como” a política é encarada, “elaborada” e vivida histórica e socialmente.

As relações sociais no campo da política podem implicar em um “fazer político” autoritário e centralizado, por um lado, mas, por outro, pode favorecer uma mudança de atitudes e paradigmas que venham a convergir para a construção de uma cultura política de descentralização, democratização e participação.

Frey (2000) discute que a cultura política é definida a partir dos “símbolos” que giram em torno dessa esfera social (a política) e, se apóia em sistemas de ações, valores, atitudes e procedimentos que vão ao encontro do pensamento filosófico e aos paradigmas que estão immanentemente arraigados nas mais diferentes sociedades. Para esse autor, o surgimento de uma vertente da pesquisa que pode ser designada como “análise de estilos políticos”, vem se dedicando mais ao aspecto do “como” da política, frisando fatores culturais, padrões de comportamento político e atitudes de atores políticos singulares.

Ao que parece, a construção de uma cultura política de participação vincula-se ao “estilo político” que predomina em determinado território, ou seja, relaciona-se intrinsecamente ao “como” a política acontece. Neste sentido, a reflexão de Frey (2000, p.236) a respeito da realidade brasileira é importante<sup>29</sup>:

Devido a mudanças em relação a valores sociais, interesses e objetivos de ação, surgem atores, particularmente em termos de rupturas sociais e políticas, que se empenham em favor de modificações dos estilos de comportamento político. Esse fenômeno se torna mais evidente no caso de alguns atores terem conseguido “institucionalizar” novos estilos de comportamento mediante novos comportamentos e arranjos. Um exemplo disso é o surgimento de novos canais de participação (conselhos populares, orçamento participativo, foros de debate etc.) na política municipal brasileira, esses por sua vez são o resultado, pelo menos em parte, da pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral. Essa dinâmica política demonstra o condicionamento de estilos políticos pelas representações de valores, pelas ideias, sentimentos e pelas orientações e atitudes predominantes na sociedade, o que comumente é subsumido sob o conceito da cultura política.

---

<sup>29</sup> Ressalta-se, nesse contexto, o resultado da pesquisa sobre a democracia no mundo, realizada em 2006 pela revista inglesa *The Economist* e publicado no Jornal do Senado em Setembro de 2009, que avaliou o funcionamento do governo, o processo e a pluralidade eleitoral, e a participação e a cultura política da população em 167 países. Baseados nesses critérios a revista classificou o regime político das nações em democracias plenas, democracias imperfeitas, regimes híbridos e regimes autoritários. O Brasil, classificado como uma democracia imperfeita ocupa a 41º posição. Segundo a reportagem publicada neste jornal, para o Senador Cristovam Buarque (PDT-DF), “estão corretas as pesquisas que apontam falhas na democracia brasileira e colocam o regime político do país entre aqueles não consolidados”. O fato de o Brasil ser classificado pela pesquisa como uma democracia imperfeita, estaria relacionado a fatores como a relação entre Legislativo e Executivo, ainda longe da independência e harmonia, o excesso de medidas provisórias e também por tratar-se de uma democracia “jovem”, pois, faz pouco mais de 20 anos que o país se livrou do regime autoritário. Para Buarque, “o que faz aumentar a ética, a participação e a transparência é a educação”. De acordo com o depoimento do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), nessa mesma reportagem, “só é possível aperfeiçoar o regime brasileiro atendendo às necessidades básicas de toda a população. Um bom sistema de saúde acessível a todos, uma reforma agrária justa e completa, uma distribuição mais justa da riqueza e a garantia de que toda e qualquer pessoa tenha uma renda básica que lhe permita o exercício da cidadania são fundamentais para se consolidar a democracia”.

Ao discutir sobre o tema, Kuschnir e Carneiro (1999, p.5) assinalam que a noção de “cultura política refere-se ao conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores”. Para esses autores a discussão sobre o conceito se relacionaria com o desenvolvimento e a necessidade de entendimento dos “sistemas políticos democráticos”:

Cultura política, portanto, remete a uma orientação subjetiva em relação a um determinado sistema político. É preciso ressaltar, porém, que a utilização da noção por parte de seus autores está vinculada a uma preocupação quanto às condições de desenvolvimento dos *sistemas políticos democráticos*. Dessa forma, em sua própria gênese, o conceito de *cultura política* não pode ser dissociado da ideia de um modelo de comportamento político nas democracias participativas (KUSCHNIR E CARNEIRO, 1999, p.5).

Pensar a cultura política no âmbito local remete a refletir sobre as relações sociais, econômicas e culturais e como elas interferem nos processos políticos. Apesar de algumas condições favoráveis à construção de uma gestão participativa, apresentadas a partir da Constituição de 1988, as estruturas políticas (centralizadas e burocráticas) e as relações tradicionais (patrimonialismo, clientelismo, nepotismo) tornam-se empecilhos para a implantação, construção e consolidação de uma cultura de participação, ou como preferem alguns autores “cultura cívica”, notadamente na esfera local.

O entendimento das contradições da “participação” é imprescindível para a discussão sobre cultura política participativa bem como o entendimento dos fatores que se apresentam como entraves a esse processo. Relações baseadas em práticas patrimonialistas, personalistas, elitistas, assistencialistas e clientelistas, indicadas por Putnam (1999), além da presença de uma estrutura política centralizada, as descontinuidades político-administrativas, o predomínio de uma sociedade particularista (individualismo) e fragmentada (sociedade de classes), a pouca mobilização da sociedade civil, bem como a dificuldade de articulação entre mecanismos representativos e participativos, são apontados por Teixeira (1997) como os principais obstáculos para a efetivação da participação. Alguns desses elementos, que podem se apresentar como entraves aos processos participativos foram observados em depoimentos colhidos nesta pesquisa, ao referir-se à participação no Orçamento Participativo, conforme exposto no capítulo três.

Nota-se também, que a influência exercida por fatores históricos que atuaram, em determinados momentos, no sentido de oprimir a participação popular, atualmente reflete-se na realidade social atuando através de certo conformismo generalizado diante da realidade política. Outros elementos como a desinformação, o comodismo, a alienação, a despolitização e o provincianismo, atuam no sentido de coibir uma participação popular consistente na gestão pública local.

Desse modo, observa-se com base em Castro (2004) e Carlos (2006) que a construção e efetivação de uma cultura política de participação dependem da superação de relações paternalistas, clientelistas, inclusive de relações de parentesco – principalmente em pequenas cidades e municípios realidade é bem marcante, embora tais problemas não sejam exclusivos destas menores unidades federativas, mas um traço estrutural da formação social e política brasileira – e da mudança de valores, atitudes, sentimentos e relações sociais, no que se refere ao pensamento político.

A “cultura do individualismo” pode sufocar o sentimento de coletividade, necessário para a efetivação da “cultura da participação”. Porém, modificar esta realidade não se trata de algo simples, visto que a política brasileira quase sempre alijou o cidadão do processo decisório, conclamando sua presença apenas para “escolher” seus representantes, os quais passam a decidir por seus representados, e que são remunerados para esta tarefa. Na reflexão de Jacobi (1996, p.254),

A constituição de cidadãos, enquanto sujeitos sociais ativos, se consubstancia a partir da transformação das práticas sociais existentes e na sua substituição pela construção de novas formas de relação que tem na participação um componente essencial. O enfrentamento do patrimonialismo político é uma tarefa complexa e demorada em virtude do enraizamento das práticas de instrumentalização. O desafio que se coloca é o de construir novos hábitos, de neutralizar o clientelismo e de aproximar o cidadão do processo decisório.

Entendendo-se, igualmente Teixeira (1997, p.192), que a participação “utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas os articula com outros mecanismos e canais que se legitima pelo processo social”, pode-se aferir que, a construção e efetivação de uma cultura política de participação precisam estar calcadas na reorientação dos papéis, desempenhados por “governantes e governados”. Nesse processo, reforça Teixeira (1997, p.191), “os

atores redefinem seus papéis no fortalecimento da sociedade civil, através da atuação organizada dos indivíduos, grupos, associações”, tendo em vista, “a assunção de deveres e responsabilidades políticas”.

Nesse sentido, envolver a sociedade nos debates, no planejamento e na gestão dos orçamentos públicos, como também na definição das políticas públicas pode ser uma via para se atender as necessidades básicas da população. Observa-se que a “participação” é correntemente apontada como o caminho mais viável para a elaboração de políticas públicas que confluam os interesses coletivos e produzam efeitos satisfatórios para todos os agentes sociais envolvidos.

O tema das políticas públicas é um campo de pesquisa relativamente novo e, considerando a incipiência das análises e as lacunas teórico-metodológicas, especialmente no Brasil, é preciso refletir sobre o tema no contexto da abordagem acerca da democracia participativa, visto que, como afirma Milani (2005, p.1), “a participação tornou-se um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais, dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local”.

Devido ao caráter recente das pesquisas em políticas públicas no Brasil, e a necessidade dos estudos fortalecerem e consolidarem seu embasamento teórico, não se dispõe de uma definição universal do que seja “política pública”, pois, a maioria das concepções enfatiza o papel das políticas públicas na solução de problemas, superestimando aspectos racionais e deixando de lado o conflito de interesses. Conforme Souza (2006, p.22), “na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências”. Ainda com base em Souza (2006, p. 25), pode-se afirmar que

Definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Nesse contexto, pode-se pensar em políticas públicas como um conjunto de procedimentos formais e informais, revestidos da autoridade soberana do poder público, que expressam relações de poder e que se destinam à resolução “pacífica” dos conflitos quanto a bens públicos. Apesar disso, as políticas públicas também podem ser “gestadas” no seio da sociedade e, por isso, podem ser concebidas como o resultado concreto das pressões sociais sobre o governo. Contudo, a partir de uma orientação “elitista”, é possível asseverar que, na maioria das vezes, as políticas públicas são elaboradas, implementadas e, até mesmo, avaliadas por um grupo de “elites técnicas”, que visam, *a priori*, atender seus interesses.

Numa abordagem “pluralista”, ou seja, que leve em consideração as diversas necessidades existentes na sociedade, no processo de elaboração de políticas públicas o papel do governo seria então, o de programar as políticas que reflitam a ação dos diversos grupos de interesse. Nesse sentido, a participação da sociedade civil pode se apresentar como elemento fundamental para que se atinjam os interesses coletivos.

Nessa perspectiva, reflete-se o ponto de vista de Müller (1998), para o qual as relações políticas contemporâneas, e a importância das políticas públicas na gestão, fundamentam-se no fato de que numa sociedade complexa os grupos de interesses carecem de instrumentos de ação organizada para alcançar os objetivos pretendidos num contexto de disputas de espaço e de fortalecimento de representação perante ou dentro do Estado.

A democratização das políticas públicas via participação da sociedade, carece, portanto, de canais institucionais e institucionalizados de viabilização e fomento às práticas democráticas de gestão. Para Millani (2005, p.5-6) “na deliberação democrática, o mundo das instituições políticas se abre aos atores da sociedade civil com o objetivo ideal de compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos sobre os conteúdos da política pública local”.

O pressuposto democrático-participativo através de mecanismos variados, surge como possibilidade para a construção de uma cultura política da participação que venha a integrar o máximo de representações possíveis na elaboração de políticas públicas e conseqüentemente, convergir para o alcance de resultados satisfatórios a partir da implementação das mesmas e promover transformações sócio-espaciais positivas.



De modo geral, o que se sabe é que as modalidades de procedimentos de participação popular, como o OP, na deliberação sobre políticas públicas têm se disseminado pelo Brasil e práticas alternativas de gestão se fazem notar também no contexto internacional. As expressões usadas para se referir a este processo são variadas e muitas vezes se utilizam de hipérboles que transfiguram a realidade. Assim, é imprescindível, que se encare os mecanismos participativos de forma cautelosa e crítica, no sentido de se construir bases sólidas para futuras análises sobre o processo democrático, pois, como discute Milani (2005, p.4),

No âmbito dos primeiros modelos de reforma do Estado, banalizou-se *inter alia* a afirmação de que a participação dos cidadãos seria um ingrediente fundamental da formulação mais democrática das políticas públicas, inclusive e sobretudo no âmbito local. A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se a resposta universal à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade.

Dessa forma, a “participação” deve ser questionada, como alerta Milani (2005, p.3) no sentido de investigar em que medida ela representa “inovações nos modos de formular, implementar e monitorar políticas públicas locais, e o que revela tais experiências acerca dos riscos e dos limites da participação [...] na formulação de políticas públicas locais”.

Para além de ressaltar a importância da participação popular no “processo das políticas públicas”, faz-se necessário reconhecer que conchamar a participação popular, de maneira compulsória, como forma de dissimular uma forçosa democratização do sistema de governo representativo pode ser prejudicial à efetivação da democracia. Tal realidade, como observa Chaui (2006), pode, “do lado da burguesia”, conduzir ao “autocratismo”, e, do lado do proletariado, ao “obreirismo”, situação suscetível a transformar a reconstrução democrática numa farsa com reflexos imensuráveis.

A proeminência de processos participativos na elaboração de políticas públicas pode caracterizar ainda uma estratégia do agente instituinte (o Estado) no sentido de transferir responsabilidades para as instâncias locais, fato que tem seu reflexo mais evidente na descentralização políticoterritorial. Em municípios de pequeno porte, como é o caso de Mutuípe, o Orçamento Participativo pode atuar como uma estratégia que concorre para escamotear os encargos do agente público

no sentido de se isentar de determinadas atribuições, visto que a população deve, através do OP, priorizar determinadas ações estatais anualmente, levando-se em conta as “limitações” dos recursos públicos.

Discutir como acontece esse processo e contextualizá-lo frente ao surgimento de processos como o Orçamento Participativo no Brasil, com especial atenção à presença desse mecanismo na região Nordeste e na Bahia, bem como discutir como o processo de descentralização territorial contribuiu para a expansão de determinadas práticas pelo país, é o que pretende o capítulo que se segue.

## 2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO PRÁTICA POLÍTICA NO BRASIL

O Orçamento Participativo, enquanto prática política surge num contexto marcado pela redemocratização e pela descentralização político-administrativa, processos cujo marco institucional foi a Constituição Federal de 1988. Tal experiência foi liderada pelo Partido dos Trabalhadores que adotou o discurso de construção da democracia direta através da introdução da participação popular na gestão pública.

A partir de 1989, as experiências de Orçamento Participativo se multiplicaram pelo Brasil, contudo, observa-se que elas se distribuem de forma heterogênea pelo país, concentrando-se nas regiões Sul e Sudeste. O mapa (Figura 2), elaborado por Avritzer (2006), possibilita observar a espacialização do OP pelo país, dezesseis anos após seu surgimento. Como se pode verificar, nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste a presença do OP, ainda é pequena se comparadas com as outras regiões do país.

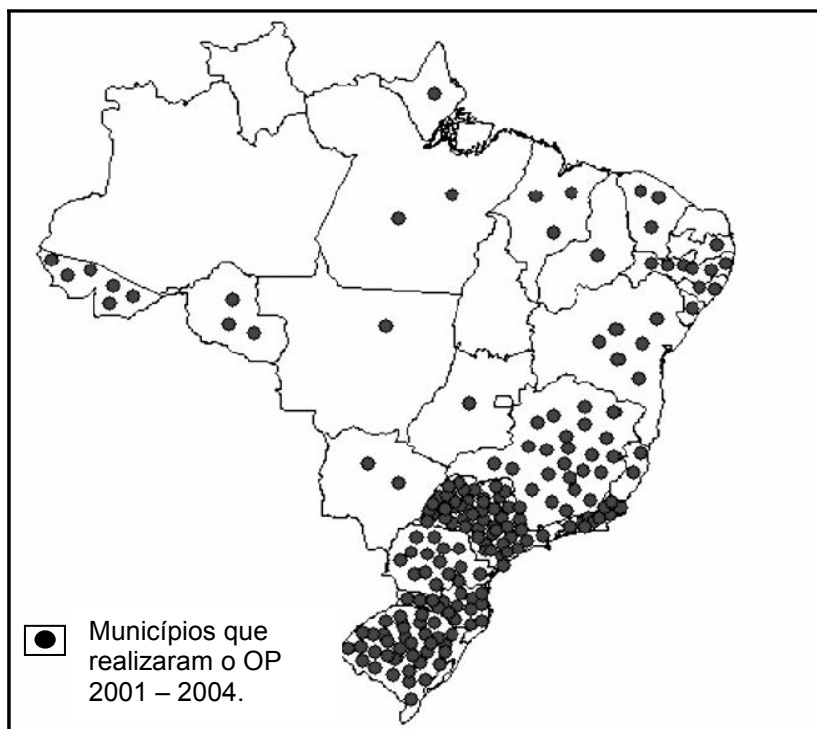


FIGURA 2 – Presença de Orçamentos Participativos no Brasil: 2001 – 2004. Fonte: Avritzer (2006, p.40). Adaptado por Valdirene Santos Rocha Sousa.

Essa concentração de casos de OPs é comumente associada, na literatura sobre o tema, a existência de uma maior cultura participativa e associativista e um melhor nível de politização, nas regiões Sul e Sudeste em relação as outras regiões do país. Tal realidade estaria relacionada tanto ao grau de instrução da população, visto que, os índices de escolarização no Nordeste e Norte, por exemplo, são bem menores que nas regiões Sul e Sudeste<sup>30</sup>, como também a existência de “relações tradicionais” tipicamente paternalistas e coronelistas, marcantes naquelas regiões.

A concepção acerca do coronelismo remota algumas formas de relações políticas que tiveram início ainda no século XIX a partir da criação da chamada Guarda Nacional<sup>31</sup>. Tomando-se como base as considerações de Leal (1975 [1949], p.40) pode-se definir sucintamente o coronelismo como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”. A emergência das relações coronelistas resulta, da “superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”, não significando “mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial”.

Portanto, o coronelismo caracterizou-se por ser um sistema político baseado na troca de favores, e, esse tipo de relação ainda é marcante na sociedade, brasileira, sobretudo, na região nordeste. Evidente que alguns aspectos diferenciam o atual coronelismo, daquele analisado por Leal (1975 [1949]) em fins da década de 1940. Porém, o Estado continua dispondo da nomeação de alguns cargos públicos, como também do erário e do controle das forças armadas (e da polícia de modo geral). Além do mais, os antigos coronéis, dos quais hoje muitos de seus descendentes ocupam cargos políticos, puseram uma “roupagem” moderna, porém muitas de suas práticas são referendadas em relações tradicionais de favorecimentos. Também, muitos dos atuais prefeitos, fazem o papel do “coronel”,

---

<sup>30</sup> Segundo dados do IBGE (2008), em 2007 o Brasil possuía 14,1 milhões de analfabetos, com 15 anos ou mais de idade, o que corresponde a uma taxa de 10% da população. Desse total, 52% está concentrado na região Nordeste.

<sup>31</sup> A Guarda Nacional foi fundada em 1931, durante o governo da regência. Para ser integrante da mesma era necessário comprar os títulos (tenente, capitão, major, tenente coronel e coronel da Guarda Nacional) e possuir renda para custear os uniformes e as armas. Segundo Faoro (1995, p.735), “o coronel recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regimento municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida que se acentua o teor de classe da sociedade. Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o coronel tradicional, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição”.

pois possuem a liderança em relação aos trabalhadores e a população de seus municípios e, desse comando se utilizam para reprimir manifestações de repúdio em relação ao seu grupo político. Desse modo, firma-se um compromisso que visa ao fortalecimento político de governantes e a manutenção das relações de poder político, cada dia mais comuns.

A experiência de Orçamento Participativo em foco nesta pesquisa, acontece em um município que se localiza na região Nordeste do Brasil, na qual a presença do Orçamento Participativo é pequena. Segundo Millani (2006, p.183),

Pesquisas recentes têm evidenciado, por exemplo, a concentração geográfica de experiências de democracia participativa (sobretudo de orçamentos participativos) nas regiões sul e sudeste do Brasil, levando à conclusão de que tal institucionalização não se tem desenvolvido de forma homogênea e que a prática da participação cidadã apresenta variações importantes no contexto nacional.

Para Avritzer (2006, p.41), a melhor explicação para este fato é a existência de “um misto de elementos de uma cultura política mais participativa com elementos da dinâmica política local” nessas regiões. O autor salienta que os casos mais fortes de Orçamento Participativo, até 2004, estavam concentrados no estado do Rio Grande do Sul, o qual possui uma tradição política mais participativa e, onde o PT se destacou no começo dos anos 1990 como promotor de políticas participativas.

De acordo com Souza (2001) três fatores antecederam e foram fundamentais para a adoção de modelos de gestão como o Orçamento Participativo: a existência de algumas experiências semelhantes, anteriores à redemocratização, aumento dos recursos municipais como resultado da redemocratização, combinado com a decisão de vários governos locais de promover ajustes nas respectivas finanças públicas e o aumento da presença de partidos considerados de esquerda<sup>32</sup> nos governos locais, em especial nas grandes cidades.

---

<sup>32</sup> Levando-se em consideração a variedade de partidos considerados de “esquerda” e suas tipologias (extrema esquerda, a esquerda utópica, a esquerda burocrático-sindical e centro-esquerda), pode-se defini-la, de maneira genérica, com base em Bresser-Pereira (2006, p. 26; 27; 28) como “O conjunto de forças políticas que, em um país capitalista e democrático, reúne aqueles que estão dispostos, até certo ponto, a arriscar a ordem em nome da justiça — ou em nome da justiça e da proteção ambiental, que só na segunda metade do século XX assumiu estatuto de objetivo político fundamental das sociedades modernas [...]. Adicionalmente, a esquerda se caracteriza por atribuir ao Estado papel ativo na redução da injustiça social ou da desigualdade [...]. A esquerda em princípio deveria representar os interesses dos pobres ou dos trabalhadores, mas na prática muitas vezes representa também os interesses das classes médias profissionais ligadas ao Estado”.

Apesar de não haver, no âmbito desta dissertação, a pretensão de travar maiores discussões sobre esse fato, é importante ressaltar que na atualidade a “esquerda” no Brasil passa por transformações, se não de cunho ideológico, mas, notoriamente prático. As contradições apresentadas pela “esquerda brasileira” na sua prática governista convergem para uma modificação substancial das concepções sobre a esquerda no Brasil nos anos 1980, por exemplo, para os pontos de vistas que se apresentam hodiernamente. Bresser-Pereira (2006) define esse fenômeno de “paradoxo da esquerda” e afirma que no Brasil a esquerda ganha as eleições, mas não governa. Ou seja, alguns partidos utilizam-se, em seus discursos de campanha, da ideologia proposta pela esquerda (calcada nos ideais socialistas), mas, na prática realizam governos com as mesmas características que os desenvolvidos por partidos de direita<sup>33</sup>.

Fazendo menção aos fatores apontados por Souza (2001), no caso aqui analisado, o terceiro fator foi decisivo para implantação do OP, visto que a chegada de um partido *de esquerda* ao governo se apresentou nas eleições municipais de 2000 como um fato de grande relevância para Mutuípe.

Apesar de ser uma prática relativamente recente, o Orçamento Participativo, já completou 20 anos de existência no Brasil. A adoção e expansão do OP pelo país estão intrinsecamente ligadas ao processo de descentralização político-territorial intensificada, sobretudo, a partir da última década do século XX e o consequente aumento do volume de transferências de receitas estaduais e federais para os municípios, especialmente, com a criação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>34</sup> que garantiu maiores recursos contínuos para as unidades administrativas municipais.

A descentralização, compreendida enquanto tentativa de remanejamento de poder, significa para Silva e Costa (1995, p.263) “um processo de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades;

---

<sup>33</sup> Para Bresser-Pereira (2006, p.26), “A direita é o conjunto de forças políticas que, em um país capitalista e democrático, luta sobretudo por assegurar a ordem, dando prioridade a esse objetivo [...]. A direita, percebendo que o Estado, ao se democratizar, foi saindo do controle, defende um papel do Estado mínimo, limitado à garantia da ordem pública, dando preponderância absoluta para o mercado na coordenação da vida social. Porém, em relação ao Estado, há divergências dentro da própria direita, porque a experiência histórica mostra que apenas quando há forte aliança dos empresários com a burocracia do Estado se consubstancia uma estratégia nacional de desenvolvimento”.

<sup>34</sup> “O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo o número de habitantes”. Disponível em: <<http://www.apremej.org.br>>. Acesso em: 08 out 2009.

enfim, poder político-econômico em cada formação social específica”. Desse modo, o processo de descentralização atrelado a “luta pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos e arranjos de poder fortemente centralizadores”, tornou-se, “para muitos, sinônimo de democracia”, como ressalta Ruckert (2005, p.86).

## 2.1 DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A QUESTÃO DA ESCALA E A GESTÃO DO TERRITÓRIO

No Brasil, a participação popular na gestão pública é assegurada pela Constituição Federal (1988) que prevê a participação da população na construção da gestão e de uma sociedade democrática<sup>35</sup>. Assim, o poder político, a cidadania e a soberania são compreendidos através de bases inovadoras, incorporando um novo modo de proceder na construção da legitimidade dos governos, no qual se observa a participação do povo no poder político, ampliando a ideia de democracia para além do campo restrito da legalidade.

As gestões públicas que promoveram a abertura de espaços para participação dos diversos agentes sociais, nas decisões sobre a gerência dos recursos, foram implementadas em alguns estados e cidades do país, entre as quais, Porto Alegre e Belo Horizonte, que, segundo pesquisas<sup>36</sup>, têm mostrado resultados satisfatórios.

No âmbito internacional a experiência de maior expressão e representatividade, servindo de modelo a outros países e cidades da América Latina e da Europa, foi o Orçamento Participativo. Este é concebido por Teixeira (2003, p.5) como “o resultado das iniciativas dos governos municipais de convocar a população para o debate e a aprovação de suas demandas, uma fórmula que vem se disseminado pelo país para dar espaço à participação popular na gestão dos

---

<sup>35</sup>A Constituição Federal (1988) aponta a participação do povo nos assuntos referentes aos interesses públicos, entre outros, nos artigos 5º, XXXVIII e LXXIII, art. 29º, XII e XIII, art. 37º, par. 3º, art. 74º, par. 2º, art. 187º, art. 194º, parágrafo único, VII, art. 204º, II, art. 206º, VI, e art. 224º. Ver: Moraes (2003).

<sup>36</sup>Souza (2001) realiza uma análise sobre o papel do OP nestes dois municípios em seu trabalho “Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: papel do orçamento participativo” e aponta como fatores positivos a maior participação da população de baixa renda nas decisões sobre as prioridades de investimentos em suas comunidades, o crescimento da arrecadação *per capita*, a redução do “clientelismo” e o aumento na representação política.

recursos públicos”. Contudo, apesar dos poucos exemplos exitosos, é necessário ressaltar que essa participação, na maioria dos casos, ocorre de maneira meramente consultiva, não existindo, de fato, um processo de discussão orçamentária e de deliberação de políticas públicas por parte da população.

A descentralização político-administrativa, consoante ao pressuposto da democracia participativa, pode ser uma condição importante, mas não suficiente para a efetivação de políticas como o Orçamento Participativo, pois, confere certo grau de “autonomia financeira” aos municípios. Para Becker (1986, p.54), “o Estado a nível municipal é potencialmente o elemento mais democrático do Estado, embora tenha se tornado o elemento menos poderoso devido à dependência financeira e endividamento crescente ao Estado central”.

Observa-se que o repasse de verbas do Estado e da União para os municípios tem aumentado. Contudo, em muitos casos, como o de Mutuípe, estes recursos são a principal fonte de renda do governo local, causando, como alerta Becker (1986), a dependência financeira ao invés de garantir a autonomia. Em Mutuípe, como se pode observar na Tabela 1, os recursos orçamentários triplicaram em sete anos, porém grande parte deles provém de repasses federais e estaduais.

TABELA 1  
Receita Orçamentária Municipal – Mutuípe: 2000 – 2007

Receitas	2000	2002	2004	2006	2007
Receita Orçamentária R\$	5.987.994	9.416.406	11.321.520	13.555.500	18.888.490
Receita Corrente R\$	5.833.868	8.541.676	10.393.879	13.555.500	18.888.490
Receita Tributária R\$	101.522	190.666	255.877	336.377	406.191
<b>Receita de Transferência R\$</b>	<b>5.664.430</b>	<b>8.159.725</b>	<b>9.764.034</b>	<b>12.635.924</b>	<b>16.147.732</b>
Receita de Capital R\$	154.126	110.032	1.826.576	1.485.261	453.718

Fonte: Secretaria Tesouro Nacional/CNM.  
Elaboração: Valdirene Santos Rocha Souza.

No Gráfico 1, pode-se observar o aumento gradual das receitas provindas de transferências federais e estaduais para o município de Mutuípe, entre os anos 2000 e 2007. Essa realidade, para Souza (2001), concorre para aumentar o “grau” de participação em nível local, ao passo que garante mais recursos orçamentários para serem administrados pela gestão local, e maiores possibilidades de investimentos em setores diversos. É importante salientar que a maior parte das obras do OP em Mutuípe, foi custeada com recursos de emendas parlamentares,



visto que o saldo anual da receita tributária local (destinado ao OP) é irrisório se comparado aos valores gastos com algumas obras realizadas no município.

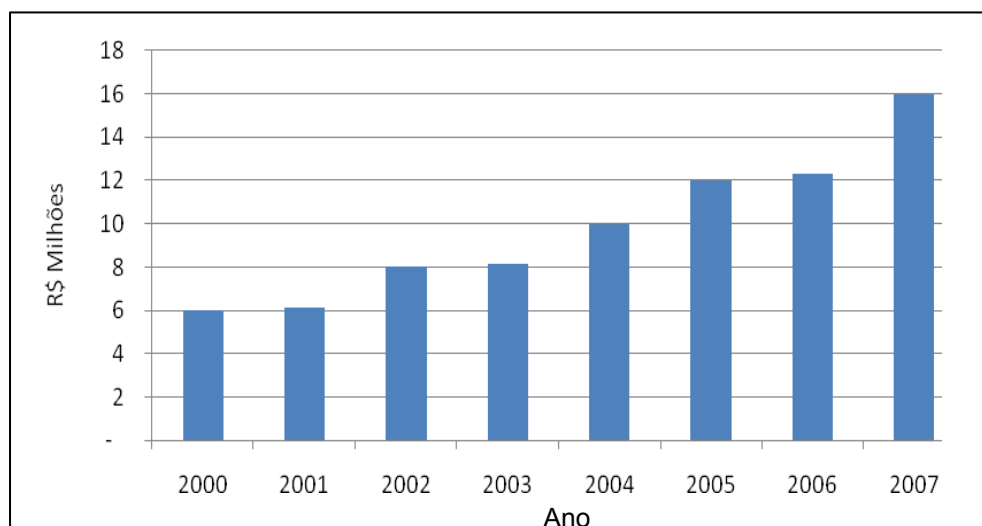


GRÁFICO 1 – Aumento das receitas de transferências em Mutuípe: 2000 – 2007.  
Fonte: Secretaria Tesouro Nacional/CNM. Elaboração: Valdirene S. Rocha Sousa.

O “federalismo municipal”<sup>37</sup>, concepção referendada por Castro (1997) e Carvalho (2005), atuou, em certa medida, como propulsor da “desconcentração” do capital estatal do “centro” (grandes metrópoles, especialmente do Sul e Sudeste) para a periferia (municípios de pequeno porte, principalmente das regiões Norte e Nordeste do país) e possibilitou a emergência de novas formas de gestão dos recursos públicos.

Contudo, o federalismo municipal, provocou, sobretudo, com o fim do regime militar, a intensa criação de municípios e “micromunicípios” no país, que na maioria das vezes “sobrevivem” dos repasses estaduais e federais. Ademais, “as condições para um pacto federativo, verdadeiramente democrático e distributivo, parecem ainda difícil se de impor, uma vez que as condições de base do atual ainda não se esgotaram”, conforme adverte Castro (1997, p.41).

No que se refere à “descentralização” Carvalho (2005, p. 2), afirma que:

<sup>37</sup>Segundo Castro (1997, p. 33; 34; 37), “O federalismo é, na realidade, uma engenharia política que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da união contraditória de *diferenças* para formar uma *unidade*, ambas organizadas territorialmente. [...] Em síntese, de um ponto de vista espacial, o pacto federativo constitui um arranjo institucional para definir limites e competências das escalas territoriais de cada esfera do poder decisório. [...] O pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais.”.

Entendida como um processo político que significa autonomia para as unidades descentralizadas, a descentralização tem sido ideologizada como instrumento de redemocratização e como estratégia de desenvolvimento econômico e mudança social, representando uma das principais bandeiras da Constituinte e culminando no texto descentralizador da Constituição Federal de 1988. Além disso, a descentralização tem simbolizado o reforço do poder local enquanto instância decisória e o reconhecimento dos setores populares como atores legítimos desse processo. Desse modo, o município passa a ser visto como espaço de gestão, de representação e de participação popular, cabendo a ele o papel de interlocutor principal e de provedor das demandas sociais.

Nesse contexto, levando em conta a subdivisão política e administrativa do território brasileiro, o município (sobretudo, os médios e pequenos) desponta como a unidade espacial mais pertinente para a implementação de processos participativos e democráticos. Segundo Castro (1997, p. 41),

o fortalecimento do poder municipal significa a possibilidade de maior controle e organização da sociedade civil. O que é altamente positivo, num país onde a histórica centralização do poder engendrou uma cultura política de privilégios e uma cidadania territorialmente desigual.

Contudo, apesar dessas premissas, já se observa a prática de experiências participativas no âmbito de governos estaduais<sup>38</sup>. Conforme Oliveira (2004 p.92), “cada cidadão (ã) vive no município, a menor unidade da federação. Ali é o principal espaço para o exercício da participação política, propondo e fiscalizando as ações da gestão pública e os bens públicos, ou seja, bens da comunidade municipal”. Nesse sentido, a escala local (ou mesolocal, como preferem alguns autores), de acordo com Brandão (2009, p.171) “demarca o campo de lutas sociais, dá concretude a bandeiras e ações políticas, delimita e cria a ancoragem identitária, a partir da qual se logra erguer/estruturar um contencioso em relação a imposições [...] provenientes de outras escalas ou da mesma”.

O maior “intercâmbio” entre os diversos agentes sociais, nesse aspecto, seria um fator inerente ao espaço local, devido à proximidade e, muitas vezes, ao

---

<sup>38</sup>No âmbito do governo estadual a Bahia desenvolveu, em 2007, uma experiência de gestão participativa com a realização do primeiro “PPA Participativo”, na gestão Jacques Wagner, do PT. A experiência reuniu, segundo a SEPLAN, mais de 40.000 mil pessoas em diversas plenárias nos diversos “Territórios de Identidade” para definir as prioridades de investimento de cada território em diversas áreas temáticas para os quatro anos de governo. Além da Bahia, outros estados como Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul já experimentaram práticas participativas na dimensão estadual, conforme Goldfrank (2007).

fato desses agentes participarem de grupos sociais em comum, como pastorais, sindicatos, associações, escolas, times esportivos, no qual as relações sociais podem se desenrolar com mais intensidade.

Nesse sentido, o desenvolvimento de processos participativos locais teria maior êxito do que nas escalas territoriais mais amplas. Nestas, o envolvimento entre os indivíduos seria menor e suas necessidades, aspirações e prioridades diferenciadas, podendo comprometer o desenvolvimento da experiência participativa como concebem Putnam (1999) e Oliveira (2004). Apesar de válido, em princípio, como uma potencialidade, esse argumento pode descambar para um fetichismo espacial localista fazendo uma associação acrítica entre escala local, voluntarismo de base comunitária e virtudes democráticas, associação pouco respaldada na história política brasileira.

Diante desse contexto, o estudo desenvolvido por Goldfrank (2007) suscita reflexões a respeito da não extensão do pressuposto participativo para a escala nacional em países da América Latina, os quais o experimentaram em escalas menores (estados e municípios). O autor salienta ainda o caso do PT e do Orçamento Participativo no Brasil, para ilustrar o fato de como uma prática política que se disseminou pelo país, tornando-se parte da agenda política da maioria dos partidos de esquerda e até mesmo de outros considerados mais conservadores, não foi executada em esfera federal. Assim sendo, as experiências participativas se circunscrevem as pequenas e médias escalas territoriais (municípios e estados), ao passo que no âmbito federal as experiências de participação sejam, por ora, muito tímidas.

Com base em critérios demográficos, no Brasil, dos 5560 municípios, em 2002, 4.037 (72,6%) eram pequenos e 1.292 (23,2%) eram médios, pelos critérios do IBGE. Então, do total de municípios brasileiros, 95,8% eram “pequenos e médios” e apenas 231 (4,2) %, considerados grandes<sup>39</sup>. Assim, com base na Tabela 2, apenas 64 dos 5329 municípios pequenos e médios, ou seja, 1,2% desse total realizaram experiências de OP, enquanto entre os grandes, 39 municípios o fizeram, o que representa 16,8% desse grupo. Desse modo, proporcionalmente ao número

---

<sup>39</sup> Segundo o IBGE, os municípios considerados micro-municípios são aqueles com população de até 10 mil habitantes, pequenos municípios os que possuem de 10 mil a 19,9 mil e médios de 20 mil a 99,9 mil habitantes. Os municípios com população de 100 mil habitantes ou mais, são considerados grandes.

total de municípios em cada faixa de população, foi entre os grandes municípios que as experiências de OP ocorreram com maior frequência.

TABELA 2  
Presença do Orçamento Participativo por porte populacional dos municípios no Brasil: 1997 – 2000

NÚMERO DE HABITANTES	MUNICÍPIOS
Até 20 mil habitantes	31
20 mil a 100 mil	33
100 mil a 500 mil	30
500 mil a 1 milhão	05
Acima de 1 milhão	04
TOTAL	103

Fonte: FNPP<sup>40</sup> (*apud* TEIXEIRA, 2003, p.210).  
Adaptado por Valdirene Santos Rocha Sousa.

Entretanto, Teixeira (2003, p.210) afirma que o “tipo de município por porte populacional, onde há mais probabilidade de replicação do OP é em municípios com menos de 20 mil habitantes”. Tal acepção se deve por um lado, ao fato de serem essas as características da maioria dos municípios brasileiros (dos 5.560, existentes em 2002 no país, 2.688 possuíam menos de 20 mil habitantes, segundo o IBGE), e por outro, ao considerarem-se as pequenas unidades territoriais mais propícias ao desenvolvimento de processos como o Orçamento Participativo (o que parece ser um argumento muito mais ideológico do que técnico).

A análise da experiência do Orçamento Participativo em foco ocorre em um município que apresenta características populacionais semelhantes às apontadas por Teixeira (2003). Mutuípe, localizado no Território de Identidade do Vale do Jiquiricá no estado da Bahia, apresenta uma população estimada em 22.066 habitantes (IBGE, 2009), tratando-se de um município de “porte médio”, ao que alguns autores como Veiga (2003) e Teixeira (2003) classificam de “pequenos municípios rurais”<sup>41</sup>. Apesar de ser classificado, com base nos critérios do IBGE, como um município de “médio porte”, Mutuípe, apresenta características de um

<sup>40</sup> Fórum Nacional de Participação Popular. O FNPP foi criado em 1990 com o objetivo de avaliar e sistematizar experiências de participação popular em nível nacional. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 22/08/2009.

<sup>41</sup> Para um aprofundamento sobre a temática ver: Veiga (2003).

“pequeno município rural”, sobretudo levando-se em consideração que a maior parte da sua população, aproximadamente 56,1%, habita a área rural e apenas 43,9% vive na cidade.

Esta constatação relaciona-se diretamente com o grande diferencial, singularidade e/ou especificidade do Orçamento Participativo realizado em Mutuípe. Trata-se de uma prática que abrange tanto a cidade como a área rural do município. Não se teve notícia, durante a pesquisa de outros casos em que o OP se estende a zona rural, verificando-se que todas as experiências consultadas foram desenvolvidas apenas na cidade. Segundo Luís Carlos Cardoso da Silva, o objetivo de incluir a população rural nas discussões do Orçamento Participativo deveu-se ao fato de que

Quase 60% da população habita na zona rural, e nós tínhamos a intenção de favorecer com que essa população rural não migrasse para a cidade, porque o homem do campo ele tem condições de viver bem na sua propriedade se ele tiver assistência de estradas, de saúde, educação, de moradia, de transportes, ele vai permanecer na zona rural, produzindo e tendo renda. Em não tendo essas condições ele vai migrar para as cidades, e aí nós temos visto o chamado inchaço das cidades. As cidades não crescem, incham pela falta de infraestrutura. Então nos temos visto aí as grandes favelas nos grandes centros urbanos com todo esse trabalho da polícia, a violência, porque não tem jeito, a cidade não tem estrutura para atender a demanda que houve de transferência do homem do campo para a zona urbana, né, o êxodo rural. Então nosso objetivo era levar os trabalhos da prefeitura, do poder público para que houvesse a manutenção do homem no campo. Essa é uma grande diferença<sup>42</sup>.

Assim, nota-se que os aspectos rurais são proeminentes em Mutuípe e essa realidade determinou a extensão do OP no município também para a zona rural. Contudo, cabe indagar: o OP realmente atuou no sentido de proporcionar as condições necessárias para fixar a população rural no campo? Trata-se de uma questão importante e que demanda reflexões no sentido de identificar as replicações da participação popular, na gestão pública, no espaço rural e sua influência para os movimentos migratórios locais. Contudo, não se trata do foco dessa pesquisa e, certamente será tratado em outros momentos oportunos.

Nessa perspectiva, o local seria, em termos de escala, mais apropriado para a efetivação das práticas de gestão participativas e a construção e efetivação dos

---

<sup>42</sup> Entrevista concedida durante a pesquisa de campo (março, 2010).

pressupostos democráticos. Para Milani (2006), o local constitui-se em território sendo construído social e territorialmente e delimitado pela permanência de um campo estável de interação entre atores sociais, econômicos e políticos. No entanto, tal premissa genérica deve ser contraposta ao fato histórico e geográfico de que, no Brasil, as pequenas localidades, povoados, distritos e pequenos municípios, são, também, redutos de forças políticas conservadoras, muitas vezes retrógradas (os velhos currais eleitorais), como foi analisado no clássico “Coronelismo, enxada e voto” de Vitor Nunes Leal (1975 [1949]).

Entretanto, muitas das análises sobre a gestão democrática do território seguiram a tradição de Tocqueville (1977[1835]) e de Putnam (1999), que viam nas organizações locais a virtude cívica para promover o “bom governo”. A escala territorial local poder-se-ia dizer em termos atuais, foi apontada por Tocqueville (1977[1835]) como sendo a mais apropriada para a efetivação das premissas democráticas de liberdade política e civismo, a partir da descentralização e da participação do cidadão na política. A abordagem de Tocqueville traz subsídios que apontam para a democratização da sociedade pelo viés da descentralização político-administrativa. Como discute Frey (2000, p.90),

Tocqueville, nos seus escritos, valoriza sobremaneira a pequena comunidade política, pois só esta pode proporcionar a solidariedade indispensável para a estimulação da virtude cívica e para a preservação da liberdade política. Além disso, ele atribui ao engajamento do cidadão em nível local valor fundamental não apenas para a democracia local em si, mas também para dar sustentação à democracia no nível nacional.

A interação entre os habitantes das pequenas unidades territoriais e, muitas vezes, os laços de afetividade, diretamente ligados a questões de parentesco, amizade e vizinhança são alguns dos fatores apontados por teóricos como Tocqueville (1977[1835]), Putnam (1999) e Oliveira (2004), como fundamentais para a articulação e a comunicação necessária às práticas participativas. Ou seja, trata-se de relações mais horizontais e que propiciam um maior engajamento da população com as questões que dizem respeito à comunidade local. Nesse sentido, Santos (2006, p.231), afirma que

O local “funda a escala do cotidiano, e seus parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a

socialização com base na contiguidade [...] porque reúne numa mesma lógica interna todos os seus elementos: homens, empresas, instituições, formas sociais e jurídicas e formas geográficas. O cotidiano imediato, localmente vivido, traço de união de todos esses dados, é a garantia da comunicação.

No entanto, realizar prognósticos e construir análises unilaterais sobre a gestão do território local, observando-se apenas a existência de fatores como os citados por Santos (2006), seria uma atitude “ingênua” e inconsistente. Os resultados dos processos de participação requerem não somente uma “harmonia local”, mas também fatores exógenos (como ausência de regime de governo autoritário, comunicação da gestão local com as gestões estadual e federal, repasse de verbas, estabilidade financeira do país, entre outros) que podem ser determinantes para a efetivação, o desenvolvimento e os efeitos deles decorrentes.

É importante ressaltar, o fato de que, apesar do discurso participativo ter, assim como a maioria dos estudos sobre o tema, um enfoque local, as práticas dos governos realizados em escalas geográficas menores, como é o caso do município, não garante o aprofundamento nem a efetivação da democracia. Contudo, para Souza (2006, p.186), “embora difícil, a participação popular consistente é possível e, em vários sentidos compensadora”.

Partindo da perspectiva de que os recortes territoriais em escalas menores se configuram em uma alternativa viável de planejar e/ou gerir o território nacional de uma forma diferenciada, segundo pressupostos, objetivos e condições sociopolíticas determinadas, a descentralização desponta, como uma maneira de cooptar politicamente determinados setores da sociedade, comprometendo-os com determinados projetos, que assim legitimar-se-iam. Nesse sentido, o processo de descentralização pode ser também visto como uma estratégia, para aprimorar determinadas formas de controle sobre o território e a sociedade.

Não se pode desconsiderar, como alerta Souza (2006, p.434), que “na democracia representativa, os recortes subnacionais são subconjuntos do conjunto nacional e estão a ele subordinados”. Nesse contexto, Becker (1986, p.51), questiona a descentralização relacionando-a com uma estratégia política de cunho neoliberal e indaga sobre as reais potencialidades locais para o poder, no caso o poder político, enquanto governo.

Assim, percebe-se que o discurso da participação, especialmente a partir de experiências locais, tornou-se frequente nos últimos tempos. Distintas análises

apontam a participação popular como fator preponderante para a realização da “governança” (*governance*) e da gestão democrática.

A prática da governança (bom governo) <sup>43</sup> envolveria uma maior participação dos agentes sociais nas decisões de governo, e deveria estar fundada num processo de *accountability*. Tal concepção, evidenciada em O’Donnell (1998), Souza (2001), Silva (2004), Almeida (2005), Dallabrida (2006), Souza (2006) e Frey (2007), adverte que a “transparência governamental” precisa ser o “carro-chefe” de qualquer gestão pública.

Desse modo, a *accountability* seria uma forma de “controle social” do Estado, como discute Teixeira (1997), do Estado, ao passo que o conceito envolve questões como responsabilidade social, transparência com os gastos públicos e avaliação dos resultados das ações e investimentos públicos no sentido de construir uma “boa governança” ou como sugere Putnam (1999), a “governança democrática”. No entendimento de Teixeira (1997, p. 201), a *accountability* se refere “à obrigação de os agentes políticos prestarem contas de seus atos e decisões, e, por conseguinte, o direito de o cidadão exigi-lo, de avaliá-las conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios”.

Nesse universo de análise, percebe-se que a forma de gestão territorial adotada pelo agente estatal, nas diferenciadas escalas territoriais, se reflete direta e/ou indiretamente na configuração sócio-espacial do território. A gestão territorial diz respeito, segundo os preceitos de Becker (1983), a prática estratégica, científico-tecnológica do poder. Trata-se de uma prática estratégica por envolver, além da finalidade econômica, a tentativa de absorção de conflitos imanentes as relações de poder, além da elaboração (e aplicação) de técnicas para o alcance dos objetivos pretendidos. É uma prática científico-tecnológica, pois implica na sistematização e, sobretudo, na instrumentalização do saber e o controle social.

---

<sup>43</sup> Segundo Dallabrida (2006, p.3) “O uso do termo governança origina-se em análises sobre o mundo das empresas. Ronald Coase, em 1937, publicou um artigo intitulado ‘*The Nature of the Firm*’, que não desencadeou grandes debates, mas foi retomado nos anos 70 por Oliver Williamson, quando se passou a utilizar o termo governança para designar os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes. Mais tarde o termo foi importado do campo empresarial para o das relações de poder e das organizações locais [...] Na década de noventa, a abordagem ampliou-se ainda mais, passando a ser focalizada tanto na capacidade do Estado, quanto da iniciativa privada e da sociedade civil como atores do desenvolvimento. Passou a ser crescentemente enfatizada a natureza democrática da governança, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento”.



Baseado nas premissas de Becker (1983), Da Silva (1993) conclui que, a concepção de gestão do território envolve três aspectos principais: 1) controle da organização espacial em diversas escalas; 2) absorção dos conflitos entre as diversas esferas do poder; 3) uma estratégia econômica que garanta o máximo proveito do espaço, a reprodução ampliada do capital e a manutenção dos diferentes grupos sociais. Assim sendo, o território pode ser compreendido como um produto dos diversos agentes sociais, pois, a gestão política do território, na atualidade, passa a inserir, em certa medida e de forma estratégica, a sociedade civil no processo de formulação, deliberação e implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, os aspectos inerentes a introdução da participação da sociedade civil na gestão do território se fazem notar no espaço de formas diferenciadas. Em se tratando dos Orçamentos Participativos, inúmeros estudos, sobretudo sobre as experiências mais exitosas, indicam as transformações ocorridas no espaço local, decorrentes especialmente de uma notável inversão de prioridades, entre eles, destacam-se os de Souza (2001), Avritzer (2006), Souza (2006) e Wampler (2008).

É importante ressaltar que, em meados dos anos 1980, o modelo de planejamento centralizado entra em crise, pois, ao que parece, apresentava indícios de fragilidade conceitual, metodológica e, sobretudo, prática. Assim, a partir da falência das diferentes tendências do planejamento – muito mais voltado à concepção de planejamento urbano – abrem-se espaços para novas propostas de planejamento e gestão como salientam Almeida (2005) e Souza (2006).

A partir de então, a gestão com participação popular, paralelamente a ideia de descentralização do governo em todas as esferas, passam a ser consideradas condições *sine qua non* para se alcançar a governança e o desenvolvimento com equidade e justiça social<sup>44</sup>. Esse modelo de gestão se apresentou como mais abrangente e capaz de dar conta com mais eficácia dos problemas sócio-espaciais e as crescentes demandas que estavam aflorando na “sociedade moderna”, no preâmbulo do século XXI. Tal processo passa a atuar também, em certo sentido, na mediação dos conflitos entre as diversas esferas de poder e, por conseguinte, para a manutenção dos diferentes grupos sociais.

---

<sup>44</sup> Para Souza (2002), alguns parâmetros principais são associados à justiça social: a saber: o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade socioeconômica e o grau de participação cidadã direta em processos decisórios relevantes.

A história da gestão pública no Brasil revela um modelo centralizador, resultado, como já mencionado anteriormente, de uma prática política autoritária e de uma cultura política de favorecimentos. Destarte, contemporaneamente, o modelo de planejamento e gestão descentralizada “ganha corpo”, a partir de mecanismos de gestão como o Orçamento Participativo, no sentido de modificar os modelos tradicionais (centralizados) de planejamento e gestão dos recursos públicos.

O grande desafio, atualmente, consiste no fato de que os governos, tanto na esfera local, quanto na estadual e nacional, construam (concretamente) experiências mais eficazes de gestão dos seus territórios, baseados na participação e no empoderamento (*empowerment*) da sociedade civil. A noção de empoderamento<sup>45</sup> remete a “conferir poder”, ou seja, deixar a sociedade gerir-se de forma mais flexível, estabelecendo mecanismos de comunicação mais ágeis entre a população e o governo, além de aumentar a satisfação dos cidadãos com o desempenho governamental.

Considerando, como Silva (2004) e Souza (2006), que o nível de consistência dos processos ou “rotinas” participativas é o fator que revela o grau de *empowerment*, quanto mais sólidos e concretos (no sentido de haver uma “participação efetiva” e não apenas consultiva; espaços participativos que venham a se tornar “rotinas”, ou seja, que tenham uma continuidade, e não apenas eventos pontuais como as eleições) forem os espaços e canais participativos, maior empoderamento será conferido à sociedade civil.

O discurso político dominante aponta o aumento do empoderamento, como resultado do estreitamento da relação Estado – sociedade a partir do processo de descentralização político-administrativa. Tal processo, por sua vez, teria proporcionado a democratização das relações entre poder público e sociedade civil, sobretudo, com o surgimento de processos de gestão pautados no pressuposto

---

<sup>45</sup> É importante ressaltar, contudo, que essa noção tem uma forte filiação liberal, cujo enfoque está muito comprometido com o chamado “planejamento estratégico” e a visão “empreendedorista” da gestão urbana: promover consensos (minimizando conflitos sem enfrentar contradições) para inserir “o local”, “o território” competitivamente na economia global, pois o tal “empoderamento” seria da sociedade contra o Estado que deveria, de certa maneira, “perder poder” (para o mercado?). Mas alguns de seus elementos contêm, potencialmente, virtudes “democratizantes” no sentido de ampliação das oportunidades de um alargamento do debate político e de envolvimento/mobilização de grupos sociais excluídos, e de por essa via, ampliar as possibilidades de enfrentamento de questões cruciais em termos de justiça social, sócio-espacial e ambiental.

participativo. Porém, é preciso reconhecer que afirmações genéricas não dão conta de explicar o assunto em debate.

As contradições que existem em torno da questão da descentralização revelam, por um lado, certo tipo de “massa de manobra” adotada pelo Estado para conferir aos estados e municípios “obrigações” que antes se concentravam na esfera do governo federal, e por outro, o interesse pela ascensão das elites locais e regionais ao poder no sentido de ampliar a presença do Estado nos mais recônditos lugares.

A partir da descentralização político-administrativa-territorial – mas não apenas como resultado deste processo – surgiu e se disseminou pelo país práticas de gestão do território, como o Orçamento Participativo, envolvendo a participação popular nos processos decisórios e na de elaboração de políticas públicas, fato que aponta (mas não garante) para uma maior descentralização e democratização da gestão territorial. Trata-se de um processo no qual, mecanismos como o Orçamento Participativo, sirvam como uma via de articulação entre representação e participação e, principalmente em escala local, possam atuar para a democratização do acesso aos serviços e bens públicos.

É necessário observar, contudo, que a noção clássica de território como espaço de exercício de poder, está vinculada à centralidade do Estado, e neste vínculo se define. Assim, a discussão a respeito da participação popular remete à ideia da “multidimensionalidade do poder”, defendida por autores como Becker (1983), Raffestin (1993) e Foucault (1998), no sentido de que múltiplos atores “dividem” com o Estado a capacidade de elaborar e promover estratégias territoriais, colocando diferentes projetos em disputa na arena política. Nessa perspectiva, a noção de “poder unidimensional do Estado”, perde terreno, para a concepção de “poder multidimensional”. Neste, segundo Becker (1983, *apud* RUCKERT, 2005, p. 83),

O espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território. Trata-se, pois, agora de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais. (...) o território volta a ser importante, não mais apenas como espaço próprio do Estado-Nação, mas sim dos diferentes atores sociais, manifestação do poder de cada um sobre uma área precisa. O território é um produto “produzido” pela prática social, e também um produto ‘consumido’, vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto a prática social.

Estão em jogo, portanto, práticas espaciais de vários atores, em várias escalas, compondo uma teia de relações de poder. O conjunto de circunstâncias sociopolíticas que desemboca na experiência do Orçamento Participativo, pode ser contextualizado, dessa maneira, como um “novo uso político do território”, uma prática política e espacial que suscita a possibilidade de gestão construída por diferentes atores sociais (com a ressalva de que o Estado se configura como a principal unidade de poder nesse “jogo”), no qual o território emerge como uma arena de conflitos em áreas determinadas.

Dessa forma, é importante discutir o surgimento e a disseminação do OP enquanto prática política, bem como atentar para a sua espacialização pelo Brasil para compreender as características imanentes ao processo de envolvimento da participação popular na gestão do território.

## 2.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL E NA BAHIA: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Tornou-se recorrente, entre as pesquisas que tratam do assunto, referir-se ao Orçamento Participativo praticado em Porto Alegre como sendo a primeira experiência no Brasil e no mundo que utilizou tal processo enquanto instrumento de gestão pública. Essa constatação deve-se a expressividade alcançada pelo mesmo ao longo dos seus 20 anos de existência. Contudo, experiências anteriores (similares ao OP) de envolvimento da população na gestão, realizadas ainda no contexto do regime militar, são apontadas por Souza (2001), Lacerda (2003), Albuquerque (2004) e Souza (2004; 2006) como práticas políticas participativas, precursoras do Orçamento Participativo.

Esses autores referem-se aos procedimentos desenvolvidos nos municípios de Lages, em Santa Catarina em meados dos anos 1970 e, na década de 1980, nos municípios de Vila Velha e Boa Esperança, no Espírito Santo, além de Pelotas, no Rio Grande do Sul e Piracicaba e Diadema, em São Paulo. Contudo, devido, principalmente, ao contexto sociopolítico da efetivação de tais práticas, elas não obtiveram êxito e acabaram se dissolvendo sem maiores repercussões. Conforme Lacerda (2003, p.95),

Ainda anterior à experiência de Porto Alegre, na década de 1980, tem-se a de Recife. Neste caso, devido ao contexto político e correlações de força locais, esta experiência nunca chegou a se destacar, ou a ser considerada uma referência importante <sup>46</sup>.

Desse modo, a partir de 1989, com a experiência de Porto Alegre, o OP ganhou visibilidade e se disseminou pelo país. Para Souza (2003, p.343) “o grande marco histórico é o orçamento participativo da capital gaúcha, que tem servido, desde o começo da década passada, de fonte de inspiração para outras municipalidades no Brasil”. Contudo, atualmente, apesar da grande parte dos casos de OP ainda concentrarem-se em torno das administrações municipais do PT, já se observa sua presença em gestões municipais de diversos partidos políticos, como se verifica no Gráfico 2.

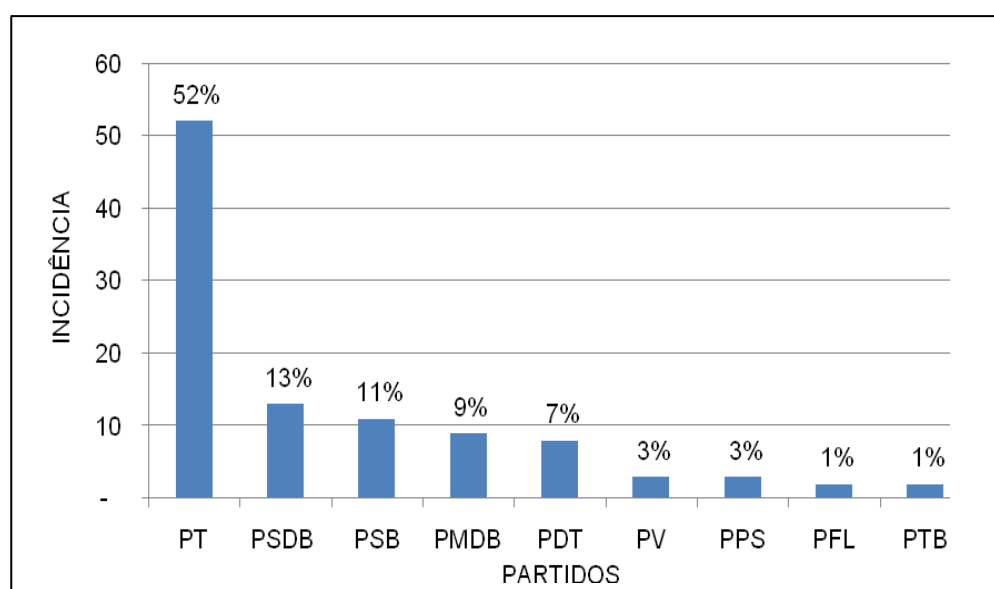


GRÁFICO 2 – Incidência de Orçamentos Participativos entre partidos políticos: Gestão 2001 – 2004. Fonte: FNPP. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Conforme Souza (2006, p.253), o processo de “nacionalização” do Orçamento Participativo, ou seja, a sua rápida propagação no território nacional, “chegando ele a ser endossado até por partidos conservadores, tem sido muito festejada pelos mesmos analistas que [...] acreditam ver uma disseminação da democracia participativa no Brasil”. A experiência de OP desenvolvida em Mutuípe, também foi implementada pelo Partido dos Trabalhadores. Até então, não se tem

<sup>46</sup> Porém, mais tarde, já na década de 1990, o OP foi desenvolvido em Recife, desta vez com alguns resultados positivos como será abordado posteriormente.

conhecimento de práticas como o OP, ou similares, no município, anterior a esse período.

Existe um consenso entre os autores da área em apontar o Orçamento Participativo de Porto Alegre como a mais bem sucedida prática de gestão participativa do país, não descartando, contudo, algumas críticas ao processo. Inúmeros estudos se dedicaram a analisar a experiência portoalegrense, em diversas dimensões. Esses estudos salientam o fato de o OP de Porto Alegre ter se tornado, ao longo do tempo, através da construção de uma complexa “engenharia” política, um mecanismo de efetivação da democracia participativa, caracterizando uma rede de relações entre Estado, sociedade civil e mercado.

Autores como Souza (2001), Avritzer (2003), Wampler (2003) e Souza (2006), destacam como resultados práticos e positivos dessa experiência, entre outros, o efeito redistributivo, a inversão de prioridades, a democratização da relação Estado – Sociedade civil e o aumento da cultura participativa. Para Souza (2006, p. 252), outra consequência do Orçamento Participativo que se pôde constatar “exemplarmente em Porto Alegre, é o aumento da auto-estima coletiva da população e do sentimento de cidadania”.

Refletindo-se a visão de Souza (2006), observa-se que o aumento do sentimento de autoestima faz-se presente também na realidade da população mutuípense a partir de seu envolvimento na gestão do território municipal, sendo essa uma característica em comum com Porto Alegre. Essa afirmativa remete aos depoimentos de duas moradoras (donas de casa), a respeito do Orçamento Participativo de Mutuípe. Conforme expõe uma delas, “Através do Orçamento Participativo melhorou bastante o município, né? Muito mesmo. Porque hoje, hoje sua opinião é válida.” Nota-se que ambas as entrevistadas deixam transparecer o sentimento de autoestima por ter considerada, ou ouvida, suas opiniões, como afirma veementemente outra moradora.

Sua opinião hoje é válida, pode não ser votada, mas é válida. E antes era o prefeito que decidia: Vou fazer tal obra. Lá lá fazia, ninguém tomava partido. Podia ter uma rua que precisasse mais, mas fazia aquela de lá que era mais bonitinha e, pronto, ficava por isso mesmo. Já hoje não. Sua opinião é bem válida, apesar de que,

pode não ser votada naquela hora, naquele instante, mas alguém vai lhe escutar, alguém sabe que ali vai precisar fazer alguma coisa<sup>47</sup>.

É importante destacar que ambos os depoimentos foram obtidos em junho de 2009, quando o OP ainda não havia sido desativado e esperava-se que ele fosse continuar acontecendo, como de costume, nos meses de agosto, setembro e outubro. O ano de 2008 foi o último em que aconteceram as assembleias do OP em Mutuípe e atualmente as obras são definidas pelo poder público sem a participação da população sobre as prioridades<sup>48</sup>.

Retomando-se a discussão antecedente, verifica-se que seguindo a experiência portoalegrense, e tendo-a como modelo (apesar das adaptações e do diferente formato organizacional) o Orçamento Participativo foi implantado em Belo Horizonte, no ano de 1993, também sob a iniciativa do Partido dos Trabalhadores. Neste município, segundo Avritzer (2003), constatou-se que a participação inicial foi maior do que em Porto Alegre, o que se deve, entre outros fatores, ao conhecimento prévio da população da experiência riograndense e seus resultados.

A maioria das pesquisas referentes ao OP de Belo Horizonte avalia-a como bem sucedida e responsável pela ampliação da democratização e do empoderamento da população. Na concepção de Souza (2001) a literatura sobre a experiência de Belo Horizonte, aponta como fatores positivos alcançados pelo OP nesse município, assim como em Porto Alegre:

- a) a distribuição mais justa de recursos escassos em uma sociedade altamente desigual;
- b) um instrumento inovador para a reconstrução da vida pública;
- c) nova forma de relacionamento entre o poder público local, as organizações populares e o restante da sociedade, a fim de atender às demandas dos segmentos mais pobres da população;
- d) o fortalecimento do associativismo urbano e do relacionamento entre as associações comunitárias e os moradores dos distritos;

---

<sup>47</sup> Depoimentos obtidos no grupo focal (grupo de discussão) realizado em junho de 2009 (ver Apêndice A).

<sup>48</sup> Assim, talvez, se esses depoimentos fossem obtidos nos dias atuais os sentimentos pudessem ser diferentes. Desse modo, nota-se que, diferente do município portoalegrense, em Mutuípe não houve a continuidade do OP, devido, sobretudo, a descontinuidade político-administrativa, apesar do fato de que a atual gestão também é desenvolvida por um representante do Partido dos Trabalhadores.

e) uma forma justa de decidir sobre a alocação de recursos<sup>49</sup>.

A essas experiências (de Porto Alegre e Belo Horizonte), se seguiram várias outras e observa-se que, a partir do ano 2000, houve um incremento no número de municípios que adotaram o OP como instrumento de gestão pública no Brasil, como se pode observar no Gráfico 3. Para Wampler (2008, p.67), “mais de 300 prefeituras brasileiras adotaram o programa entre 1989 e 2004, além de cidades em pelo menos outros 30 países”. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Pólis<sup>50</sup>, entre 2005 e 2008, foram realizados Orçamentos Participativos em 201 municípios, no país.

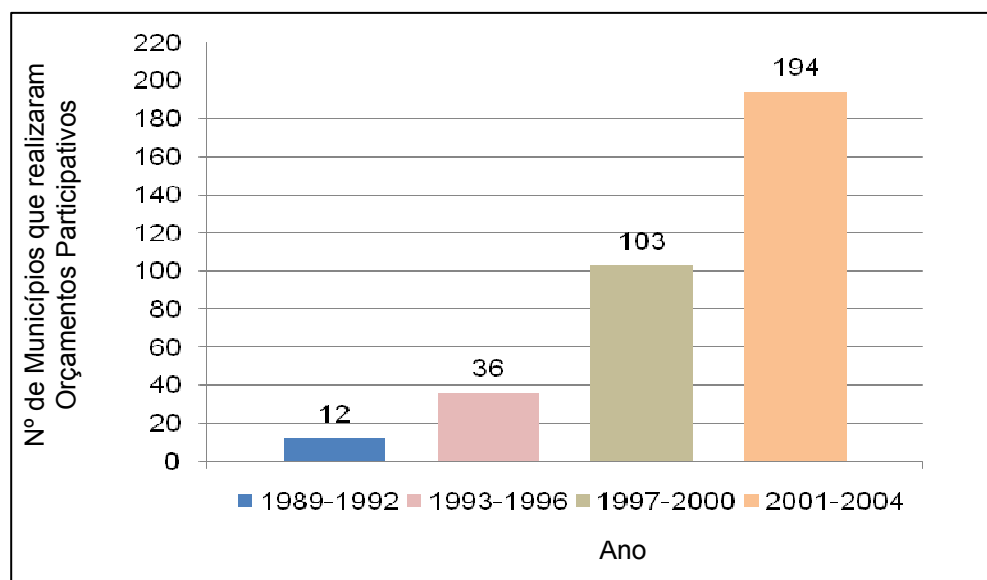


GRÁFICO 3 – Evolução do Orçamento Participativo no Brasil: 1989 – 2004.

Fonte: Projeto Democracia Participativa. Elaboração: Valdirene S. Rocha Sousa.

Refletindo essa realidade, atualmente, a literatura sobre as experiências de participação popular no Brasil, especialmente sobre Orçamento Participativo, é ampla, no entanto, ainda é escassa e pouco disseminada a produção sobre o tema nas regiões Norte e Nordeste do país. Tal constatação pode ter relação com a ocorrência pouco frequente do OP enquanto prática política, nessas regiões.

Contudo, para Souza (2005, p.2), “a questão da ‘participação popular’ muitas vezes tem sido maltratada ou secundarizada [...] muitos de seus defensores ora banalizam a participação popular, ora a prestigiam muito menos do que

<sup>49</sup> Algumas dessas características foram observadas também em Mutuípe e serão abordadas no capítulo III.

<sup>50</sup> Organização Não-Governamental (ONG) dedicada ao estudo e formulação de políticas públicas municipais e estratégias de desenvolvimento local.



deveriam”. No período de maior expansão da prática do Orçamento Participativo no Brasil, a maioria dos casos concentravam-se no eixo sul-sudeste como verifica-se no Gráfico 4.

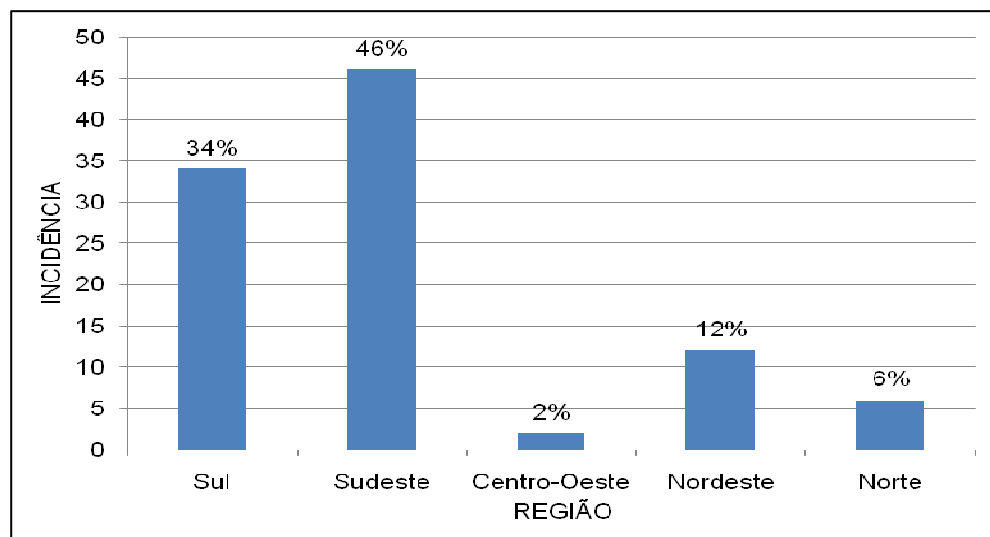


GRÁFICO 4 – Incidência de Orçamentos Participativos por região: 2001 – 2004.  
Fonte: Projeto Democracia Participativa. Elaboração: Valdirene S. Rocha Sousa.

Nota-se que na região Nordeste a presença do Orçamento Participativo é pequena, correspondendo a apenas 12% das experiências realizadas no Brasil. A Tabela 3 apresenta a distribuição da experiências de OP nos estados nordestinos. A maior ocorrência da referida prática, está nos estados da Bahia e Pernambuco, embora sejam os estados com maior número de municípios, enquanto no Rio Grande do Norte não foi constatado nenhuma experiência.

TABELA 3  
Presença do Orçamento Participativo no Nordeste: 2001-2004

ESTADO	Nº DE MUNICÍPIOS ONDE SE REALIZOU O OP
Alagoas	2
<b>Bahia</b>	<b>6</b>
Ceará	3
Maranhão	3
Paraíba	1
Pernambuco	6
Piauí	1
Rio Grande do Norte	0

Fonte: Projeto Democracia Participativa.  
Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Nesse contexto, é válido indagar sobre os fatores que coadunam para a realidade observada. Além dos indicadores sociais desfavoráveis, como taxas de

analfabetismo elevadas, poucos casos de associativismo, violência, despolitização da população, que outros fatores interferem nesse processo? Como a história política nordestina influencia para esse desfecho? Como os gestores dos estados e municípios do nordeste têm tratado a participação popular? Que modelo de política (e de gestão), ainda nos dias atuais, é praticado no nordeste?

Refletir sobre esses questionamentos, além de outros, possibilita traçar certo raciocínio: a participação popular no nordeste, foi historicamente relegada (e oprimida), em nome de interesses de elites locais dominantes (sobretudo no interior) e de interesses do capital nacional e internacional (de agentes hegemônicos), além disso, resulta do baixo nível educacional da população atrelado a inexistência de uma cultura política participativa e um associativismo notadamente pontual e inconsistente, e ainda, da existência de práticas políticas baseadas no personalismo e no coronelismo.

Nesse contexto, presume-se que a implementação de mecanismos de envolvimento da população na elaboração, definição e deliberação de políticas públicas, é algo que vai de encontro aos interesses dominantes, ao passo que pode conferir “poder” a população e aumentar o empoderamento da sociedade civil no sentido de decidir sobre o destino dado aos recursos públicos e, ao mesmo tempo, pode servir de “massa de manobra” para legitimar interesses hegemônicos, atuando de forma simplesmente consultiva, e não deliberativa. Ou seja, o sentido coletivista toma lugar em meio ao pensamento tradicional centralizador característico da política brasileira, de modo marcante da nordestina e sobretudo, da política baiana.

Em Mutuípe, ao se implantar o OP, verificou-se certa resistência por parte de alguns membros do poder legislativo, visto que, existia o temor de se “perder o poder” da decisão sobre os gastos e investimentos públicos e conseqüentemente ter enfraquecido o papel de “representante do povo”, eleito para tal fim. Sobre esse assunto, ao ser questionado sobre as resistências políticas locais encontradas na implantação do OP, Luís Carlos Cardoso da Silva respondeu que:

A oposição chamava de orçamento mentiroso no sentido de querer tirar a confiança da população ao nosso governo. Com os anos (o passar dos anos) em que realmente funcionava, eles (a oposição) ficaram sem discurso. Os nossos aliados, no início criaram uma certa desconfiança, no sentido de que eles não teriam mais o direito de estar reivindicando individualmente. Então quando alguém fazia alguma solicitação agente pedia que encaminhasse ao Orçamento

Participativo, e dessa forma muitos (vereadores) participavam das assembleias. Inentivaram, participaram, votaram, veredores e lideranças políticas. E o orçamento (participativo) ele passou a ser uma coisa normal, sem problemas. A partir do segundo ano todo mundo já estava incluso no Orçamento Participativo. Não tinha mais questionamentos, não tinha mais divergência por conta disso<sup>51</sup>. (Grifos da autora)

Este depoimento, demonstra, em parte, as dificuldades de se estabelecer um modelo de gestão participativo, principalmente por se tratar de um município nordestino e baiano. Verificou-se que uma das primeiras experiências de Orçamento Participativo no Nordeste ocorreu em Recife, capital do estado de Pernambuco. Neste município o Orçamento Participativo teve início em 1995, na gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Numa breve análise Ribeiro (2008, p.2), realiza uma avaliação positiva sobre o OP realizado em Recife, destacando, o caráter inclusivo do mesmo, sobretudo no que se refere às mulheres:

Considerando a inclusão de segmentos conhecidamente excluídos uma questão fundamental para o processo, [...] Recife tem promovido: campanhas de incentivo à participação feminina; cursos de capacitação e formação de lideranças; uma “brincadeiroteca” para que as mulheres possam deixar seus filhos enquanto participavam do OP; uma plenária temática exclusiva para as mulheres [...]. O OP de Recife construiu um espaço mais inclusivo do que o OP de Porto Alegre, a experiência mais consagrada pela literatura nacional e internacional.

Apesar de reforçar o sentido inclusivo do Orçamento Participativo desenvolvido em Recife, autores como Silva (2003) e Braga & Braga (2008) apresenta um enfoque analítico crítico negativo quanto a esta experiência participativa. Silva (2004, p.48) salienta que “a participação em Recife ainda não se consolidou de modo amplo”, pois não conseguiu subverter “de modo mais precioso a ‘cultura política’ de relação com o Estado”, a qual caracteriza-se por um modelo clientelista e assistencialista.

Braga & Braga (2008, p.17), por sua vez, afirmam que, “atualmente, esse instrumento passa a caracterizar um programa de pontualidades dentro da cidade e que não cumpre a função de estruturar o município para o atendimento às verdadeiras necessidades da sociedade”. Desse modo, para essas autoras “o OP,

---

<sup>51</sup> Entrevista concedida durante a pesquisa de campo (março, 2010).

na cidade do Recife ainda se mostra pouco desenvolvido e, conseqüentemente, pouco eficaz, embora o programa abra caminhos para uma administração mais participativa, com uma atuação recorde dos moradores”.

Silva (2003) corrobora com essa visão ao afirmar que o OP permitiu uma maior representação do quadro social estabelecido na cidade, ou seja, possibilitou a ampliação do espaço para a participação do cidadão comum. Nesse sentido, Braga & Braga (2008, p.17-18) ressaltam ainda que

O OP vem estabelecendo um índice razoável de inclusão social nas comunidades mais carentes do Recife. Com a abertura de canais diretos de ligação entre a sociedade e o próprio governo, ficou mais fácil reivindicar e cobrar as prioridades necessárias para cada RPA<sup>52</sup>. Mas, problemas como a demora na execução das obras, faz com que os moradores coloquem em dúvida a credibilidade desse instrumento, que passa a ser visto como um canal parcialmente eficaz e democrático na viabilização das ações pertinentes. [...] O que se observa é a implantação de um questionável modelo de democratização, carente de vontade política para promover ações concretas, limitando-se apenas a resultados superficiais, mínimos às necessidades de qualidade de vida da população e de dever da própria prefeitura, com a finalidade de exaltar, além do limite, a eficácia desse instrumento participativo.

Fernandes (2004a), no livro “Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986 – 2000)”, realiza uma análise comparativa entre os casos de OP desenvolvidos nessas duas cidades. Para o autor apesar de se consolidar na capital pernambucana, em Salvador a prática foi mal sucedida. Na Bahia, os casos de administrações municipais que realizaram o Orçamento Participativo é bastante reduzido.

Conforme Fernandes (2004a), a primeira experiência de Orçamento Participativo no estado da Bahia aconteceu na capital, Salvador, na gestão da então prefeita Lídice da Mata (1993-1996) pelo PSDB<sup>53</sup>. Contudo, segundo o autor a experiência não foi bem sucedida e sofreu uma série de problemas que acabou em descrédito.

De acordo com Fernandes (2004a), o OP de Salvador não obteve sucesso, pois enfrentou inúmeros problemas que acabaram por inviabilizar o processo e descaracterizá-lo enquanto instrumento de gestão democrática. Segundo o autor,

---

<sup>52</sup> Região Político-Administrativa.

<sup>53</sup> Enquanto prefeita de Salvador, Lídice da Mata, era associada ao PSDB, atualmente encontra-se vinculada ao PSB e ocupa o cargo de deputada federal.

entre outras, as dificuldades enfrentadas no processo de desenvolvimento do Orçamento Participativo na referida cidade foram:

- a) a falta de uma regionalização administrativa na cidade;
- b) a ausência de uma representação popular mais sistemática como associações de bairro, e associações de classes;
- c) o processo de incorporação das demandas populares encaminhado nas assembleias não foi assegurado;
- d) a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico não respeitou os pleitos das assembleias e os ajustou às informações dos órgãos da administração municipal;
- e) a falta de mecanismos de controle social na execução das reivindicações inseridas na proposta orçamentária;
- f) o endividamento da prefeitura, que tornou as finanças municipais deterioradas;
- g) o cerco provocado por ACM<sup>54</sup> à gestão da prefeita Lídice da Mata, por meio do boicote da mídia através da atuação da TV Bahia<sup>55</sup>, e da realização de obras na cidade pelo governo do Estado através da CONDER<sup>56</sup>, que provocou uma competição entre esferas de governo pela gestão urbana do município.

Diante de todas essas dificuldades, e conforme argumenta Fernandes (2004a), percebe-se que o Orçamento Participativo em Salvador não contribuiu para a democratização da gestão municipal. Desse modo, o desfecho de tal experiência não foi promissor, ao contrário, caracterizou o fracasso da proposta de democratização da gestão que contribuiu para a eleição de Lídice da Mata para prefeita. Nesse contexto, Fernandes (2004b, p.14), conclui que

---

<sup>54</sup>Antônio Carlos Magalhães foi governador da Bahia entre 1991-1994.

<sup>55</sup>Como observa Fernandes (2004a, p.13), “a TV Bahia, atual Rede Bahia, emissora de propriedade da família de Antônio Carlos Magalhães, que transmite a programação da Rede Globo de televisão na Bahia, não concedia espaço de divulgação para a prefeitura e realizava várias matérias e anúncios contra esta nos diversos programas jornalísticos e anúncios publicitários que eram exibidos diariamente.

<sup>56</sup>Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Em 1998, a CONDER passa a se chamar Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia ampliando sua área de atuação para todo o estado.

Com o fracasso da administração de Lídice da Mata, e especificamente do orçamento participativo, mais uma vez em Salvador o governo municipal dá uma resposta negativa ao eleitorado e aos grupos de interesses ligados a democratização da gestão municipal. Ou seja, a Prefeitura mais uma vez não produz retornos crescentes à proposta de democratização da gestão. Na eleição de 1996 o PFL liderado por ACM elege Antônio Imbassahy entre 1997 a 2000 na Prefeitura de Salvador que tem como de suas características principais, a gestão municipal com processo decisório fechado. Isto fica demonstrado na desativação do Orçamento Participativo.

Portanto, a primeira experiência de OP não Bahia não se constituiu em exemplo significativo de gestão participativa. Mesmo que não seja possível inferir que tal fracasso tenha influenciado, de alguma forma, a restrita adoção do OP no conjunto do estado, o fato é que, segundo a pesquisa do Instituto Pólis, dez municípios na Bahia já praticaram o OP, enquanto que, na pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa esse número é de apenas 06 municípios, como pode-se verificar na Tabela 4.

TABELA 4  
Presença do Orçamento Participativo na Bahia: 2001 – 2004

Municípios Baianos	Presença do OP na Bahia segundo pesquisa do Instituto Pólis (2001-2004)	% em relação a Bahia	Presença do OP na Bahia segundo pesquisa do Projeto Democracia Participativa (2001-2004)	% em relação a Bahia
417	10	2,39	6	1,43

Fonte: IBGE/Instituto Pólis/Projeto Democracia Participativa.  
Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Apesar da imprecisão quanto ao número de experiências de OP desenvolvidas na Bahia, observa-se que a maior parte dessas práticas aconteceram a partir de 2000, como verifica-se na Tabela 5, portanto, tratam-se de práticas ainda recentes. Verificou-se que, nesse período, o número de prefeituras administradas pelo PT, no país, também aumentou. De acordo com dados do Diretório do Partido dos Trabalhadores, o número subiu de 111 em 1996 para 187 em 2000<sup>57</sup>. Portanto, o crescimento dos casos de Orçamentos Participativos na Bahia pode estar relacionado a este aumento na quantidade de gestões públicas desenvolvidas pelo PT.

<sup>57</sup>Em 2004 o PT elegeu 411 prefeitos. Na Bahia, atualmente, o PT governa 68 cidades, em 2001 eram apenas 20. Disponível em: <<http://www.ptbahia.org.br/novo/index.php>>. Acesso em: 22 Set 2009.

TABELA 5  
Municípios com Orçamento Participativo na Bahia: Gestão 2001-2004

MUNICÍPIO	OP 1989-1992	OP 1993-1996	OP 1997-2000	OP 2001-2004
Alagoinhas	0	0	0	1
Eunápolis	0	0	0	1
Ilhéus	0	0	0	1
Itabuna	0	1	0	1
Jaguaquara	0	1	0	0
Salvador	0	1	1	0
Senhor do Bonfim	0	0	0	1
Teixeira de Freitas	0	0	0	1
Vitória da Conquista	0	1	1	1

Fonte: Instituto Pólis

Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Observou-se também que em ambas as pesquisas, a maioria dos casos de Orçamentos Participativos no referido estado, foram implementados em gestões públicas do PT (Quadro 1), seguindo a tendência nacional. Devido a recente e pequena presença de OPs na Bahia, a literatura sobre o tema é bastante limitada. Encontra-se alguns artigos, poucas dissertações e uma quantidade ínfima de livros que abordam a temática da participação popular no referido estado e principalmente que tratem, especificamente, do Orçamento Participativo.

MUNICÍPIOS	PARTIDO
Alagoinhas	PT
Eunápolis	PL
Juazeiro	PT
<b>Mutuípe</b>	<b>PT</b>
Senhor do Bonfim	PT
Vitória da Conquista	PT

QUADRO 1 – Presença do Orçamento Participativo na Bahia por município e partido no governo municipal: Gestão 2001-2004. Fonte: Projeto Democracia Participativa/Guia do Eleitor. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Contudo, apesar do fracasso da experiência pioneira de Salvador, outras (poucas) experiências a ela se seguiram, no estado, a partir desse período. Assim, em 1997, inicia-se o primeiro caso de OP no interior do estado, em Vitória da Conquista (Sudoeste da Bahia), na gestão do prefeito Guilherme Menezes de Andrade, do PT<sup>58</sup>. De acordo com Andrade (2006, p. 8), a primeira gestão do Partido

<sup>58</sup> A partir de 1997, o PT venceu mais três eleições em Vitória da Conquista, conseguindo manter-se no poder por quatro gestões consecutivas: 1997-2000; 2001-2004; 2005-2008 e 2009-2012 (atual).

dos Trabalhadores no município iniciou “trazendo uma proposta política de modernização e democratização, a nova gestão defendia a bandeira da participação popular em todas as suas ações”.

A referida autora, para além de apontar as dificuldades encontradas, realiza uma análise positiva da experiência de OP desenvolvida em Vitória da conquista e relaciona a participação popular no município com um processo de inversão de prioridades e ao mesmo tempo de efetivação da democracia participativa, ao afirmar que

A participação popular em Vitória da Conquista, através do OP, sem dúvida, está contribuindo para o processo de inversão de prioridades em prol das populações de baixa renda. Mais do que isso, pode-se dizer que o processo de inversão de prioridades nasceu com o Orçamento Participativo. O que se está assistindo em Vitória da Conquista, a partir de 1997, é uma inversão total quanto às prioridades definidas pelas gestões anteriores. [...] porque toda a história desse município era do estabelecimento de prioridade em favor da elite (ANDRADE, 2006, p.8).

Milani (2006), ao se referir a essa experiência, apesar de advertir sobre alguns obstáculos enfrentados no desenvolvimento do Orçamento Participativo (do ponto de vista da cultura política, inexistiu demanda social por participação, o perfil do associativismo local marcado por práticas clientelistas na intermediação das relações entre a sociedade e o governo local, obstáculos financeiros, sobretudo, na primeira comissão do OP, resistências políticas por parte de vereadores e algumas associações comunitárias, entre outros), salienta que há elementos, presentes no caso do referido município, que

podem contribuir para a renovação das políticas públicas locais na Bahia, uma vez que tentam construir respostas às contradições intensificadas pela globalização econômica no campo social, produzindo novos mecanismos de co-gestão, diversificando as alianças sociais ou tentando converter o espaço local em novo locus de solidariedade cívica. Não se trata de uma tarefa fácil, sobretudo no contexto contemporâneo em que a visão social do Estado se encontra em descrédito e pode assumir caráter nitidamente demagógico ao ser investida pelo cânone neoliberal. Além disso, ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico a médio e longo prazo, as experiências de participação podem incorrer no risco de diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais que assegurem sustentabilidade à gestão participativa (MILANI, 2006, p.23).



Além dessa, outras experiências foram desenvolvidas no interior baiano, entre elas, a do município de Alagoinhas. Neste caso, o Orçamento Participativo também foi implementado pelo PT, entre os anos 2001-2004, na gestão do Prefeito Joseildo Ramos. Este, em entrevista concedida no Seminário Democracia e Orçamento Municipal<sup>59</sup>, realizado em 2009, afirmou que o OP de Alagoinhas aconteceu devido a mobilização da sociedade civil, que já se encontrava “organizada” antes mesmo de se instalar sua gestão em 2001.

A experiência de Alagoinhas se tornou objeto de alguns estudos científicos, entre eles, os de Cruz Neto (2005), Ricci (2005), Rocha Sobrinho (2006) e Martins Filho (2007). Cruz Neto (2005), realiza uma análise do OP enquanto política territorial como ação de governo, voltada para o exercício e a manutenção do poder, e da sociedade civil na perspectiva da autonomia, e foca, sobretudo, as relações de poder inerentes a determinado processo. As abordagens desenvolvidas por Sobrinho (2006) apontam o OP de Alagoinhas como um instrumento pedagógico de cidadania<sup>60</sup>. Martins Filho (2007), por sua vez, estabelece uma relação entre o OP (“eficiência democrática”) no referido município e a eficiência na gestão fiscal.

O Orçamento Participativo de Alagoinhas teve influência direta na implantação do OP em Mutuípe, ambas iniciadas no mesmo período (gestão 2001-2004) e desenvolvidas em administrações do mesmo partido político. Entretanto, em Alagoinhas o OP teve início em 2001 e em Mutuípe no ano de 2002. Portanto, foi em Alagoinhas que os representantes da administração mutuipeense buscaram informações e orientações sobre as metodologias utilizadas para o desenvolvimento do OP na gestão municipal, além dos passos para a realização das assembleias (Fotografia 1).

---

<sup>59</sup> O governo do Estado da Bahia promoveu, por meio da SEPLAN, nos dias 30 de junho e 01 de julho de 2009, o Seminário Democracia e Orçamento Municipal, que teve como objetivo principal “fomentar e colaborar para a modernização e a eficácia da gestão pública nos municípios baianos, ressaltando o papel dos instrumentos orçamentários como elementos fundamentais do planejamento e a participação social como aspecto legitimador da democracia”. O evento destacou experiências exitosas de Orçamento Participativo através da participação de representantes políticos do governo de Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e também da experiência baiana desenvolvida no município de Alagoinhas. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br>. Acesso em: 03 jul 2009.

<sup>60</sup> Ricci (2005), também realiza uma análise que aborda o OP enquanto instrumento pedagógico ao apresentar um estudo sobre a dimensão educativa das experiências participativas, com foco no OP desenvolvido em Alagoinhas.



Fotografia 1 – Assembleia do Orçamento Participativo em Mutuípe: 2008. Fonte: Acervo pessoal (Pesquisa de campo, 2008).

O regimento interno da Comissão de Organização do Orçamento Participativo (COOP), em Mutuípe, foi inteiramente inspirado no regimento elaborado em Alagoinhas. Além disso, os membros da COOP desse município visitaram Mutuípe no sentido de orientar o pessoal da COOP de Mutuípe sobre a metodologia e a dinâmica do OP.

Observa-se, que, além de pontuais, os casos de Orçamentos Participativos realizados em alguns municípios baianos, são ainda, bastante recentes. Também são experiências que apresentam diferenciações metodológicas, e, conseqüentemente, distinções nos seus resultados. A realidade das experiências participativas baianas, segundo Milani (2006, p.10), ainda nos dias de hoje, apresenta-se

marcado por uma cultura política regional assentada na reprodução de um Estado patrimonialista autoritário e em relações sociais mediadas por estruturas corporatistas e clientelistas, ou seja, um quadro muito pouco efetivo no enfrentamento das desigualdades sociais e na distribuição de bens públicos [...]. Além disso, estas experiências relativamente recentes têm chamado a atenção da imprensa local, mas não têm sido objeto de suficiente análise qualitativa mais aprofundada por parte da academia brasileira.

De acordo com Milani (2006, p.24), alguns fatores principais poderiam ajudar a explicar a “dimensão estrutural subjacente às dificuldades de uma gestão pública genuinamente participativa na Bahia”, os quais seriam:

- a) o desenvolvimento contemporâneo da Bahia está profundamente marcado por estratégias econômicas capitaneadas pelo capital corporativo (nacional e internacional) reprodutor de exclusão social e de desigualdades;
- b) o projeto de modernização local não tem sido evidentemente implementado à revelia das prioridades, valores, atitudes e interesses das elites baianas;
- c) a política na Bahia é fortemente marcada por uma concepção individual do poder institucional. Herança do “patrimonialismo” – segundo o qual o bem público é apropriado privadamente por aqueles que dominam os segmentos mais importantes da economia;
- d) uma característica central da política baiana tem sido a separação entre a capital (e o seu Recôncavo) e o interior do estado. Contrariamente a outras metrópoles nordestinas cujo peso político é determinante em eleições para o governo do estado, Salvador não exerce tamanha influência política na mudança de padrões locais do interior baiano;
- e) a política na Bahia é culturalmente informada pelo mito da “baianidade”, correspondente a uma retórica transformada em ideal de uma Bahia que seria uníssona, singular e cordial.

Neste contexto, na Bahia, o desenvolvimento de gestões públicas pautadas no pressuposto participativo e democrático, bem como as tentativas de democratização da gestão por meio de instrumentos como o Orçamento Participativo, estariam, a revelia das exceções, influenciadas por características de caráter histórico, cultural e estrutural, como as apontadas por Milani (2006). Desse modo, os resultados dessas experiências, podem ser promissores, no sentido de apontar para a mudança das estruturas políticas e a democratização da relação entre Estado e sociedade civil na Bahia, por um lado, mas também, podem contribuir para reafirmar a existência de relações paternalistas e patrimonialistas tão creditadas ao Estado baiano, por outro.

Assim, levando-se em consideração as experiências de Orçamentos Participativos, no Brasil e na Bahia, brevemente expostos, afere-se que existe uma grande variedade tanto nos modelos como nos resultados desencadeados por essa prática de gestão pública. A variação constatada e os casos mal sucedidos são exemplos de fatores que levam determinados teóricos a contestar o OP enquanto

instrumento de gestão democrática. Assim, enquanto alguns se posicionam de modo favorável, outros assumem uma postura cética e “opositora” em relação à prática do Orçamento Participativo na gestão dos recursos públicos.

### 2.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: EMBATES TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Diante da grande expansão do Orçamento Participativo pelo país, enquanto prática política e administrativa, vários embates teóricos e políticos foram suscitados a respeito, inclusive, enaltecendo ou questionando suas proposições democratizantes podendo-se observar basicamente duas vertentes analíticas: uma que o apoia, outra que o condena enquanto procedimento de gestão pública.

Assim, as análises sobre o OP transitam entre dois extremos, desde posições excessivamente otimistas, que atribuem à ele o caráter de uma instituição democrática, até visões que desqualificam e banalizam esse processo de participação popular, relacionando-o com estratégias de caráter eleitoral através da formação e popularização de lideranças. Neste caso referem-se, principalmente, a eleição dos delegados, representantes das regiões, subdivisões dos municípios, em que são realizadas as assembleias do Orçamento Participativo, que, em alguns casos, acabaram assumindo cargos políticos.

Em Mutuípe, vários delegados do OP, concorreram, tanto nas eleições municipais de 2004 como no último processo eleitoral em 2008, ao cargo de vereador. Alguns deles tiveram uma votação expressiva nesses dois momentos e uma delegada do OP, na época, conseguiu se eleger nas eleições de 2004. Segundo a mesma, o fato de ter sido delegada do OP, apesar de não ser o único responsável, contribuiu para que fosse eleita como vereadora, conforme expõe em entrevista concedida à autora desta pesquisa:

Foi um conjunto de fatores. Por exemplo, desde 1986 que eu sou liderança de comunidade, né. Ajudei a construir a CEBS que é a Comunidade Eclesial de Base da Igreja Católica, sempre fui, assim, voltada pra luta dos trabalhadores e trabalhadoras. Então foi uma série de fatores que me fez liderança política, mas eu não deixo de reconhecer que o Orçamento Participativo foi uma fator que

impulsionou, por conta da nossa atuação na comunidade como um todo enquanto delegada<sup>61</sup>.

Neste caso específico observa-se que o OP contribuiu enquanto meio para se alcançar o cargo de liderança política, e não no sentido de formar determinada liderança, visto que nota-se que já existia um papel de liderança junto à comunidade, por parte da referida pessoa, antes mesmo de ser delegada do Orçamento Participativo. Entretanto, apesar da experiência acumulada de mais de uma década, enquanto liderança comunitária, a candidatura política só aconteceu após ter exercido a função de delegada do OP.

Não obstante, durante a fase do trabalho de campo na qual se realizou entrevistas com os ex-delegados do OP em Mutuípe, constatou-se que esse instrumento de gestão municipal também atuou no sentido da formação e popularização de lideranças. O exemplo mais contundente foi o do Sr. Agostinho João de Almeida que cursou até a quarta série (correspondente ao atual 3º ano do ensino fundamental). Antes de ser delegado do OP, o mesmo desenvolvia apenas a função de agricultor familiar. Ao ser indicado por sua comunidade para ser representante da região no Orçamento Participativo, se engajou na luta comunitária, fundou a associação de moradores da sua região (Região do Bom Jesus 2), na qual, atualmente, exerce a função de presidente e, se candidatou a vereador nas eleições de 2008. Apesar de não ter sido eleito, para o Sr. Agostinho, o Orçamento Participativo teve influência considerável para sua formação enquanto liderança comunitária e também para o fato de ter pleiteado o cargo de vereador nas eleições municipais, como expõe em seu depoimento:

Através do Orçamento Participativo foi que me trouxe muita iniciativa de eu ter um grande conhecimento. Porque o Orçamento Participativo ele traz um conhecimento muito grande para as pessoas e graças a Deus até hoje eu fico feliz por ter essa oportunidade. Eu agradeço muito ao Orçamento Participativo. Foi no orçamento que eu posso dizer que me criei e estou sempre continuando dentro do Orçamento porque hoje eu faço parte de uma associação, sou presidente, fui candidato a vereador. Graças a Deus não tenho arrependimento nenhum, tenho satisfação com o Orçamento Participativo<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Depoimento de Damiana Martins dos Santos (agricultora familiar, ex-vereadora e ex-delegada do Orçamento Participativo. Atualmente, também atua no cargo de Diretora de Meio Ambiente do Município de Mutuípe) em entrevista (Ver Apêndice C) concedida à autora durante a pesquisa de campo (março, 2010).

<sup>62</sup> Entrevista concedida à autora durante a pesquisa de campo (março, 2010).

A partir desse posicionamento com relação ao Orçamento Participativo, cabe refletir se o fato dele atuar, de certo modo, enquanto um espaço de “formação e popularização de liderança” trata-se de um aspecto negativo e que o desqualifique enquanto instrumento de gestão pública, tratando-se de uma mera estratégia política ou, se essa característica demonstra seu papel enquanto um espaço democrático de inclusão de segmentos historicamente alijados dos processos políticos e dos espaços de discussões e decisões sobre a aplicação os recursos públicos.

De todo modo, os diversos estudos que apontam os aspectos positivos do OP, e seu caráter democrático se fundamentam, sobretudo, em experiências municipais que tiveram êxito através da implantação desse mecanismo de gestão. Entre as abordagens que o relacionam ao avanço ou aprimoramento da Democracia, encontra-se a reflexão desenvolvida por Wampler (2003), para o qual os orçamentos participativos podem ser concebidos como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e inovadora de elaboração de políticas públicas. Nessa mesma perspectiva, Avritzer (2003, p.19), concebe-o como “a mais inovadora prática de gestão democrática em nível local surgida no Brasil no período pós-autoritário”.

Até mesmo intelectuais considerados anticonservadores como o filósofo Cornelius Castoriadis e alguns geógrafos proeminentemente marxistas, como David Harvey, que sempre se posicionaram de forma cética em relação a avanços sociais e movimentos participativos originados na ordem capitalista, e por parte do Estado, “se renderam ao charme do orçamento participativo porto-alegrense”, como assegura Souza (2006, p.236),

Castoriadis conheceu pessoalmente o orçamento participativo de Porto Alegre no começo dos anos 90 e pagou invulgar tributo a essa experiência, observando que ela estava próxima dos princípios democráticos por ele professados e acrescentando: ‘acho, aliás, que esta experiência particular é extremamente significativa e importante, pois ela mostra que mesmo quando uma iniciativa de participação provém de cima, pode suscitar uma verdadeira participação. [...] Já Harvey, desde a década de 70 um notório crítico do planejamento urbano, sob o capitalismo, admitiu, em seu livro *Spaces of Hope* (HARVEY, 2000) que algo como o orçamento participativo de Porto Alegre pode contribuir para abrir novas perspectivas para a construção de uma sociedade mais justa.

Echavarría (2005, p.16), também apresenta uma postura afirmativa no que se refere ao Orçamento Participativo, pois, segundo a autora, sua prática contribui para que “*o povo jogue no gramado*; isto é, que os cidadãos, de diversas maneiras e com múltiplas limitações contingentes a serem superadas em cada caso”, avancem “no exercício da crítica do poder público local, assim como na tematização dos problemas que os afetam na cidade”.

Entretanto, apesar de vários estudos apontarem experiências exitosas de Orçamentos Participativos, diversas críticas são tecidas e direcionadas a este instrumento de participação popular na gestão pública. Muitos céticos apontam sua fragilidade enquanto instrumento democrático e conferem ao OP um caráter apenas consultivo e pouco deliberativo, havendo, segundo eles, pequena participação efetiva, enquanto poder de decisão.

É importante ressaltar que a diversidade de julgamentos em relação ao Orçamento Participativo mantém relação direta com o posicionamento político-filosófico de determinados autores. Assim, por exemplo, a maioria dos autores que se enquadram na corrente elitista do pensamento político contemporâneo tende a apresentar uma visão “pessimista” quanto ao OP. Neste rol, pode-se citar o ponto de vista de Rosenfield (2002 *apud* SOUZA, 2006, p.47), para o qual “o tão alardeado orçamento participativo, colocado como forma de democracia direta, está sendo um poderoso meio ideológico de subversão da democracia representativa”.

Nesse contexto, muitas críticas são destinadas também à literatura sobre o tema. A forma, costumeiramente positiva, como se concebe os processos participativos acaba por relegar os estudos sobre o OP ao descrédito, principalmente por parte dos “opositores” da “participação”, conforme argumenta Souza (2005; 2006). A predominância da visão unilateral, que foca, notadamente, os aspectos positivos das experiências de participação popular na gestão pública, e “faz vistas grossas” para os problemas inerentes a esses casos contribui para a existência de críticas direcionadas às pesquisas desse universo temático.

Alguns autores, assim como Souza (2005, p. 2), se referem às pesquisas sobre o OP como sendo um emaranhado de “opiniões difusas, embebidas em uma espécie de ‘senso comum progressista’, opiniões essas que merecem ser rebatidas por serem superficiais, ligeiras, ou por conterem algum tipo de preconceito pouco justificável ou hipocrisia”.

Interpretações precipitadas, simpáticas e destituídas de um verdadeiro senso crítico são as principais características apontadas pelos “adversários” da participação popular e de seus mecanismos para o descrédito relegado às pesquisas desse universo temático. Contradições, hipocrisias, posicionamentos ingênuos quanto à realidade da democratização do planejamento e da gestão urbana no Brasil e de seus instrumentos, seriam segundo os céticos do OP fatos que agregam insuficiências às análises desenvolvidas.

Além do mais, a metodologia incorreta, a imitação e a dimensão espacial adotada no OP também são apontadas como aspecto negativo dos processos participativos conforme salienta Souza (2005, p.5),

A malha territorial (divisão espacial do município em espaços que serão referência para a mobilização e a organização das pessoas) condiciona o processo. É contraditório um processo de orçamento participativo se pautar por uma malha territorial que não tenha, ela própria, sido resultado de uma negociação no interior da sociedade civil, e entre esta e o Estado; é contraditório um processo de orçamento participativo tomar como referências unidades espaciais [...] que não possuem expressão enquanto ‘lugares’, espaços vividos, e cujos limites não tenham sido pactuados coletivamente, sendo, na verdade, espaços definidos tecnocraticamente em função de critérios ‘objetivos’ [...] e impostos ‘de cima para baixo’.

O fato das experiências mais antigas de Orçamento Participativo, servirem, não só de exemplo, mas, na maioria das vezes, de modelo para as práticas mais recentes acabam se refletindo em problemas metodológicos e, conseqüentemente, nos resultados dessas práticas, pois as diferentes realidades, muitas vezes não são levadas em consideração pelos membros da COOP. Tal processo ocorreu em Mutuípe quando da implantação do OP no município.

A experiência de Alagoinhas serviu, como referência mais próxima, de “modelo” para a elaboração e implementação do Orçamento Participativo no município, e, ao que parece, não houve preocupação em se avaliar as lacunas e os problemas, principalmente metodológicos, existentes na experiência que se tomou como exemplo, nem, muito menos, uma readaptação à realidade local. Desse modo, a divisão espacial do município de Mutuípe para a realização das assembleias do



OP foi realizada sem uma consulta prévia e acabou provocando consequências na distribuição e formatação das regiões <sup>63</sup>.

Sobre esse assunto, Souza (2006, p.247), afirma ainda que, a disseminação provocou distorções, pois ocorreu a “importação de uma ‘metodologia’ sem que se procedesse a uma adaptação suficientemente bem refletida até a descaracterização do material importado, chegando-se, às vezes, ao ponto da caricatura”. De tal modo, algumas experiências tiveram resultados positivos, enquanto outras acabaram se dissolvendo sem modificação substancial na relação Estado – sociedade civil.

Nessa perspectiva, Ricci (2009, p.2), realiza uma crítica categórica em relação ao Orçamento Participativo no Brasil, na atualidade, ao afirmar que

O OP não é mais o mesmo. Não assusta a ninguém. E também não garante uma revolução na gestão de uma cidade grande. Muito pelo contrário. [...] O OP é mais uma novidade política dos anos 80 que virou ritual no início do século XXI. E como ritual, não é mais garantia de empoderamento da sociedade civil. Nem alterou profundamente os processos decisórios (em especial, de execução orçamentária) da gestão pública. O que teria ocorrido com a grande inovação na definição orçamentária dos anos 80?

Segundo o referido autor, a cultura da participação na elaboração do orçamento não se consolidou, ou seja, a prática política do OP (ainda essencialmente centro-sulista) não se disseminou de forma homogênea pelo país e não se tornou uma “rotina” de gestão, realidade que se deve a seis fatores principais:

- a) ficou restrito ao executivo, ou seja, não houve a ampliação dessa participação para a esfera do legislativo, onde se aprova efetivamente o orçamento, fato que pode relacionar-se com o receio dos vereadores em relação a participação popular, a qual pode ameaçar o poder decisório do parlamento;
- b) o OP não delibera sobre o orçamento de custeio (a folha de pagamento, por exemplo). E, o de investimento, não supera 10%, ficando na média de 4% do total e mesmo este diminuto recurso, que é deliberado, muitas vezes não é executado efetivamente, ou seja, muitas obras não são realizadas, e algumas ficam inacabadas;

---

<sup>63</sup> A questão da divisão espacial para a realização do OP em Mutuípe será abordada no terceiro capítulo.

c) observa-se que outras modalidades de participação na gestão pública, como os conselhos de direitos e gestão pública, competem com o OP.

d) trata-se de uma experiência que envolve poucos órgãos da administração pública, pois, poucas secretarias participam e colocam seu orçamento em discussão;

e) constata-se ainda que as lideranças e representantes da sociedade civil não sabem governar e não conhecem a realidade dos bairros que representam (aspecto muito mais marcante nos grandes centros urbanos, pois nas pequenas cidades o bairro se restringe a algumas poucas ou, até mesmo, a uma única rua, o que facilita o reconhecimento dos problemas existentes), muitos não frequentaram escolas, ou quando o fizeram foi por um curto período. Portanto, não sabem como funciona o ciclo orçamentário, nem elaborar indicadores de monitoramento de ações e programas públicos, enfim, não possuem qualificação (formação) para acompanhar o processo. Alguns municípios desenvolvem cursos intensivos para formação dos delegados, contudo, eles são curtos e pontuais;

f) ademais, o OP deixou de promover sua vocação e proposições iniciais: a reforma democrática do Estado. A vocação de substituir estruturas de gestão verticalizadas pelas estruturas horizontalizadas. “E este é o tema mais complexo e delicado desta proposição que, justamente por este motivo, foi sendo deixada para outra encarnação” conforme salienta Ricci (2009, p.6).

Diante de todos os problemas estruturais sinalizados, para Ricci (2009, p. 5-6), o OP foi se reduzindo a ritual e perdeu a sua energia moral original, pois “em alguns casos, se incorporou ao sistema tradicional dos currais eleitorais, quando o executivo negociava, nos bastidores, as obras prioritárias com cada vereador que as apadrinhava em cada plenária do OP”. O autor observa ainda, que muitos governantes, temendo que a democracia direta se configurasse na organização de demandas sociais ampliando a pressão sobre o difícil gerenciamento da máquina pública, abandonaram a prática do Orçamento Participativo e reassumiram os moldes tradicionais de gestão centralizada.

Por conseguinte, de acordo com Souza (2004, p.103), as divergências de posicionamentos em relação ao Orçamento Participativo podem estar relacionadas com os “níveis de consistência” das experiências dos OPs, pois, conforme o autor,

Os *níveis de consistência* das experiências de participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal são muitíssimo variados. No caso dos orçamentos participativos, isso vai ficando mais e mais evidentes à medida que experiências auto-rotuladas de “orçamentos participativos” se difundem pelo Brasil afora.

Souza (2006) relaciona os “níveis de consistência” de uma experiência participativa ao seu nível de “ambição” e “coerência”. No que se refere à “ambição”, devem ser observados aspectos como o alcance, real ou potencial, da experiência bem como seus objetivos manifestos. À “coerência”, relacionam-se fatores internos como a ausência de contradições e transparência, além da capacidade de autoaperfeiçoamento. Essas características, apesar de analisadas individualmente, mantêm relação entre si e, por vezes, influenciam umas às outras, contribuindo para que o resultado da experiência de participação seja positivo ou negativo.

Observando-se por essa ótica, percebe-se, à luz das considerações tecidas, sobre algumas experiências de Orçamentos Participativos no Brasil, que existem experiências com maior e/ou menor consistência. Essa constatação explica, em parte, a divergência de posicionamentos em relação ao OP.

Nesse contexto, o Orçamento Participativo realizado em Mutuípe, especialmente no que tange a metodologia aplicada, em muito se distancia da prática desenvolvida em Porto Alegre e em outros municípios brasileiros. Contudo, a participação popular na gestão pública, para além do modo como ela acontece e do seu “nível de consistência”, pode desencadear resultados diversos. Assim, o próximo capítulo se propõe a analisar o processo de Orçamento Participativo realizado no município de Mutuípe e as implicações sócio-espaciais decorrentes da participação popular na gestão do território municipal.

### 3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DE MUTUÍPE

A experiência particular de elaboração e construção do Orçamento Participativo em Mutuípe – sua trajetória como prática política e seus desdobramentos sociais e espaciais, em foco neste terceiro capítulo – deve ser entendida em consonância com uma conjuntura favorável, na qual “o local” é cada vez mais considerado, no cenário acadêmico, como escala relevante na análise dos fenômenos sociais, especialmente como resultado daquilo que autores como Villasante (2003, p. 91) levantam em suas críticas:

Como falar do local, quando o global preenche tudo? Como falar sobre o global sem mostrar experiências concretas do local que removam essa abstração distanciadora? Seguramente, hoje em dia, é impossível falar de participação ou de desenvolvimento sem fazer referência tanto aos quadros globais como aos quadros locais, onde se dá cada caso concreto<sup>64</sup>.

Villasante (2003) critica a pouca visibilidade que tem sido dada no contexto mundial aos estudos das experiências sobre gestão territorial democrática, principalmente nos países periféricos. Desse modo, a análise da experiência de Orçamento Participativo desenvolvida em Mutuípe pode ser uma importante contribuição para as discussões a respeito da participação popular na gestão dos recursos públicos e, por extensão, para reflexões inerentes ao modelo de democracia vigente no Brasil, levando em consideração o surgimento de mecanismos de gestão pública calcados no discurso da democracia participativa.

A prática do Orçamento Participativo como instrumento de gestão pública em Mutuípe teve início no ano de 2003, dois anos após o começo da primeira gestão do Partido dos Trabalhadores no município (2001-2004), a qual tinha como *slogan* a expressão “Transparência e Honestidade”. Essa prática teve continuidade inclusive na administração posterior (2005-2008), também conduzida pelo PT, a qual apresentou um *slogan* bastante sugestivo no contexto desta discussão: “Participação e Honestidade”.

Segundo o ex-prefeito do município, na sua campanha eleitoral, em 2000, ainda não se falava propriamente no Orçamento Participativo, visto que, apesar de

---

<sup>64</sup> Tradução da autora.

já se saber da sua existência em algumas prefeituras do PT, ainda não se conhecia o processo na prática. Porém, falava-se em realizar um governo com participação popular. Assim, após o processo eleitoral e o início da gestão, foi necessário buscar informações para conhecer outras experiências de gestão participativa. Nesse sentido, a partir do contato político com uma prefeitura relativamente próxima, a de Alagoinhas, também administrada pelo PT, que estava desenvolvendo o OP naquele período, buscou-se conhecer melhor tal prática. Nos anos de 2001 e 2002 ocorreu a fase de reconhecimento do processo e elaboração da proposta, que, a partir de 2003, passou a ser desenvolvida em Mutuípe.

Assim, as discussões sobre o Orçamento Participativo já aconteciam desde 2002, com a formação da Comissão de Organização do Orçamento Participativo (COOP), apesar da efetivação do processo só ter iniciado no ano de 2003, segundo os membros da Comissão. A COOP foi instituída com a função de organizar, planejar e executar o Orçamento Participativo, e seus membros receberam a visita de representantes da COOP de Alagoinhas para obterem destes as informações necessárias sobre o processo do OP e conhecer a experiência desenvolvida naquele município. Como parte do processo de formação, alguns membros da COOP de Mutuípe se dirigiram a Alagoinhas e conheceram *in loco* a dinâmica das assembleias ali realizadas.

O processo de constituição da COOP ocorreu de forma “espontânea” por integrantes da administração. De acordo com a entrevista realizada com seus membros (Apêndice D), o prefeito dirigiu o convite a todos os funcionários da administração, inclusive a todas as secretarias. Desse modo, cada secretaria enviou dois (02) representantes voluntários para atuarem na COOP, a qual foi composta de doze membros. Estes, não foram liberados de suas funções específicas da administração para atuarem exclusivamente na COOP. Esse fator foi apontado como uma das principais dificuldades encontradas pela equipe para a melhor sistematização e realização do Orçamento Participativo no município, pois além de terem que cumprir as funções e tarefas que seus cargos exigiam, ainda precisava organizar e realizar as atividades referentes ao ciclo do OP. Teixeira (2003), ao analisar experiências de Orçamentos Participativos em pequenos municípios, destaca que um dos entraves observados nesses casos é a dificuldade de recursos humanos, visto que, quase sempre os membros das coordenações acumulavam outras funções.

A princípio, a abertura de espaços de inclusão popular na gestão municipal em Mutuípe representou algo inovador, despertando curiosidades e interesses da população e desencadeou debates entre a sociedade civil e o poder público local sobre o planejamento e a aplicação dos recursos públicos do município.

O percentual direcionado para o Orçamento Participativo girava em torno de 3 a 5 % da receita municipal ao ano. Trata-se de quantias irrisórias, levando-se em consideração os escassos recursos de um pequeno município. Nesse contexto, a maioria das obras realizadas pelo OP foi financiada com recursos do governo estadual e, sobretudo, do federal.

A receita do município é limitada, considerando ainda a fragilidade da estrutura econômica, manifesta na reduzida arrecadação tributária municipal<sup>65</sup>, o que implicava a impossibilidade de custear todas as prioridades elencadas pela população através do OP, visto que os recursos aplicados tratavam-se do “resíduo orçamentário”<sup>66</sup>, ou seja, consistia do saldo que se tinha após cumprir com todas as obrigações financeiras da gestão municipal.

Entretanto, devido à indisponibilidade de informações sistematizadas por parte dos órgãos responsáveis, não foi possível, durante a pesquisa, realizar um levantamento do montante de recursos financeiros destinados às obras e serviços definidos via OP, como também das fontes específicas de cada um desses recursos. Sabe-se, porém, através das entrevistas realizadas com a COOP, com o ex-secretário de administração e, também, com o ex-prefeito do município, que grande parte das obras, principalmente as mais caras, foi financiada com recursos federais.

De acordo com a COOP, os objetivos de se implantar o Orçamento Participativo em Mutuípe foram: otimizar a aplicação dos recursos públicos, já que a demanda era excessiva e os recursos escassos; dividir responsabilidades de gestão para melhor decidir onde seriam alocados os recursos; e, planejar melhor o orçamento para atender as reais necessidades e prioridades da maioria população.

Nessa perspectiva, além do Orçamento Participativo, a prefeitura realizou, entre 2002 e 2008, o Programa Prefeitura na Comunidade, voltado exclusivamente para a área rural do município, o qual tinha o objetivo de aproximar a população das

---

<sup>65</sup> Em 2001 a receita tributária municipal foi de apenas R\$ 84.867,00 e em 2007 de R\$ 406.191,00. Apesar de se observar uma elevação da arrecadação tributária no período, os recursos ainda são reduzidos para darem conta de atender as demandas sociais crescentes.

<sup>66</sup> Como se referiu um membro da COOP, em entrevista.

discussões da prefeitura e discutir os problemas das regiões rurais do município. Tratava-se de uma espécie de “prefeitura itinerante” que objetivava também levar alguns serviços públicos básicos (serviços de saúde, inclusive saúde bucal, expedição de documentação pessoal, serviços nas áreas de educação, saneamento e habitação, entre outros) para as áreas onde esses serviços fossem escassos ou inexistentes naquele momento inicial da gestão pública municipal. As visitas aconteciam mensalmente em diferentes regiões do município e segundo depoimentos, como o do ex-prefeito, a participação da comunidade era considerável e aumentou ao longo dos anos. Ao que parece, a realização do Programa Prefeitura na Comunidade também constituiu um importante canal de relacionamento entre o governo local e a sociedade civil, sobretudo na área rural.

Diante dessa realidade, é importante refletir se a introdução da participação popular na gestão pública em Mutuípe conseguiu implantar uma nova perspectiva de gestão e de relação entre o poder público e a sociedade civil ou caracterizou-se meramente como um evento episódico da história política mutuipeense. Assim sendo, é importante realizar uma contextualização, ainda que breve, a respeito da participação popular na história da gestão pública em Mutuípe.

### 3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTEXTO POLÍTICO LOCAL

A tradição política em Mutuípe – não diferente da vigente na história brasileira – apresenta características de centralização e elitismo, com um grande distanciamento entre o poder público e a sociedade civil. Nesse município, historicamente, o poder público municipal desenvolveu-se sob a égide de relações de favorecimento fundadas em práticas clientelistas e patrimonialistas.

Essa constatação é reforçada através da análise do quadro formativo dos ex-dirigentes municipais, no qual se observa claramente uma sucessão de mandatos realizados por pessoas pertencentes à mesma família, revelando o desenvolvimento de uma estrutura política com características notoriamente patriarcais. Também se verifica a repetição constante de mandatos de alguns gestores municipais ao longo dos anos. A Figura 3 permite uma breve visualização desse processo.

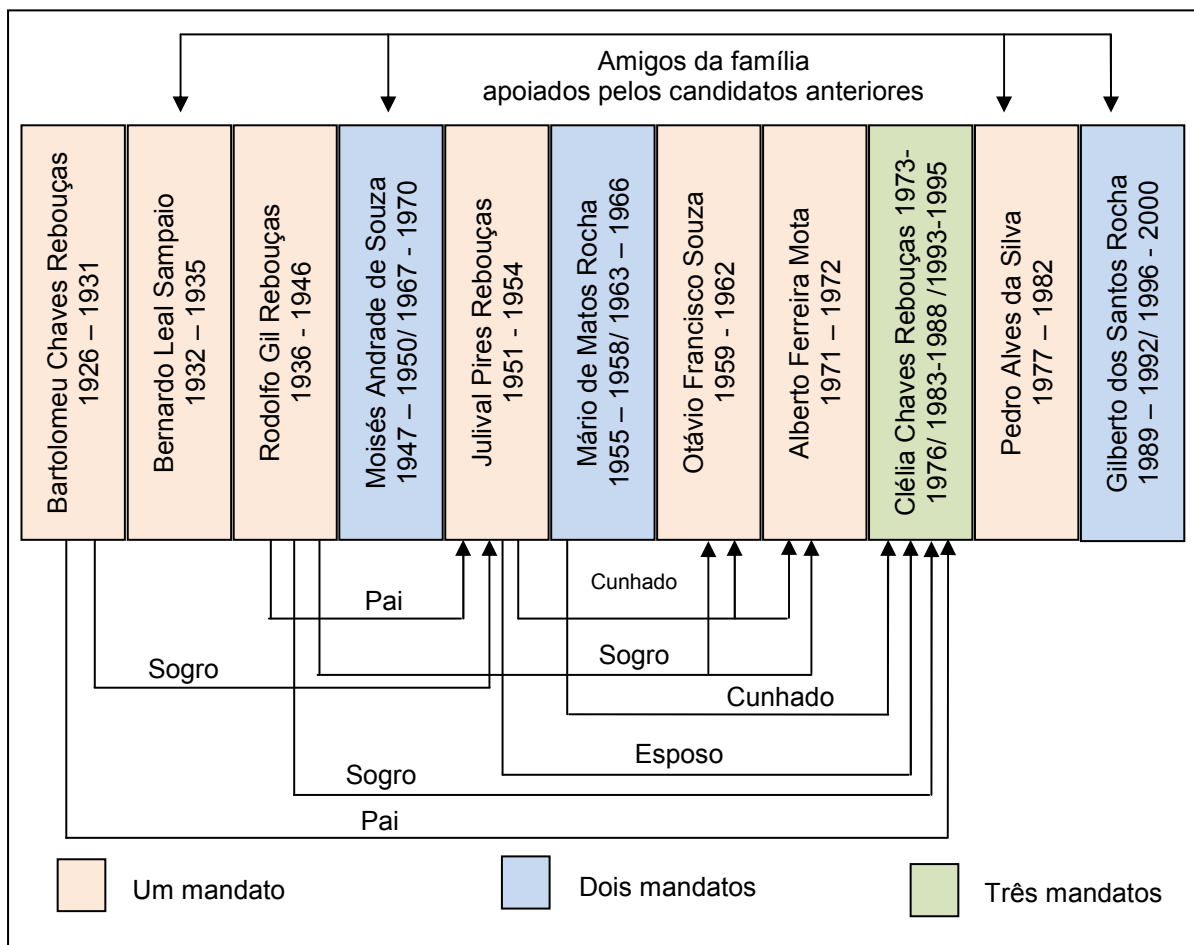


FIGURA 3 – Esquema representativo da sucessão de gestores em Mutuípe: 1926 – 2000. Fonte: Câmara Municipal de Mutuípe/Entrevistas diversas/ Pesquisa de campo 2010. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

A sucessão de gestões intrafamiliares pode ter confluído para a manutenção de uma estrutura política centralizada (ou fazia parte inerente dessa estrutura na tradição política brasileira). Existiram também vereadores que pertenciam à mesma família dos prefeitos. Essa realidade política perdurou por 74 anos. Numa das entrevistas realizadas durante o trabalho de campo, chamou a atenção a seguinte afirmativa: “a política só foi tomada de nós, da mão da nossa família, depois de 74 anos, quando o candidato do PT ganhou as eleições”<sup>67</sup>. Tal posicionamento denota o sentimento de que o poder político deve pertencer a determinados grupos (visão tradicional do poder e do Estado centralizado) e não à população de um modo geral. Aqui a política é concebida como um objeto que, como tal, deve ter seu proprietário, o qual deve administrá-la de acordo com suas convicções.

<sup>67</sup> Depoimento de um membro da família que governou Mutuípe por 74 anos. Entrevista realizada durante a pesquisa de campo (abril, 2010).



Além disso, esse depoimento demonstra como o poder político esteve centralizado e era concebido como algo “privado” ou “particular”, em Mutuípe, e que tipos de pensamento permeavam as relações políticas locais. Tal premissa é discutida por Leal (1975 [1949]) e Faoro (1995) ao abordarem as características da cultura política brasileira. Leal (1975 [1949]), ao ponderar sobre as práticas nepotistas (ao que o autor denomina de “filhotismo”) e clientelistas marcantes na tradição política brasileira, salienta que as mesmas resultam de uma “hipertrofia” das estruturas políticas locais que coadunam para o desenvolvimento de relações elitistas fundadas no mandonismo – que se manifesta na perseguição aos adversários. Essa realidade atuou, e ainda opera nos dias atuais, para o domínio das arenas políticas locais por determinados grupos, no contexto político brasileiro.

Desse modo, percebe-se que, até 2000, a “atmosfera política” não favorecia a abertura de espaços e canais para a participação popular na política mutuípense. Destarte, não se teve notícia durante o transcurso da pesquisa da existência de nenhum outro instrumento de cunho participativo com características semelhantes ao Orçamento Participativo na vida política de Mutuípe.

Contudo, verificou-se que o discurso sobre a democracia já se fazia presente no meio político mutuípense desde a década de 1950. No levantamento de fontes sobre a história do município destacou-se um documento publicado em forma de livro no ano de 1952, intitulado “No Roteiro da Democracia”, pelo então prefeito Julival Pires Rebouças. A obra trata de uma espécie de prestação de contas do exercício financeiro de 1952 encaminhado pelo executivo municipal à Câmara Municipal de Mutuípe. Em seu discurso, o então prefeito faz referência à existência de uma “Junta Central de Administração”, a qual foi concebida pelo mesmo como um espaço democrático da política local. A referida Junta Central de Administração era composta por um grupo de pessoas, convidadas pelo prefeito para ajudar na administração e superação dos problemas que o município enfrentava naquele momento histórico.

Levando em consideração a singularidade de tal acontecimento na história da gestão pública mutuípense, contudo, sem a intenção de realizar, neste estudo, uma análise detalhada a respeito do fato citado no aludido documento, faz-se necessário, no contexto da análise proposta, a transcrição de um trecho do discurso utilizado por Rebouças (1953, p.6; 7; 8) para se referir a aludida “Junta Administrativa”:

No regime democrático, o Governo é estruturado pelas instituições e pelo povo. A todos, sem excepção, compete uma parcela de cooperação e de responsabilidade. [...] nesta fase decisiva da vida municipal, em que todos devemos estar empenhados em vencer as mais ingentes dificuldades, o Governo dêste município, longe de subestimar o valor da contribuição de cada cidadão, a julga indispensável e a tem solicitado com maximo empenho. Os problemas que afligem o povo, não podem só interessar ao Governo, e, sim, para sua pronta solução, reclamam o concurso de todos os cidadãos, independente de particularidades partidárias ou de diferenças sociais, ou económicas. Até porque, se somos todos mutuienses, devemos todos colaborar para a felicidade do povo, e engrandecimento da terra comum. Exatamente, para atender a esses altos desígnios, foi que promovi a instalação da Junta Central de Administração, *órgão que congrega os elementos mais destacados de nossa terra*, que demonstrando raro espírito público, também se devotam ao estudo e à solução dos magnos problemas de Mutuípe. Desde maio de 1951, data de sua solene instalação, que aquele órgão vem prestando à população mutuiense, os mais assinalados serviços. No último exercício, a Junta de Administração, manteve regular e apreciada atuação, realizando doze sessões, muitas das quais memoráveis, e, aplaudidas palestras sobre assuntos de interesse vital deste Município, foram pronunciadas. [...] Do cintilante jornalista Fraga Leite, a vitoriosa instituição, através de judicioso comentário, mereceu a consagração deste registo: <<A Junta Central de Administração, é praticamente quem governa Mutuípe. O seu prefeito preside às reuniões e executa fielmente as suas decisões, tomadas sempre por votação. Não há duvida de que Mutuípe está demonstrando ao país inteiro que a democracia pode ser executada em toda a sua amplitude. A Junta Central de Administração, condensando a soma de interesses dos munícipes, participando das responsabilidades da administração, quer planejando, equacionando tanto as aspirações do núcleo urbano, sinão também as dos distritos e povoados. O que se vem fazendo em Mutuípe, e que começou com uma tentativa do Sr. Julival Rebouças, constitui atualmente, esplendida conquista em moldes genuinamente democráticos e um edificante exemplo a ser seguido.>> Sob a invocação das vicissitudes da hora presente, ressalto que o valoroso apoio que cidadãos de boa vontade, em impressionante demonstração de solicitude e compreensão, emprestaram e continuam a emprestar à Junta de administração, que acima de representar prova de apreço à pessoa do chefe do Executivo municipal, constitui meritório serviço à comunidade mutuiense, e, incontestemente imperativo democrático (*sic*). (Grifo da autora).

Chamou a atenção o fato da composição da mencionada Junta Administrativa conter apenas pessoas indicadas e/ou convidadas pelo prefeito, ficando restrita à participação de indivíduos que exerciam, naquela época, papéis de destaque na sociedade mutuiense à exemplo de médicos, empresários, fazendeiros e políticos. Assim, apesar de ter sido evocada como um espaço democrático na administração, a população estava à margem das decisões sobre os

destinos dos recursos públicos. De tal modo, ao que parece, a relação entre o poder público e a sociedade civil era limitada, existindo um grande distanciamento entre “governantes e governados”.

Desse modo, diante de um processo histórico que deixava a população sempre à margem do processo decisório sobre os recursos públicos, e também dos serviços e bens públicos, o Orçamento Participativo obteve uma considerável aceitação por parte da população. Esse fato tem seus principais reflexos tanto no crescimento da participação popular nas assembleias do OP ao longo do tempo em que foi desenvolvido, como se verifica na Tabela 6, bem como na reeleição do candidato do PT no município nas eleições de 2004 e, posteriormente, na eleição do candidato por ele apoiado, no pleito ocorrido em 2008 (os candidatos eleitos em 2004 e 2008 foram empossados em 2005 e 2009, respectivamente).

TABELA 6  
Número de votantes nas assembleias do Orçamento Participativo em Mutuípe,  
segundo as zonas urbana e rural e por região: 2003 – 2008<sup>68</sup>

ANO	ZONA URBANA REGIÕES			ZONA RURAL REGIÕES				TOTAL
	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	
2003	-	21	35	54	98	36	31	<b>275</b>
2004	114	62	29	52	79	227	48	<b>611</b>
2005	65	117	-	50	53	-	-	<b>285</b>
2006	145	196	18	42	-	66	-	<b>467</b>
2007	190	207	118	96	-	87	53	<b>771</b>
2008	398	118	312	-	-	32	54	<b>914</b>
<b>TOTAL</b>	912	721	512	294	230	448	186	<b>3323</b>

Fonte: Atas das Assembleias do Orçamento Participativo e DRS. COOP/CEPLAC.  
Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa

<sup>68</sup>A partir do ano de 2007, nas regiões da área rural, o Orçamento Participativo integrou-se ao Projeto Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS). Trata-se de uma proposta que partiu do Banco do Brasil, o principal financiador do projeto, a partir de 2003, para estimular e impulsionar o Desenvolvimento Sustentável das regiões por meio da mobilização de agentes econômicos, sociais e políticos apoiando atividades produtivas, buscando promover inclusão social, trabalho e renda de forma sustentável. Os principais objetivos do DRS são: promover a inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda; democratizar o acesso ao crédito; impulsionar o associativismo e o cooperativismo; contribuir para a melhora dos indicadores de qualidade de vida; solidificar os negócios com micro e pequenos empreendedores rurais e urbanos, formais ou informais. Em Mutuípe, o DRS foi implantado em 2005, após várias consultas populares com as comunidades rurais, no sentido de definir as principais atividades produtivas a serem trabalhadas. Anualmente são realizadas reuniões nas regiões rurais para definição das prioridades a serem desenvolvidas pelo poder público municipal. Em 2008, o município ganhou o prêmio “Melhor DRS do Brasil”, segundo informações da coordenação do referido projeto em entrevista realizada durante o trabalho de campo (Nov 2009).

Observa-se que, no somatório por regiões<sup>69</sup>, entre 2003 e 2008, houve um crescimento contínuo da participação nas assembleias do Orçamento Participativo. Entretanto, tendo por base a população do município, essa participação poderia ter sido maior. Nota-se que no primeiro ano de realização do OP, a participação foi bem tímida, o que pode relacionar-se com o contexto político anterior, baseado na centralização do poder de decisão a respeito dos recursos públicos. Assim, a inexistência de uma cultura política participativa refletiu-se na participação em relação ao Orçamento Participativo. O depoimento obtido de uma moradora da zona rural, expressa esse ponto de vista:

O que a gente vê também é que, não sei se por conta do próprio processo histórico, há ainda uma timidez por conta da população em ta mesmo expondo as suas idéias em ta dizendo o que quer. Assim, em determinada região o povo participa, assim em massa, em outros lugares não, é bem tímido ainda, acho por conta mesmo da história da questão da participação não ser tão... Porque assim, historicamente as pessoas não têm assim, como é que eu posso dizer, não tem assim, a cultura da participação, de participar [...] porque as pessoas acham assim, que a gente estar aqui: ah não vou, eu vou pra lá o que, vai pagar meu dia? Vai ter o que? Tem que ter alguma coisa em troca só pensa na questão do lucro assim, em troca, quer dizer lucrativo entendeu? [...] Ah eu vou pra lá fazer o que? Eu vou ter o que em troca? Então as pessoas têm muito ainda essa característica. Então quando vem o Orçamento Participativo você vai ter algo? Claro que você vai ter o melhoramento da sua rua, da sua comunidade e tal, mas as pessoas acham que ta ali, ah, vai pra ta ali discutindo, ta perdendo tempo, ainda existe essa, entendeu? Essa cultura<sup>70</sup>.

Nesse contexto, verifica-se, e as evidências históricas demonstram que a participação popular no âmbito político em Mutuípe, surge, efetivamente, a partir da implantação do Orçamento Participativo, em 2003, enquanto instrumento de gestão que promoveu a abertura de espaços para a participação da sociedade civil no sentido de propor, deliberar e fiscalizar sobre o destino dos recursos públicos. Tal consideração se constata através dos posicionamentos de dois ex-delegados do Orçamento Participativo, representantes de regiões da zona rural do município, ao se referirem sobre as relações políticas em Mutuípe:

---

<sup>69</sup> Não foi possível apresentar todos os dados referentes ao número de participantes por assembleias, pois, a partir da consulta das Atas junto a COOP, verificou-se que algumas delas foram extraviadas. Portanto, os espaços em branco na Tabela dizem respeito à inexistência de registros numéricos da participação nesses momentos.

<sup>70</sup> Depoimento obtido no grupo focal (grupo de discussão) realizado em junho de 2009.

a) Antigamente não existia orçamento não. Era tudo enrolado, ninguém sabia de nada que acontecia. Antigamente você vê o que eles faziam? Tudo que aparecia ninguém sabia de nada e hoje através do Orçamento Participativo, graças a Deus todo mundo sabe das coisas. Antigamente era uma treva, ninguém tinha acesso a nada.

b) Antes não tinha, dificilmente a sociedade civil ela era convidada a não ser quando a gente partia pra cima pra briga, algumas entidades maiores, pra poder fazer parte, mas antes não teve, não tinha essa abertura pelo poder público para a sociedade civil<sup>71</sup>.

Diante desse contexto, a partir de 2001, o poder público local passou a implementar a perspectiva da participação popular na gestão. Assim, em 2002 foi aprovada a Lei Nº 666/02 que estabeleceu a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) do município para o ano de 2003. A referida Lei incluiu em seus artigos a criação de mecanismos e espaços de participação social na indicação de prioridades e no acompanhamento e execução de projetos contemplados. Esses “mecanismos” seriam meios pelos quais estaria assegurada a participação da população na gestão dos recursos públicos. A saber:

Art. 31 – O chefe do Poder Executivo adotará mecanismos para assegurar a participação social na indicação de prioridades na elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2003, bem como no acompanhamento e execução dos projetos contemplados.

Parágrafo único – os mecanismos previstos no *caput* desse artigo serão operacionalizados:

I – mediante audiências públicas, com a participação da população em geral, entidades de classes, setores organizados da sociedade civil e organizações não governamentais.

II – pela seleção dos projetos prioritários por cada área considerada, a serem incorporados na proposta orçamentária do exercício. (Lei Nº 666/02, PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUÍPE).

Desse modo, a implementação do Orçamento Participativo caracterizou a operacionalização dos preceitos determinados pelo artigo 31 da LDO. Além desse, outros documentos legais também preveem a participação social nos assuntos referentes aos interesses gerais do município. Trata-se da Lei Nº 003/2007 que dispõe sobre a Lei Orgânica Municipal (LOM) e, mais recentemente, da Lei Nº 785/2008 que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo (PDP) do Município de Mutuípe. A primeira, apesar de ter sido revisada em 2007, já havia sido promulgada desde 1990. A Lei Orgânica Municipal contempla em vários de seus artigos a

---

<sup>71</sup> Entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo (março, 2010).

questão da participação, a qual pode ocorrer mediante plebiscitos, referendos, audiências públicas e movimentos coletivos, como abaixo assinados. Trata ainda do incentivo à participação popular na gestão municipal e na formulação e elaboração de políticas públicas. Todavia, de acordo com a COOP, não se tomou por base a LOM durante o planejamento das atividades do Orçamento Participativo.

A segunda, por sua vez, aprovada no ano de 2008, foi construída de forma participativa e considerou em vários artigos a questão da participação popular, tendo como um de seus princípios orientadores o fortalecimento e valorização das instâncias democráticas no município. De acordo com o ex-secretário de administração que coordenou os trabalhos da elaboração do PDP de Mutuípe, tentou-se incluir o Orçamento Participativo como forma legal de gestão para o município no aludido plano. Ou seja, pensou-se numa institucionalização do OP no âmbito municipal, porém, houve discordância por parte de alguns membros do legislativo e do público presente e não foi possível aprovar a cláusula que tratava dessa questão.

No entanto, o parágrafo II do Artigo 78 do PDP, dispôs sobre a construção de um modelo de gestão local participativo, sem, contudo, estabelecer o OP como instrumento obrigatório, a saber: “II – organização comunitária e constituição de Fórum Comunitário, *visando à organização social e a consolidação de um modelo de gestão local envolvendo comunidade/poder público*” (Grifos da autora). Todavia, o PDP de Mutuípe não foi utilizado como referência durante o Orçamento Participativo, pois quando ele foi aprovado, em dezembro de 2008, já haviam acontecido às últimas assembleias do OP no município, em novembro do mesmo ano. Porém, deveria servir como base legal para a execução das gestões posteriores a sua aprovação, o que não tem sido observado, em muitos aspectos, no contexto da atual administração.

Considerando-se os instrumentos legais consultados e as modificações ocorridas no contexto político local na última década, verifica-se que, atualmente em Mutuípe as possibilidades para a criação de espaços e canais institucionais de participação popular, como o Orçamento Participativo, se ampliaram e são mais visíveis do que em qualquer outro momento de sua história política.

### 3.2 A DINÂMICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUTUÍPE

A difusão do Orçamento Participativo pelo Brasil, enquanto prática política ocorreu paralelamente à diversificação dos modelos e das metodologias adotadas para sua realização e desencadeou diferentes resultados. O modelo do OP realizado em Mutuípe, conforme fora discutido, desenvolveu sua metodologia com base na experiência de outro município baiano. Inicialmente, após a formação da COOP, procedeu-se a subdivisão do município (Figura 4) para definir as áreas de atuação e de realização das assembleias do OP.



FIGURA 4 – Regionalização do município de Mutuípe para a realização do Orçamento Participativo. Fonte: Arquivos da Prefeitura de Mutuípe/COOP. Pesquisa de campo 2008 Adaptado por: Valdirene Santos Rocha Sousa

Segundo a COOP, a “regionalização” foi definida levando-se em consideração basicamente o critério de proximidade das ruas e regiões bem como

através das áreas de atuação dos Agentes de Saúde (AS) do município, os quais atuavam também como mobilizadores transmitindo o convite para a população de suas comunidades, no sentido de participarem das assembleias.

O município foi dividido em sete regiões, sendo que três delas compreenderam a área da cidade e as outras quatro abrangeram a área rural do município. Cada uma dessas regiões é composta por várias ruas, no caso da cidade, e por diversas comunidades e/ou sub-regiões na zona rural.

A forma como se procede para a espacialização do território municipal para a realização do OP sofre críticas por parte de autores como Souza (2006), pois ela geralmente é feita sem levar em consideração os sentimentos de pertença da população, ao passo que não se convida a mesma ao diálogo no momento em que se regionaliza determinado município. Assim, a dimensão espacial adotada no OP é, muitas vezes, apontada como aspecto negativo desse processo participativo. Segundo Souza (2005, p.5),

A malha territorial (divisão espacial do município em espaços que serão referência para a mobilização e a organização das pessoas) condiciona o processo. É contraditório um processo de orçamento participativo se pautar por uma malha territorial que não tenha, ela própria, sido resultado de uma negociação no interior da sociedade civil, e entre esta e o Estado; é contraditório um processo de orçamento participativo tomar como referências unidades espaciais [...] que não possuem expressão enquanto “lugares”, espaços vividos, e cujos limites não tenham sido pactuados coletivamente, sendo, na verdade, espaços definidos tecnocraticamente em função de critérios “objetivos” [...] e impostos “de cima para baixo”.

Conforme se pôde visualizar na Figura 4, algumas regiões abrangeram uma área de atuação muito maior do que outras, como aconteceu com a região da Capelinha de São José e Água Fria. Esse fato influenciou, de forma negativa, diretamente no número de participantes que compareciam às assembleias, pois, apesar de haver a disponibilização de transportes públicos para locomover a população até as comunidades sedes, as distâncias eram grandes o que pode ter influenciado na baixa participação nessas regiões, de acordo com as informações apresentadas na Tabela 6.

A população residente nas áreas mais distantes das sedes onde ocorriam as assembleias chegou a se manifestar, individualmente, junto a COOP e reclamar a respeito da subdivisão que não contemplou essas características e acabou por inibir



a participação. Desse modo, a COOP, chegou a planejar uma nova regionalização administrativa, no ano de 2006, na qual essas duas regiões seriam subdivididas e o Orçamento Participativo passaria a ter nove regiões de atuação, contudo, a proposta não chegou a ser implementada.

A partir da espacialização do município em áreas de atuação, partiu-se para a mobilização da população. Segundo o ex-secretário de administração, que também compunha a equipe da COOP, o aspecto mais importante do Orçamento Participativo foi o fato de que, antes de se iniciar os trabalhos com o OP, realizou-se um trabalho de formação da população sobre os principais mecanismos legais e orçamentários de planejamento e execução utilizados pela gestão. Ademais, foram desenvolvidas palestras, nas sete regiões de atuação, conforme argumenta:

O mais importante é que na primeira parte do Orçamento nós fomos às comunidades, à zona urbana e rural, mostrando primeiro que existe a figura do poder público; existem os projetos de planejamento: o PPA, LDO, LOA; mostramos um balanço do município; avaliamos primeiro o ano de 2001, 2002, 2003; ou seja, levamos a comunidade a se familiarizar com os instrumentos de gestão pública e execução para depois a gente inserir o tema e as discussões do Orçamento Participativo. Então, nós buscamos primeiro a familiarização da sociedade<sup>72</sup>.

Assim, procedeu-se a execução do Orçamento Participativo. De acordo com as observações *in loco*, e também através das entrevistas e consultas documentais, verificou-se que a dinâmica geral do OP no município de Mutuípe acontecia em seis momentos distintos, a saber:

- 1) Fase de divulgação e sensibilização da população através de meios de comunicações locais (rádios, serviço de som da cidade), panfletos (Anexo A), cartazes e cartas-convite;
- 2) Assembleias regionais para as eleições dos delegados representantes de cada região<sup>73</sup>;

---

<sup>72</sup> Grupo focal realizado com o COOP durante o trabalho de campo (abril, 2010)

<sup>73</sup> É necessário ressaltar que esse procedimento só aconteceu uma vez, no primeiro ano de execução do OP. Os delegados permaneceriam por dois anos na função e depois desse período, aconteceriam novas assembleias para eleger novos delegados. Porém isso não aconteceu, e em muitos casos os suplentes acabaram assumindo as funções sem proceder novas eleições, ou, até mesmo, a comunidade indicando novos representantes sem os procedimentos eletivos formais. Assim, durante as entrevistas realizadas com os ex-delegados, todos eles eleitos na primeira assembleia realizada para tal fim, em 2003, muitos ainda se consideravam delegados do Orçamento Participativo.

- 3) Plenárias regionais para deliberação das prioridades a serem realizadas no ano posterior;
- 4) Reunião dos delegados para compor o Conselho do Orçamento Participativo (COP). De acordo com a proposta do Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo, Capítulo I, Artigo 3º, o COP era composto por dois (02) conselheiros titulares e dois (02) suplentes em cada uma das sete (07) regiões do município, o que totalizava quatorze (14) conselheiros e quatorze (14) suplentes, mais dois (02) representantes titulares e dois (dois) suplentes do Executivo municipal. Assim, o COP era composto por 16 membros com mandato de um (01) ano, garantido a possibilidade de reeleição por igual período.
- 5) Reconhecimento da área a ser implementada determinada obra e fiscalização das obras por parte dos delegados, do COP e da COOP (Fotografia 2);
- 6) Divulgação das obras realizadas através dos meios de comunicação locais (rádios, jornal impresso, outdoors) e placas informativas afixadas próximas às obras realizadas (Fotografia 3).



FOTOGRAFIA 2 – Reconhecimento da área a ser pavimentada pelos membros do COP, da COOP e gestor municipal. Fonte: PMM/COOP. Pesquisa de campo 2008.



FOTOGRAFIA 3 – Placa afixada próximo a obra executada através do Orçamento Participativo. Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe/COOP. Pesquisa de campo 2008.

Após a eleição dos delegados a equipe da COOP promoveu encontros com esses e com o COP para apresentação do Estatuto do Orçamento Participativo, bem como para a formação sobre os procedimentos e a metodologia do OP, e, também, para conhecerem suas funções enquanto delegados e conselheiros. Após o curso,

os membros do COP receberam um certificado (Anexo B) no qual constavam suas atribuições enquanto conselheiros do OP e a finalidade para a qual foram eleitos, conforme observa-se na transcrição seguinte:

Foi eleito (a) e empossado (a) como membro do 1º Conselho do Orçamento Participativo, com a finalidade de em conjunto com os demais membros, planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do Orçamento Participativo do município de Mutuípe.

Além desse certificado, os membros do COP e os delegados receberam também uma espécie de carteirinha (ver Anexo C), na qual constava a finalidade da referida carteira, alguns dados pessoais como nome, número do documento de identificação (Registro Geral – RG) e assinatura, além da assinatura do prefeito. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um total de sete delegados do OP, sendo que, cada um representava uma das sete regiões. Alguns desses delegados ainda possuíam seus certificados (os que formavam o COP) e conservavam suas carteirinhas.

Notou-se que esses documentos eram guardados como algo de valor, pois existia, por parte de alguns, o cuidado em guardar de forma a conservá-los e, ao mesmo tempo, expô-los. Uma ex-delegada, e membro do COP, entrevistada mantinha seu certificado exposto na estante da sala, protegido por um vidro, enquanto um ex-delegado plastificou sua carteirinha como forma de evitar sua deterioração. Essa carteirinha servia também como “passe-livre” para que os delegados da zona rural utilizassem o transporte escolar de forma gratuita nas ocasiões em que fosse necessário se deslocar de suas localidades para qualquer atividade referente ao Orçamento Participativo.

A dinâmica do processo desencadeado durante as assembleias também seguia uma sequência lógica. Pôde-se observar *in loco*, e através dos panfletos distribuídos pela COOP como meio de divulgação, os quais explicavam detalhadamente a dinâmica das mesmas (Figura 5), como se processavam as assembleias do Orçamento Participativo.



FIGURA 5 – Ciclo do Orçamento Participativo em Mutuípe: 2003. Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe/COOP. Pesquisa de Campo 2008.

Assim, de modo geral, nas assembleias do Orçamento Participativo em Mutuípe, seguiam-se os procedimentos:

- a) Inscrição dos participantes maiores de 16 anos;
- b) Apresentação dos membros da COOP e suas respectivas funções;
- c) Explanação pela COOP sobre o Orçamento Participativo – concepção do poder público – seus objetivos e metodologia;
- d) Apresentação das obras já realizadas (definidas no ano anterior) e prestação de contas;
- e) Identificação das ruas representadas na assembleia;
- f) Apresentação das prioridades por rua;
- g) Apresentação da justificativa e debate sobre as prioridades pela população, independente da idade;
- h) Votação (só para os maiores de dezesseis anos) e definição das prioridades;
- i) Palavra do prefeito (ocorria em momentos diferenciados em cada assembleia, ou seja, a ordem do pronunciamento não era fixa);
- j) Elaboração e leitura da Ata.

É importante observar que nas experiências de Orçamentos Participativos desenvolvidas em grandes e médias cidades, é comum acontecerem diversas assembleias temáticas voltadas para temas específicos como infraestrutura (saneamento, pavimentação e iluminação pública), habitação, saúde, esporte e

lazer, transportes, cultura, assistência social, entre outros. No caso das práticas realizadas em municípios de pequeno porte como Mutuípe, devido, principalmente, aos limitados recursos orçamentários, não existe essa subdivisão. Assim, discutiram-se diversos assuntos numa mesma, e única, assembleia, não havendo percentuais definidos por áreas ou subáreas sociais. Essa característica influencia nos impactos sócio-espaciais, ao passo que pode haver uma grande priorização por demandas referentes a alguns setores específicos. No caso de Mutuípe, observou-se que grande parte das obras priorizadas e realizadas esteve concentrada na área da infraestrutura, tanto no espaço rural como na cidade.

Desde a implantação do OP em Mutuípe, inúmeros encontros foram desenvolvidos, nas regiões em que foi subdividido o território municipal para a realização do mesmo. As deliberações acordadas nos encontros foram registradas em Atas o que aumenta a possibilidade de as discussões e determinações serem reconhecidas como legítimas e eleva o grau de cumprimento pelo poder público.

Os documentos construídos e assinados por todos os presentes e pelos delegados eleitos nas assembleias ficaram arquivados na prefeitura do município sob a responsabilidade da equipe da COOP. As obras e serviços públicos deliberados pelo OP em Mutuípe se somaram desde quando se passou a utilizar esse instrumento de gestão pública, que utiliza a participação popular como parâmetro para as decisões acerca do destino dos recursos públicos, fato que provocou algumas implicações sócio-espaciais e sócio-políticas significativas.

### 3.3 AGENTES E OLHARES: PERFIL SOCIOCULTURAL DOS PARTICIPANTES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E REPERCUSSÕES SÓCIO-POLÍTICAS

A introdução do Orçamento Participativo em Mutuípe, em 2002, pode ser considerada uma prática inovadora na gestão pública local, tendo em vista a inexistência de espaços e/ou canais de participação popular até o momento de sua implementação no município. Essa constatação pode ser ilustrada pelo fato de que, a maioria dos participantes das assembleias do OP (assim como os delegados) não tinha conhecimento a respeito da referida prática, antes dele ser realizado no

município. Assim, a experiência desenvolvida em Mutuípe, foi o primeiro contato da população local com o Orçamento Participativo.

Observou-se que, entre os participantes da zona urbana, 91,6% afirmaram não conhecer o OP ou nenhum outro município que realiza tal prática, enquanto que, apenas 8,4% julgaram conhecer outras experiências. Na zona rural, o índice de familiarização com o OP é ainda menor, pois, 95,2% da população investigada não o conheciam e, somente 4,8%<sup>74</sup> dos participantes do OP afirmaram já ter conhecimento sobre esse processo de gestão.

Nesse contexto, é importante entender as repercussões sócio-políticas desencadeadas entre os agentes sociais envolvidos a partir da implantação do Orçamento Participativo, tendo em vista, a abertura de um “canal de diálogo” entre o poder público e a sociedade civil. Nesse sentido, cabe investigar, também, qual o perfil<sup>75</sup> sociocultural e socioeconômico dos participantes das assembleias do OP em Mutuípe bem como os principais motivos que levaram os mesmos a essa participação.

Pesquisas referentes ao perfil dos participantes do OP, em outros municípios, a exemplo das desenvolvidas por Marquetti (2003) e Ribeiro (2007), indicam que, no geral, não ocorre um tipo de público homogêneo. Ao contrário, observa-se que para cada contexto específico, apresentam-se características diferentes em relação às questões concernentes ao gênero, classe social, escolaridade e idade.

---

<sup>74</sup> Entre os que afirmaram conhecer o Orçamento Participativo, os lugares citados foram: Amargosa, Cruz das Almas, Alagoinhas Camaçari e Rio Grande do Sul. É importante destacar que o OP não ocorre em todos os lugares citados, porém, trata-se de gestões desenvolvidas pelo Partido dos Trabalhadores. Existe aqui, então, uma correlação, entre o referido partido político e a prática do OP.

<sup>75</sup> É preciso ressaltar que o perfil a ser apresentado refere-se a uma análise não exaustiva, pois, devido à desativação do OP, não foi possível realizar os procedimentos metodológicos propostos no início da pesquisa. Inicialmente, esperava-se aplicar questionários aos participantes do OP, por meio da técnica de amostragem. Assim, definiu-se que, em cada assembleia, seria investigada uma média entre 10 a 15 % dos participantes, dependendo da quantidade de participantes por assembleia. Como esse procedimento foi inviabilizado, procedeu-se a aplicação dos questionários através de visitas às residências, na zona urbana, e de visitas às reuniões que ocorrem mensalmente no Sindicato dos Trabalhadores Rurais, para abranger o público que reside na zona rural. Assim, foi preciso dispor de muito tempo na aplicação desses questionários. No caso da população rural, contou-se com a colaboração de alguns presidentes de associações e ex-delegados do OP, que se dispuseram a aplicar alguns questionários em suas respectivas regiões. Desse modo, distribuiu-se uma média de 15 questionários por região, totalizando 105 questionários. Contudo, devido à insuficiência de tempo, não foi possível aplicar, nem aguardar o retorno, de todos os questionários. Dessa forma, contou-se com um número de 54 questionários, sendo 30 da zona urbana, com uma média de 10 por região, e 24 da zona rural, com uma média de seis questionários por região.

Em Mutuípe, notou-se que a participação do público feminino nas assembleias, em termos absolutos, supera o público masculino, sobretudo na cidade. Na zona rural existe um equilíbrio na presença entre mulheres e homens, conforme apresentado no Gráfico 5.

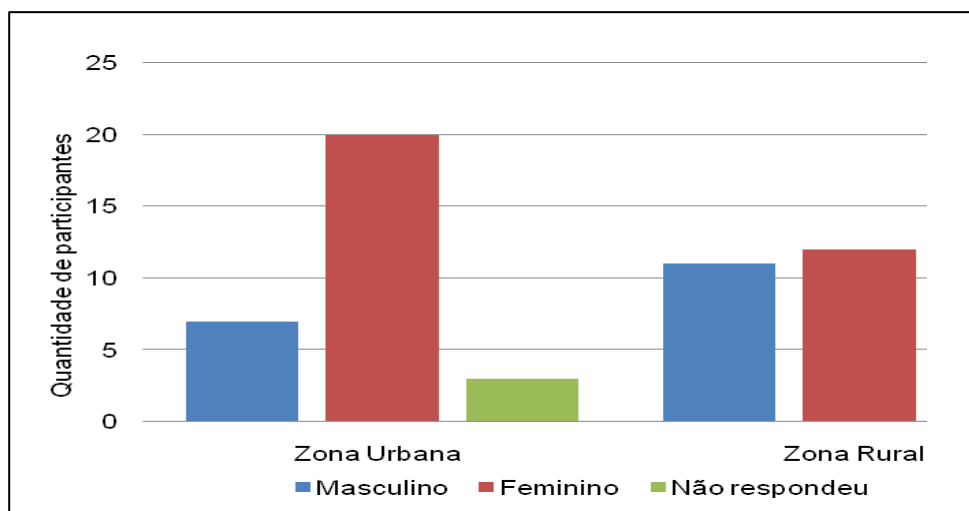


GRÁFICO 5 – Classificação por sexo dos participantes do OP 2003 – 2008: zona urbana e rural. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa

É preciso considerar que, na zona rural, em 2000 o número de homens superava o de mulheres em 3,7%, enquanto que, na cidade ocorria o contrário, pois a população feminina superava a masculina em 6,82%, de acordo com o IBGE. Ainda assim, na zona rural, a presença das mulheres era maior. Esses dados, apesar de não explicarem inteiramente o fato de as mulheres representarem o maior público das assembleias, coadunam para esclarecer o fato da grande diferença apresentada na proporção entres os dois sexos nos distintos espaços.

Contudo, em relação ao perfil dos delegados, ocorre uma inversão tanto na zona rural como na cidade. A análise da lista dos delegados e suplentes eleitos nas assembleias do Orçamento Participativo, em 2003, evidenciou que 60% e 65,2% dos delegados e suplentes na zona rural e urbana, respectivamente, eram homens. Esse fato revela uma questão de gênero importante (mas que não se trata do foco desta pesquisa) que diz respeito à pequena participação das mulheres, ainda hoje, em funções de liderança ou representação no âmbito da política.

Com base em Marquetti (2003), Ribeiro (2007) e em fontes de pesquisas diversas<sup>76</sup>, nota-se que essa é uma característica recorrente em várias experiências de Orçamento Participativo. Até mesmo em grandes cidades como Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte, apesar do público feminino ser maioria nas assembleias, isto não se reflete na composição do quadro de delegados e do COP, que é representado por uma notória presença masculina.

Em relação à faixa etária dos participantes, observa-se uma grande concentração entre 26 e 50 anos e acima de 50 anos de idade, como se observa no Gráfico 6.

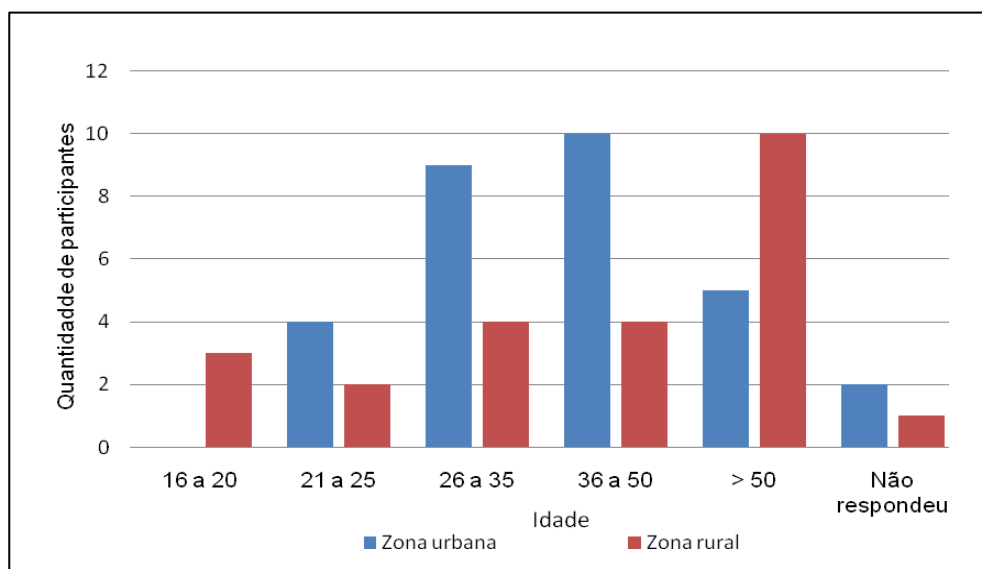


GRÁFICO 6 – Média de idade dos participantes do Orçamento Participativo 2003 – 2008: zona urbana e rural. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene S. R. Sousa.

Desse modo, nota-se uma baixa participação com relação à população jovem, abaixo dos 25 anos. Contudo, observa-se que esse grupo corresponde à menor parcela da população mutuiense e só tem direito a voto nas plenárias do OP os indivíduos maiores de 16 anos. Assim, o grupo etário que se encontra entre os 15 e 25 anos, corresponde a apenas 20,3% da população de Mutuípe, segundo o IBGE, e apenas 16,7% dos participantes na amostra pesquisada.

Dados relativos ao perfil socioeconômico dos participantes do OP revelam uma maior incidência de pessoas que se encontram na faixa salarial de até um salário mínimo. É importante ressaltar que, segundo o IBGE, entre a população que

<sup>76</sup> À exemplo do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos de Porto Alegre.



possui renda esse grupo representava, em 2001, a maior parcela da população em Mutuípe, correspondendo a 67,7% do total. Também se verificou uma presença considerável, nas assembleias do OP de indivíduos com renda mensal entre dois e quatro salários mínimos, conforme Gráfico 7. Esse grupo, por sua vez, correspondia a aproximadamente 8,9%<sup>77</sup> da população com renda. Desse modo, proporcionalmente, trata-se de um grupo bem representado nas assembleias.

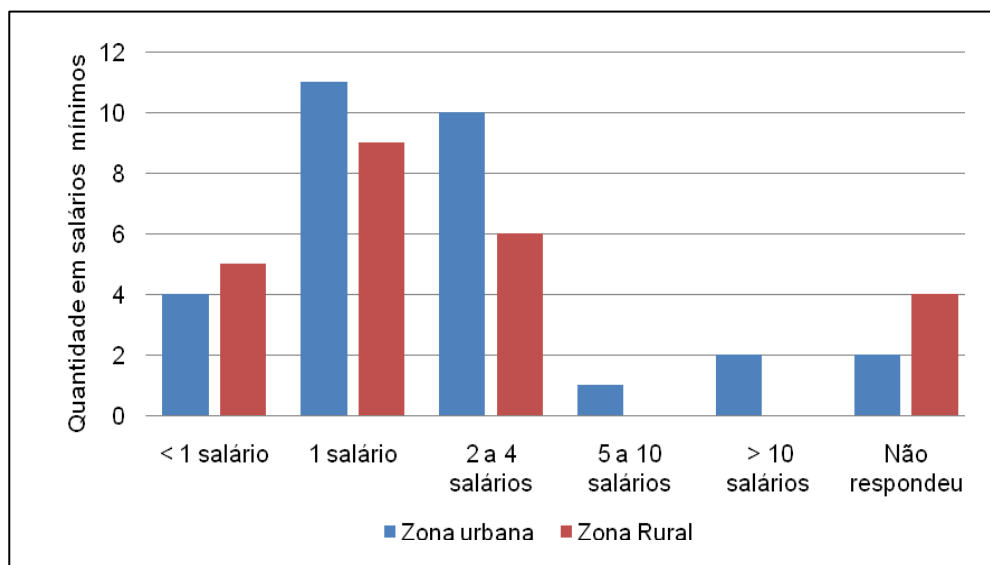


GRÁFICO 7– Renda mensal familiar dos participantes do Orçamento Participativo: zona urbana e rural Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Constatou-se ainda que, entre os muito pobres, que possuem uma renda familiar mensal inferior a um salário mínimo, a participação foi pequena bem como entre àqueles que possuem renda entre cinco e dez salários mínimo, ou superior a 10 salários. Esses dados revelam, por um lado, que o grupo social mais favorecido economicamente, na sua maioria, não se sentia motivado a participar das assembleias, provavelmente por já dispor dos serviços públicos principais, sobretudo, no que se refere à infra-estrutura básica, ou ainda por não utilizar cotidianamente serviços públicos de saúde, educação e lazer, recorrendo a serviços privados.

<sup>77</sup> Nos questionários aplicados utilizou-se a variável salarial entre dois e quatro salários mínimos, enquanto que o IBGE utiliza a variável entre dois e cinco, portanto, como os valores, em reais, não diferem muito, realizou-se um cálculo aproximado. Também é preciso considerar que, a partir de 2002, verificou-se, no Brasil, uma ascensão da população da classe D para a classe C, o que pode ter alterado esses dados ao longo dos anos de realização do OP, contudo, os resultados desse processo só poderão ser analisados a partir dos resultados do Censo de 2010.

Esse pode ser ainda, um indicativo da inexistência de uma cultura política de participação em Mutuípe, devido ao fato de o OP, conseguir mobilizar para a participação apenas àqueles que necessitavam dos referidos serviços públicos. Por outro lado, a participação pontual de pessoas com renda inferior a um salário mínimo demonstra que o OP não conseguiu atingir essa parcela da população. Apesar disso, esse fato pode ser também um indicativo do baixo grau de escolaridade dessas pessoas, as quais se encontram, muitas vezes, numa situação de exclusão e, como consequência disso, limitam sua participação política, quando muito, ao voto.

Segundo Souza (2003), pesquisas indicam que em grandes cidades, como Belo Horizonte, considera-se que os participantes provêm de vários estratos sociais, com significativa presença de setores médios o que parece indicar que o OP não se restringe aos grupos sociais mais pobres, sensibilizando também outras camadas da população do município. Para Souza (2006, p. 258),

entre as 'razões da participação', provavelmente aquela que mais atrai o 'cidadão médio' é a possibilidade de ver a sua qualidade de vida melhorada, especialmente em um sentido material, por meio, ou em decorrência de sua participação direta em processos decisórios envolvendo os negócios de interesse coletivo.

Essa premissa evidencia-se em Mutuípe, através do posicionamento dos participantes do OP sobre os principais motivos da participação nas assembleias. Tanto entre os participantes da cidade como entre os da zona rural, a participação era motivada, principalmente, pela possibilidade de ter contemplada alguma necessidade da sua rua ou região, como se observa no Quadro 2.

MOTIVO QUE LEVOU A PARTICIPAR DO OP	Incidência das respostas: zona urbana	Incidência das respostas: zona rural	Total
Para buscar melhorias para minha rua/região	24	15	39
Porque gosto de participar dos assuntos políticos	7	4	11
Para adquirir conhecimentos sobre este processo	5	6	11
Para exercer os meus direitos de cidadania	5	5	10
Para ajudar na gestão do município	3	4	7
Para encontrar os vizinhos	0	2	2
Não tinha outra coisa para fazer no dia da assembleia	0	2	2

QUADRO 2 – Motivos pelos quais a população participava das assembleias do OP: zona urbana e rural. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Confirma-se, desse modo, a perspectiva pragmática da população em relação à participação, levando-se em conta que a maioria das pessoas participava das assembleias no intuito de conseguir melhorias para suas ruas e/ou regiões, tendo em vista que, as disputas por obras prioritárias ocorriam mediante maioria de votantes nas assembleias por rua e/ou região. Esse aspecto se confirma ainda, sobretudo na cidade, pelo fato de a maioria dos participantes ter participado apenas uma vez das assembleias do OP, como se observa no Gráfico 8.

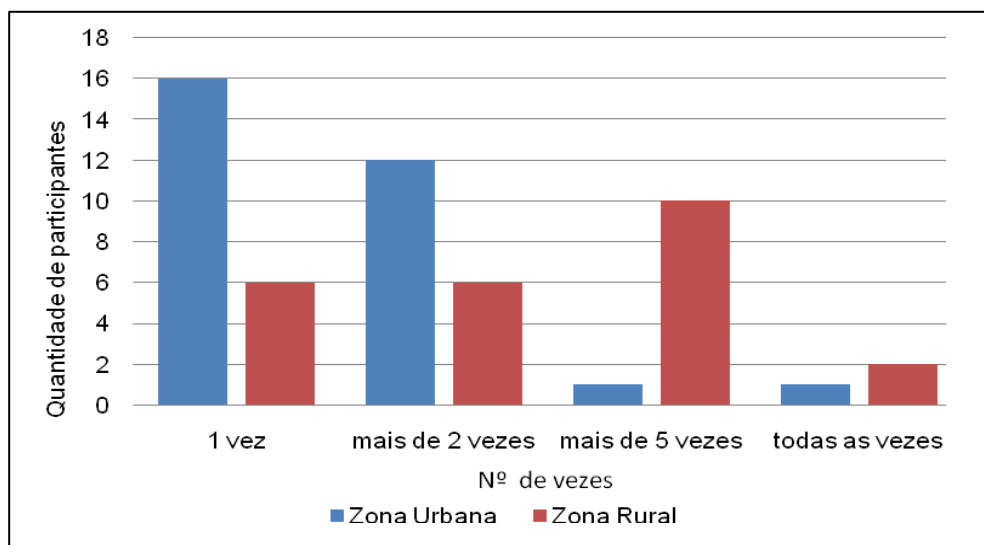


GRÁFICO 8 – Frequência da participação da população nas assembleias do Orçamento Participativo: zona urbana e rural. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Essa realidade revela uma participação esporádica ou inconstante, nas assembleias, entre a maioria dos participantes. Apesar disso, a quase totalidade da população investigada, 96,2%, afirma que, com o Orçamento Participativo, a população realmente participava da gestão dos recursos públicos. Assim, percebe-se que, o OP, enquanto prática política, provocou repercussões positivas entre a população mutuiense. Segundo Luís Carlos Cardoso da Silva, o sucesso do OP foi um fator que contribuiu significativamente para sua reeleição, pois

devido à execução das obras importantes, num primeiro momento, a ponte, por exemplo, ela foi fundamental<sup>78</sup>, a população acreditou na

<sup>78</sup>Refere-se à obra do Orçamento Participativo que ele considera mais importante. Trata-se de uma ponte ligando o centro da cidade a um importante bairro onde se concentram o fórum municipal, a delegacia, dois clubes de lazer, igrejas, algumas casas comerciais, e atualmente está em construção a agência do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS). A obra custou mais de R\$ 1.125.000, sendo a mais cara realizada pelo OP, e, foi financiada com recursos federais.

proposta de trabalho e nós tivemos a reeleição graças aos trabalhos executados. Foram muitos trabalhos no primeiro mandato com a dificuldade de não ter o governo Federal, nos dois primeiros anos, e de não ter o governo Estadual até 2007<sup>79</sup>.

Outro indicador sociocultural importante diz respeito ao grau de instrução dos participantes. O nível de escolaridade da população investigada indica que, na zona rural, a maioria dos participantes, 66,6%, possui apenas o primário incompleto (refere-se, atualmente aos ciclos um e dois do ensino fundamental), enquanto que, na cidade, a maioria dos participantes concluiu o ensino médio, conforme se verifica no Gráfico 9.

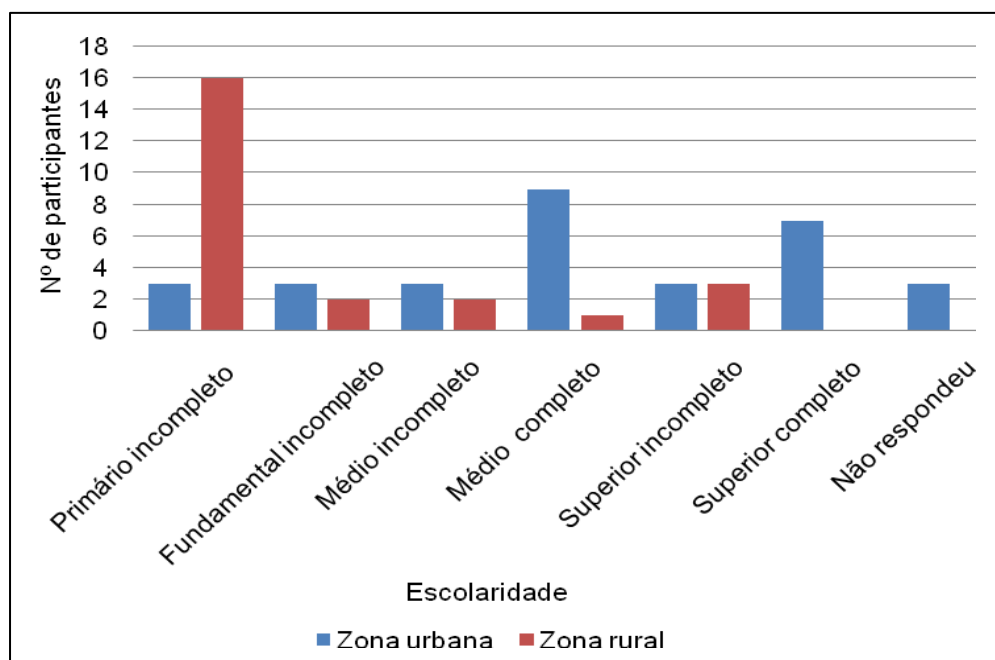


GRÁFICO 9 – Escolaridade dos participantes do Orçamento Participativo: zona rural e urbana 2003 – 2008. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene S. R. Sousa.

O nível de escolaridade relaciona-se, reciprocamente, com a atividade profissional desenvolvida pelos participantes. Assim, na zona rural, a maioria da população participante possui apenas o primário incompleto (engloba a população analfabeta) e 83,3% dos participantes entrevistados são agricultores, de acordo com o gráfico 10. Na zona urbana, entre o público investigado, 46,6% é funcionário público. Isso demonstra que entre esse grupo social, a participação era significativa.

<sup>79</sup> Em entrevista concedida durante a pesquisa de campo (março, 2010).

Essa realidade pode relacionar-se ao fato de que esse público possui um nível de escolaridade maior, e que por tal, é mais politizado – ao menos é o que se espera – ou ainda, provavelmente, por haver para com os demais órgãos públicos um convite mais direto, por parte da gestão (o que pode estar relacionado, à própria divisão social do trabalho (intelectual x manual) e a maior proximidade/afinidade social e cultural entre membros do funcionalismo e ocupantes de cargos públicos e cidadão de maior escolaridade, característica marcante da sociedade brasileira onde prevalecem fortes clivagens de renda e instrução e/ou posição social), para a participação nas assembleias. Observa-se também, um alto índice de pessoas desocupadas, correspondendo a 16,6% da população investigada.

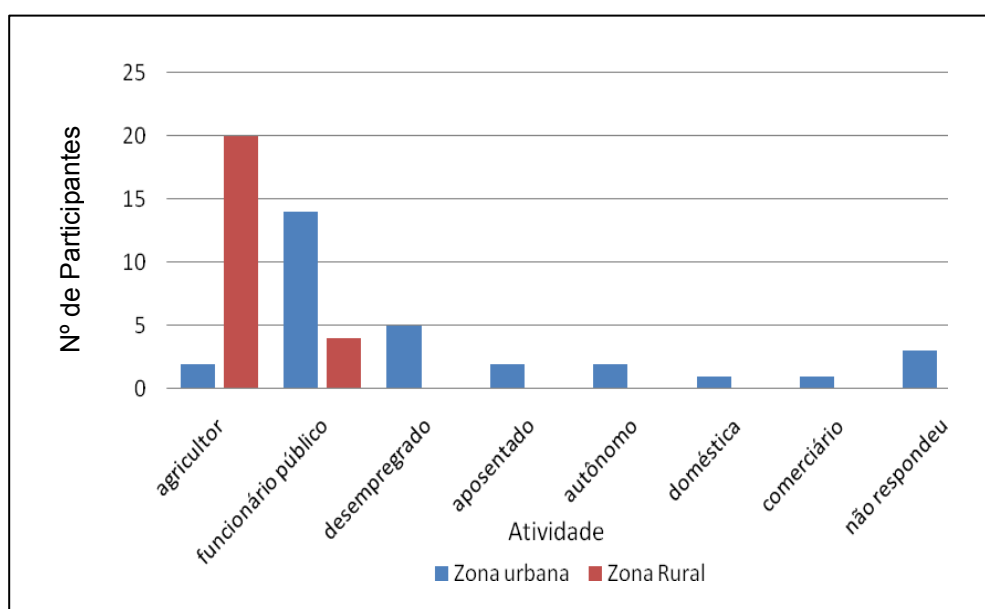


GRÁFICO 10 – Perfil profissional dos participantes do Orçamento Participativo: zona urbana e rural. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene Santos R. Sousa.

O suposto despreparo da população, sobretudo, relacionado aos níveis de escolaridade, é um dos principais fatores apontados por teóricos elitistas, em relação ao OP. Desse modo, as “elites técnicas” estariam mais qualificadas e tecnicamente preparadas para lidar com assuntos referentes ao orçamento e decidir sobre quais prioridades seriam mais urgentes e necessárias, enquanto que, o “povo” não dispunha de conhecimento suficiente para discernir o que é prioritário e o que não é.

Na perspectiva elitista de elaboração de políticas públicas, a sociedade não possui conhecimentos técnicos para lidar com questões orçamentárias, e, portanto, não deve participar dos processos decisórios. O depoimento obtido de um ex-

delegado, a respeito das modificações na realidade local a partir do OP, contrapõe esse ponto de vista ao afirmar que

Mudou muito porque quando você mora num bairro você é que sabe o que é que você tá precisando, o seu bairro tá precisando, que sua cidade tá precisando, o que sua zona rural tá precisando [...]. Então, quando a gente participa, com certeza isso trouxe melhoramento pra comunidade, pra região, pro município. Quando tem um calçamento das ruas adequadas, das localidades que mais precisam. Muitas vezes se não fosse no orçamento, vai ser feito aquela obra em uma outra comunidade a fins eleitoreiros. Entendeu? Só porque ali eu tenho mais voto, eu tenho mais chance, então eu vou levar para ali. Pra outra comunidade que precisa muitas vezes fica de fora. E o orçamento ele trouxe esse novo rosto para o município e melhorou mais a participação porque a gente dizia o que é que era para fazer. (Ex-delegado do Orçamento Participativo – zona rural)<sup>80</sup>.

Evidentemente, a premissa elitista vai de encontro com as ideias apresentadas nesse depoimento. Contudo, elucidando o questionamento proposto por Souza (2006), será sensato achar que poucos tentando interpretar às necessidades de muitos, à luz de seus próprios valores e critérios (e interesses), sem considerar as opiniões da própria maioria dos interessados e suas reais necessidades e aspirações, obter-se-á maiores e melhores resultados? O vereador, e atual presidente da Câmara de Vereadores, Gilvan Santos, também destaca esse ponto de vista, ao discutir sobre a relação da Câmara de Vereadores com o OP:

Eu nunca perdi nenhuma assembleia, não só pelo fato de ser vereador, mas, como cidadão, e também como político, eu entendia assim: será que o que eu vou indicar aqui como vereador, é realmente o que a comunidade quer, ou o sentimento da comunidade está acima de meus próprios pensamentos?

Conforme Sousa (2006, p.190) “o preconceito elitista segundo o qual especialistas decidindo em nome da maioria, garantem maior eficácia, é falacioso”. Para o autor, se poucos decidem e a maioria não tem nem a possibilidade de monitorar esses poucos, e suas decisões, as chances de corrupção e desperdício de tempo e recursos, são maiores. No entanto, há que se considerar, como alerta o autor, que por um lado, a participação não elimina as chances de erros, nem é garantia infalível de decisões substancialmente acertadas, mas, por outro, quanto

---

<sup>80</sup> Entrevista concedida em 07 abr 2010.

mais ampla e profunda for à participação maior será a probabilidade de ela poder contribuir para minimizar certas fontes de distorções.

Esses diferentes vieses que a participação popular pode assumir, em relação à gestão dos recursos públicos, ilustrados neste trabalho por meio da prática do OP, vão de encontro ao “preconceito elitista” e, podem ser observados na prática desenvolvida em Mutuípe, e constatados a partir do posicionamento do ex-prefeito municipal, ao ponderar sobre as lições apreendidas através da referida prática na sua gestão:

O Orçamento Participativo para mim é um instrumento indispensável. Eu não conseguiria fazer nenhum trabalho de gestão hoje sem a participação popular, porque eu aprendi no Orçamento Participativo que a população tem consciência no coletivo do que quer. Lá são colocadas dezenas de necessidades, mas na hora da priorização realmente o que priorizam é o que realmente eles precisam. Além disso, tem o ganho político, porque, quando você escolhe, as pessoas questionam: Porque foi escolhida aquela obra e não a minha? E quando o coletivo escolhe o gestor não teve participação direta. Então, quem recebeu o benefício fica feliz e quem não recebeu não fica zangado com o gestor porque ele não teve votação suficiente para ter a sua prioridade atendida<sup>81</sup>.

Entretanto, esse ponto de vista, apesar de reconhecer a capacidade da população para discernir o que é prioritário, do que não é, apresenta um viés estratégico. Embora não tenha sido o objetivo principal da implantação do OP em Mutuípe, destaca-se, a partir desse discurso, a estratégia de esmaecer o potencial reivindicativo da população, visto que, ao mesmo tempo em que confere a população à possibilidade de elencar as prioridades e deliberar sobre os destinos dos recursos públicos, a serem realizados pela gestão, atua como mecanismo de autodefesa por parte do poder público, no sentido de estar “protegido” das cobranças e reivindicações da sociedade. Nesse contexto, é preciso atentar para o fato de que, muitas vezes, faz-se o uso político oportunista dos mecanismos participativos, os quais se tornam canal de legitimação e, ao mesmo tempo, desmobilização social.

Além disso, conforme já salientado, a adoção do OP na gestão pública local gerou algumas resistências políticas, sobretudo, por parte da oposição. Segundo o

---

<sup>81</sup> Entrevista concedida durante a pesquisa de campo (março, 2010).

Presidente da Câmara de Vereadores, Gilvan Santos, tal obstinação deve-se à falta de maturidade política, pois:

Quem é inteligente tem que ir pra dentro (do OP), pra você estar dialogando com a comunidade e aquilo que sair, no orçamento público, você defender, mas tem gente que se sentia de fato ameaçado. Eu acho que é pouca inteligência, se sentir ameaçado porque o povo tá decidindo. É muito melhor o povo decidir e você acompanhar a vontade do povo, do que eu decidir pelo povo e o povo depois não reconhecer e não valorizar o que eu decidir. Então, isso pra mim, já começa exercer um pouquinho, é muito pouco ainda do meu sonho, né? Do meu sonho de um dia esse país chegar à democracia de fato participativa, porque, nós estamos numa democracia representativa, e que, às vezes o Congresso Nacional, a Câmara de Vereadores, os interesses que passam na cabeça de cada um, são interesses, muitas vezes, escusos [...]. Então, assim, empoderar a sociedade desse direito, empoderar a sociedade dos conhecimentos, porque, é chato, a gente, até hoje ainda, pega o Orçamento e não entende nem a linguagem, a gente é leigo [...]. Então eu acho que falta muito do poder público ainda, nesse sentido de aprender a lidar com essa coisa do Orçamento Participativo, e do orçamento geral também, da execução dele principalmente. [...]. Então, é um sentimento de que a gente tem ganhado, mas ainda falta muito. É o povo de fato se empoderar dessa discussão<sup>82</sup>.

Nesse sentido, verificou-se, tanto por parte da população como do lado dos representantes da gestão pública (executivo e legislativo), do COOP e dos delegados um discurso coerente, no que diz respeito a um reconhecimento do Orçamento Participativo como um processo importante e que produziu transformações na realidade local. Apesar disso, também se observa um posicionamento crítico, por parte dos agentes sociais envolvidos no processo, em relação aos aspectos discordantes da prática do OP desenvolvida em Mutuípe, conforme se observa no depoimento de alguns deles:

A forma do Orçamento Participativo, da escolha, chegou a um grau de movimento que já tava me preocupando, porque, no começo era fácil, reuniam-se dezenas de pessoas e era mais tranquilo. A reunião era tranquila, não tinha grandes mobilizações. No final chegou ao ponto de ter uma grande quantidade de pessoas, e eu fiquei preocupado como controlar aquela massa. Até pra contar os votos foi difícil. (Ex-prefeito de Mutuípe: 2001 – 2008).

---

<sup>82</sup> Depoimento obtido durante a pesquisa de campo (abr 2010).



Eu acho que faltava melhorar mais assim, essa coisa de reunião, porque fazia com que a gente tivesse pouco acesso a eles, entendeu? Pouca reunião. Então, por exemplo, assim, no bairro a gente se reunia, mas as reuniões pra gente estar junto a eles (ao poder público), né? Os delegados de uma forma geral ficavam mais dificultativo. Então, por exemplo, assim, quando a gente ia sentar junto com os delegados, os demais delegados de outras regiões, agente não tinha acesso, por morar em regiões distantes, diferentes. Então, tinha poucas reuniões. (Ex- delegado do OP – zona urbana).

A metodologia era boa, agora a forma dos recursos era complicado, porque às vezes a gente colocava no orçamento, enquanto não tinha nem dinheiro pra fazer. Mandavam a gente colocar as prioridades e na hora do dinheiro não tinha. Então tinha a proposta, mas, não tinha o dinheiro. Então, a população priorizava, mas não tinha recurso no orçamento para aquela área. (Ex-delegado do OP – zona rural).

Entre a população participante, a maioria, 50% na cidade e 70,8% na zona rural, afirmou não haver nenhum aspecto discordante em relação ao OP. Contudo, entre os que apontaram os pontos mais recorrentes<sup>83</sup> nas respostas, em ordem de frequência, foram: a) má organização das assembleias; b) falta de recursos para execução das obras; c) prioridades não atendidas; d) mais recursos aplicados na zona urbana do que na rural; e) ruas menos necessitadas favorecidas, em detrimento das mais necessitadas; f) manipulação por parte dos membros da organização; g) poucas reuniões.

Desse modo, verifica-se que as principais críticas relacionam-se às questões metodológicas e também orçamentárias, neste caso, faz-se referência à falta de recursos públicos suficientes para dar conta das prioridades elencadas nas assembleias.

De um modo geral, mas não conclusivo, tendo em vista a amplitude da problemática, as questões sociopolíticas referentes ao Orçamento Participativo em Mutuípe, revelam, por um lado, os percalços existentes em um processo de constituição da cultura política de participação, e por outro, caracteriza as estratégias políticas relacionadas a esse contexto. Apesar disso, revela também que, a participação popular na gestão pública, para além dos problemas inerentes ao processo, pode desencadear pontos de vista diversos e, certamente, implicações sócio-espaciais variadas.

---

<sup>83</sup> Incluíram-se aqui, também respostas dos representantes das organizações representativas.

### 3.4 IMPLICAÇÕES SÓCIO-ESPACIAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUTUÍPE

Diante da tradição centralizadora dos governos municipais no Brasil, “o simples fato de uma prefeitura colocar seu poder, os recursos públicos, a serviço do conjunto da população, especialmente dos setores desfavorecidos, é um enorme avanço e os resultados sociais desse investimento são visíveis” como pontua Lesbaupin (2000, p.67). O autor aborda a prática do Orçamento Participativo à luz das primeiras experiências brasileiras, destacando, sobretudo os aspectos positivos desse processo de gestão e salienta que as prefeituras que resolveram democratizar o processo decisório, deram um passo além, pois começaram por uma área extremamente sensível que é o orçamento. Para Lesbaupin (2000, p.68; 70),

É através do orçamento que as prefeituras tradicionais devolvem os favores oferecidos pelos poderes econômicos durante as campanhas eleitorais. Assim, conservar as decisões relativas ao orçamento nas mãos do executivo municipal, mais precisamente do próprio prefeito é uma prerrogativa à qual nenhum governo comprometido com as classes dominantes sequer pensa em ceder. Pois foi no setor do orçamento que algumas prefeituras decidiram introduzir a participação popular: possibilitar à população interferir diretamente na alocação dos recursos municipais. [...] Eis porque a decisão pelo *Orçamento Participativo* (OP) implica, em primeiro lugar, uma opção pela transparência.

Não desconsiderando as contradições, estratégias políticas e lacunas atreladas à experiência de Orçamento Participativo realizado em Mutuípe observou-se que o mesmo provocou algumas implicações sócio-espaciais significativas, sobretudo, no que concerne a modificação na relação entre o poder público e a sociedade civil. Foram percebidas também algumas mudanças no que se refere ao espaço (no qual se desdobram as relações sociais), principalmente, através da realização de inúmeras obras de infraestrutura e a ampliação da oferta de alguns serviços públicos básicos.

A partir das concepções de Souza (2006), é coerente tratar das implicações sócio-espaciais desencadeadas através da implementação de um modelo de gestão participativo, sobretudo, no que diz respeito às transformações no espaço social, que é, ao mesmo tempo, um produto das relações sociais, e um condicionador

destas relações, dimensões da realidade que mantêm influência mútua. Em outros termos, as relações sociais ocorrem em determinado espaço e, a configuração desse, resulta de constantes inter-relações. Portanto, a forma como se desenvolvem as relações sociais (relações de poder), reflete-se no espaço social (espaço físico de vivência da sociedade).

Nessa perspectiva, ao se implementar um instrumento de gestão que parte de uma perspectiva de modificação e aproximação na relação entre o poder público e a sociedade civil, podem ocorrer transformações no espaço. Nesse sentido, Souza (2006), indica algumas variáveis de análise ao discutir a questão do desenvolvimento sócio-espacial. Para o autor, é importante considerar numa análise sócio-espacial fatores como a satisfação das necessidades individuais relativas à educação, saúde e moradia.

Acrescenta-se aqui, como variável importante para a referida análise, a satisfação das necessidades coletivas, referentes à infraestrutura (urbana e rural) local, as quais se relacionam com as necessidades individuais. Também é importante considerar, nesse âmbito, elementos como o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade socioeconômica e o grau de oportunidade para a participação cidadã direta em processos decisórios relevantes.

Nesse contexto, a reflexão a respeito de tais implicações sócio-espaciais se desdobra, sobretudo, a partir do “olhar” dos principais agentes sociais envolvidos no referido processo. Assim, foram estabelecidos alguns parâmetros de análise, levando-se em consideração o reduzido material estatístico à disposição e a não preocupação por parte dos executores (gestão e COOP) do Orçamento Participativo em quantificar suas realizações e seus efeitos sobre a população do município de um modo geral. Desse modo, a análise desenvolvida fundamenta-se, sobretudo, em técnicas qualitativas, utilizando, apenas alguns indicadores quantitativos gerais, fornecidos por instituições vinculadas a esfera estadual e federal (SEI e IBGE).

No que diz respeito às implicações sobre as relações sociais (no âmbito da relação Estado-sociedade) decorrentes do Orçamento Participativo em Mutuípe, observou-se um aumento no “grau de oportunidade para a participação cidadã direta em processos decisórios”, sobretudo, ao se constatar um aumento da participação da população no que tange a agregar-se a grupos representativos como associações e sindicatos.

Os questionários aplicados (Apêndice F) revelaram que respectivamente, 91,6% e 66,6% da população rural e urbana, que tomou parte das assembleias do Orçamento Participativo, também se vincula a outros movimentos sociais, conforme se observa no Gráfico 11.

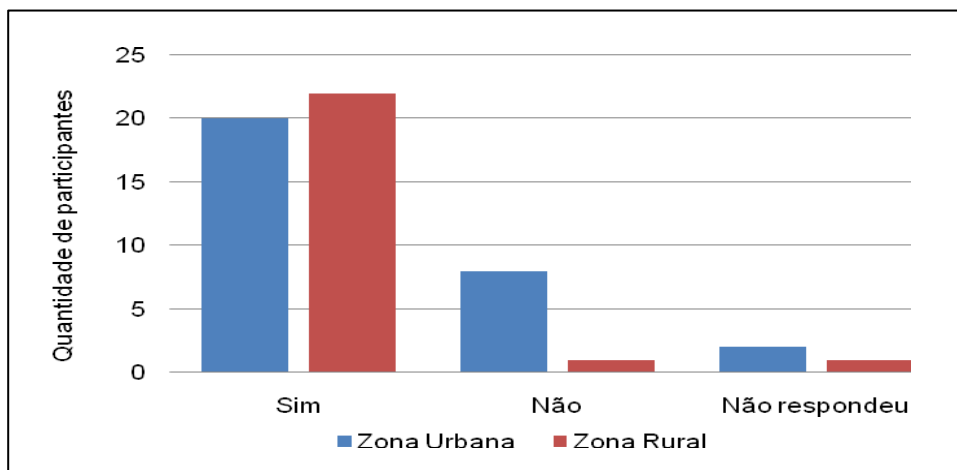


GRÁFICO 11 – Índice de participação em grupo ou movimento social dos participantes do OP: zona urbana e rural. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

O fato de relacionar o aumento da participação da população mutuipense em grupos ou movimentos sociais organizados à implantação do Orçamento Participativo, na gestão municipal, se deve a ocorrência de uma concentração dessa agregação a partir de 2002. Entre os partícipes que afirmaram frequentar ou fazer parte de algum grupo ou movimento social, 62,5% e 70%, da zona rural e urbana, respectivamente, iniciaram essa prática a menos de oito (08) anos, como indica o Gráfico 12.

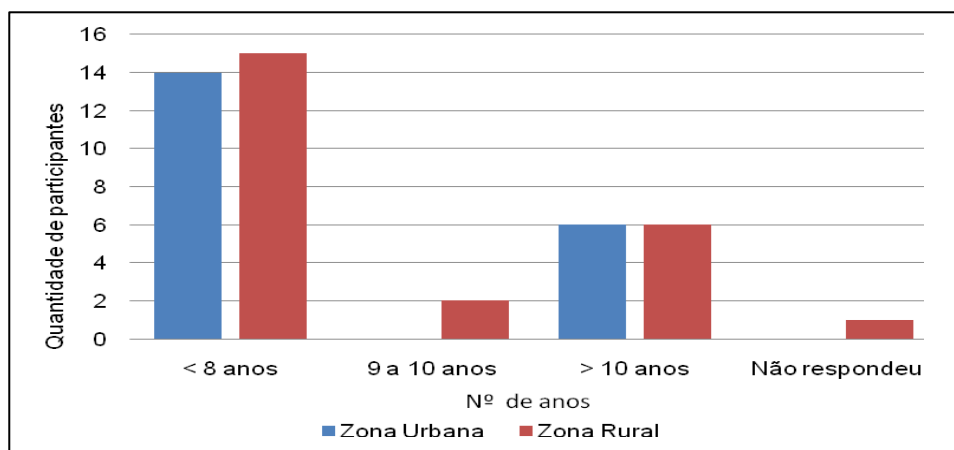


GRÁFICO 12 – Quantidade de anos em que os participantes do OP participam de grupos ou movimentos sociais: zona urbana e rural. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Contudo, é preciso levar em consideração que dados quantitativos são insuficientes e que é importante avaliar os aspectos qualitativos da participação, como processo político. Assim, esse crescimento pode ser um indicativo de uma maior mobilização social no município como resultado de uma “abertura” da gestão pública municipal, para a participação popular, a partir da prática do Orçamento Participativo. Além disso, observou-se uma concentração dessa participação em Sindicatos e Associações (Gráfico 13), o que pode relacionar-se ao papel de tais organizações na maior mobilização social no que tange a reivindicação de direitos sociais individuais e coletivos.

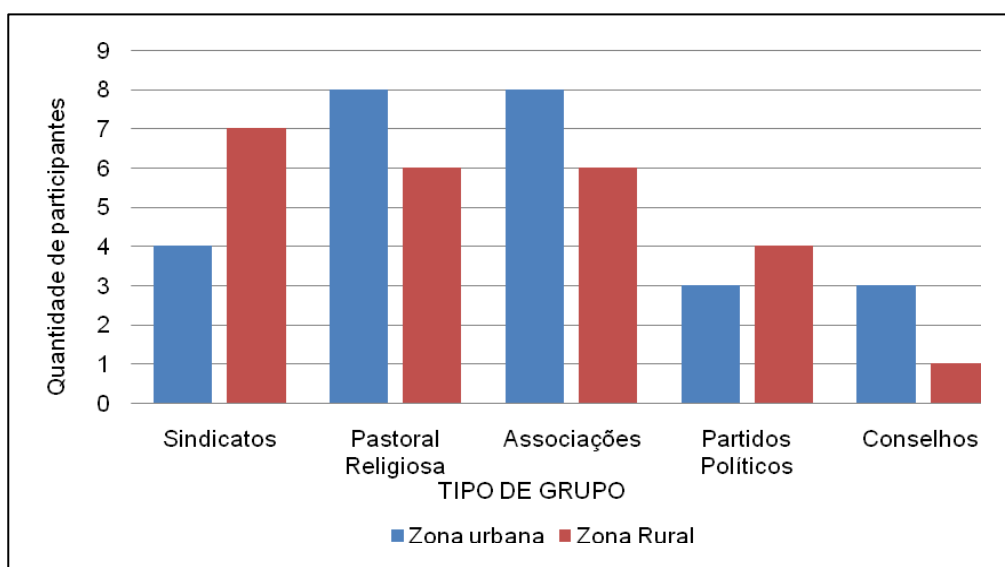


GRÁFICO 13 – Incidência da participação dos participantes do OP por tipo de grupo ou movimento social: zona urbana e rural. Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Paralelamente à crescente participação popular em grupos representativos, entre 2002 e 2008, também se observou uma ampliação, nos últimos oito anos, no número de associações comunitárias bem como no número de conselhos, de sindicatos, de associações setoriais e das associações de bairro. Além disso, verificou-se a implementação de processos participativos como o Orçamento Participativo, o Programa Prefeitura na Comunidade e o DRS, como se verifica no Quadro 3. Segundo entrevista realizada com um representante da COOP, esse crescimento da participação da sociedade civil no município pode estar relacionado com diversos fatores de ordem local e nacional.

TIPOS DE GRUPOS E/OU PROCESSOS PARTICIPATIVOS	SITUAÇÃO EM 2000	SITUAÇÃO EM 2008
Conselhos	03	11
Sindicatos	01	03
Associações de bairro	0	03
Associações comunitárias	06	22*
Associações setoriais	01	05
Orçamento Participativo	Não	Sim
Prefeitura na Comunidade	Não	Sim
DRS	Não	Sim

QUADRO 3 – Evolução dos mecanismos de participação popular em Mutuípe: 2000 – 2008. \*Destas, 17 se encontram legalizadas e cinco estão em processo de regularização, segundo informações da coordenação do DRS. Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe, 2008/ COOP/DRS. Elaboração: Valdirene S. Rocha Sousa.

Entre os fatos que podem ter contribuído para o aumento no número de instituições e processos participativos em Mutuípe, foram citados: a realização de uma “gestão democrática”; ao papel mobilizador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), o primeiro fundado no município através da iniciativa popular, na década de 1980; as exigências da formação de Conselhos Gestores pelos programas federais como condição para o repasse de verbas; a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que indicou novas bases para a formulação das políticas públicas de desenvolvimento rural, e às próprias mudanças no quadro político nacional, através de exigências da participação popular por meio da formação de conselhos para a fiscalização dos recursos e verbas públicas, respaldadas no texto constitucional de 1988.

Entretanto, é preciso reconhecer que todas essas políticas e formas de organização popular e espaços participativos são permeados de problemas de cunho metodológico, ideológico e estratégico. Todavia, é evidente que, apesar de não alterar o cerne das relações sociais, no plano das relações de classe, de propriedade e de produção, esses movimentos e iniciativas participativas podem provocar mudanças na direção política da sociedade local e, por esta via, alterar a condução das ações do Estado e suas prioridades sobre a gestão do território e, por seu turno, motivar transformações no que tange o espaço.

Nesse contexto, as alterações desencadeadas nas relações entre Estado e sociedade como resultado da criação de canais e espaços participativos, em Mutuípe, foram sentidas e/ou percebidas pela população, haja vista que nas entrevistas realizadas com os ex-delegados do Orçamento Participativo, bem como com representantes de algumas organizações locais representativas (Presidente da Câmara de Vereadores, Presidente da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL),

Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e dois Presidentes de Associações de Moradores Rurais) e com membros da COOP, evidenciou-se que o Orçamento Participativo contribuiu para aumento no grau de participação e mobilização social bem como para o estreitamento da relação poder-público – sociedade civil. Alguns depoimentos fazem referência a esse processo, como sendo o fato (ou implicação) mais marcante do Orçamento Participativo em Mutuípe:

Pela primeira vez na história de Mutuípe, o povo participou diretamente da gestão. (Presidente da CDL de Mutuípe).

Primeiro a mudança do povo. O povo aprendeu, é... aprendeu a reivindicar junto, em equipe, porque antes não tinha isso, então foi muito bom. Antes as pessoas deixavam seguir “normal”. Tinha o executivo e o legislativo, mas não faziam com que o povo fosse a eles. E hoje não, hoje elas vão com mais facilidade, conversa com mais facilidade. É tanto que hoje o povo cobra o Orçamento Participativo que não tem na gestão atual. O gestor hoje ele não faz o Orçamento Participativo. (Ex-delegado do Orçamento Participativo – Zona Urbana).

Teve o impacto tangível, o impacto físico e o impacto talvez que as pessoas não vêm, mas que nós que temos a sensibilidade percebemos, os educadores [...], pode observar a cobrança até 2003 dos alunos era de um jeito. Depois de 2003, 2004, 2005, é de outro jeito. Entendeu? Antes havia uma distância entre o poder público e a sociedade. Hoje eles estão entrelaçados. Hoje não tem distância. (Membro do COOP e ex-secretário municipal de administração)

As mudanças foram muito visíveis. Geralmente nos dias das assembleias as pessoas disputavam como se estivessem disputando uma eleição mesmo, um processo eleitoral. [...] então eu acho que foi muito positivo, pra mim, em resumo mesmo, o Orçamento Participativo veio publicizar para a comunidade direitos que eles tinham, que até então talvez, muitos não sabiam e veio também quebrar um tabu de que o dinheiro público é problema do governo, que quem tem que administrar é quem tá no poder. A comunidade de Mutuípe provou e aprovou que o dinheiro público tem que ser administrado com responsabilidade e com a participação de todos. (Ex-delegada do Orçamento Participativo – Zona Rural)<sup>84</sup>.

A partir dos posicionamentos destacados e dos indicadores quantitativos mencionados, nota-se que o Orçamento Participativo, implantado pela gestão local (2001 – 2008) se constituiu enquanto mecanismo, canal ou espaço de participação na história política recente de Mutuípe, ao passo que proporcionou o estreitamento da relação poder público – sociedade civil. Esse processo é discutido por autores

---

<sup>84</sup> Entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo (abril, 2010).

como Silva (2004) e Souza (2006) como uma possibilidade para aumentar o grau de empoderamento (*empowerment*) da sociedade civil no sentido de haver uma ampliação das oportunidades de debate político e de envolvimento/mobilização de grupos sociais excluídos e de, desse modo, contribuir para ampliar as possibilidades de enfrentamento de questões cruciais em termos de *justiça social*<sup>85</sup> e transformações sócio-espaciais positivas.

Contudo, diante da descontinuidade observada na prática do Orçamento Participativo, e da sua desativação nos anos de 2009 e 2010<sup>86</sup> cabe refletir sobre o nível de consistência de tal processo, visto que conforme Silva (2004) e Souza (2006) a relevância e consistência dos espaços participativos, enquanto indutor de um processo de democratização da gestão, relaciona-se, entre outros fatores, com sua continuidade, ou seja, os mecanismos participativos que venham a se tornar “rotinas”, e não apenas eventos pontuais, podem produzir modificações substanciais na cultura política local e, conseqüentemente, nas realidades sócio-espaciais.

Não obstante, para Souza (2006) fatores internos como a ausência de contradições e transparência são indicadores essenciais para análise do nível de consistência de uma experiência de Orçamento Participativo. Tal perspectiva remete a um depoimento obtido de um ex-delegado do Orçamento Participativo ao avaliar as mudanças ocorridas a partir da prática do Orçamento Participativo em Mutuípe:

Melhorou muito. Muitas coisas ficaram mais às claras, digamos assim. Principalmente a transparência pública<sup>87</sup>, ela despontou mais. Teve mais transparência também na relação entre o poder público e a sociedade. Então melhorou bastante. (Ex-delegado do Orçamento Participativo – Zona Rural)<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Souza (2006), ao discutir o conceito de *justiça social* relaciona seu aumento a fatores como o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade socioeconômica e o grau de oportunidade para a participação cidadã direta em processos decisórios relevantes. Contudo chama a atenção para a multiplicidade de concepções referentes ao aludido termo, pois o mesmo relaciona-se com o que se entende por *justiça*, concepção que varia de sociedade para sociedade.

<sup>86</sup> Apesar da não realização das assembleias nesse período, segundo a COOP e observações *in loco* a atual gestão segue realizando as obras que foram priorizadas nas últimas assembleias do Orçamento Participativo, realizadas em 2008.

<sup>87</sup> Nesse sentido, segundo entrevistas realizadas e observação *in loco* verificou-se que no período entre 2001 – 2008 a gestão pública municipal realizava prestações de contas bimestrais através da exibição das contas públicas em *outdoors* espalhados em vários pontos da cidade e, anualmente, realizava um seminário público de prestação de contas, pelas secretarias e, pela administração central.

<sup>88</sup> Entrevista realizada durante a pesquisa de campo (março, 2010).



Além do incremento observado no que se refere à mobilização social e a democratização na relação entre o poder público e sociedade civil, vários estudos sobre experiências de Orçamentos Participativos têm destacado uma característica considerada uma das mais importantes consequências da prática de inclusão da participação popular na gestão dos recursos públicos. Trata-se de seu caráter pedagógico, ou do papel político-pedagógico das experiências participativas como concebem autores como Abers (1997), Teixeira (1997) e Souza (2006). Para Souza (2006, p.186-187)

A introdução de instrumentos de democracia direta pode ser extremamente relevante, de um ponto de vista político pedagógico, como estímulo à prática política e ao aprofundamento de uma consciência de direitos, para além dos benefícios materiais/redistributivos de curto e médio prazos [...]. Sob tais circunstâncias, mesmo um eventual término ou declínio da experiência participativa não impedirá que se herdem úteis ensinamentos e que a lembrança da trajetória e dos acertos permaneça como uma referência positiva na memória das lutas populares.

Teixeira (1997), por sua vez, considera essa característica ao tratar da dimensão educativa do processo de participação. Para o autor, os processos participativos possuem um papel educativo ao passo que propicia a população um “empoderamento”, no que se refere ao conhecimento dos processos inerentes à gestão pública, e desse modo, uma maior participação política.

Durante as observações *in loco* no momento das assembleias, e com base nas entrevistas realizadas, notou-se que essa característica também esteve presente na experiência de OP realizada em Mutuípe. Nas assembleias ocorridas em 2008, constatou-se uma grande presença de crianças e adolescentes, as quais, apesar de não poder votar, podem apresentar e defender demandas.

Na Fotografia 4, um adolescente, apresenta a sua sugestão (a construção de uma ponte na sua comunidade) e elenca os motivos pelos quais sua proposta deve ser eleita como prioritária (salienta que quando chove muito e o rio enche as crianças ficam impossibilitadas de estudar, devido à inexistência de uma ponte sobre o rio), ou seja, argumenta para população da assembleia a respeito da sua demanda, solicitando do público presente que vote e priorize a sua sugestão.



FOTOGRAFIA 4 – Adolescente propondo e defendendo sua prioridade numa assembleia do OP – 2008. Fonte: Acervo Pessoal/ Pesquisa de campo, 2008.

Nota-se nesse episódio, um princípio de amadurecimento do componente político-pedagógico, no sentido de proporcionar a crianças, adolescentes e jovens um contato com assuntos referentes à política, levando-os a debater temas que dizem respeito, não a cada um especificamente, mas a uma comunidade (coletivo) e ao município de modo geral. Além disso, esse público apesar de não poder exercer o voto, passa a fazer parte das decisões a respeito dos recursos públicos, e desse modo, encarar os bens públicos de forma coletiva, o que pode interferir diretamente na conservação do patrimônio público<sup>89</sup>.

De acordo com Souza (2006, p.191), “as experiências participativas em escala local podem ter uma extraordinária função político-pedagógica, alicerce para a construção de um futuro mais ambicioso”, ao passo que, “ao participar das decisões os cidadãos se sentem mais responsáveis pelos seus resultados e assim irão zelar mais e fiscalizar mais”, o que, segundo o autor, não se aplica a obras públicas específicas, mas ao patrimônio coletivo e ao espaço público em geral, evitando que o patrimônio público seja depredado. Nesse contexto, alguns depoimentos obtidos durante as entrevistas realizadas, referem-se a essa característica (político – pedagógica) verificada no referido processo:

---

<sup>89</sup> Do ponto de vista do direito, para Dias (2006, p.3) patrimônio público “é o conjunto de bens e direitos que pertencem a todos e não a um determinado indivíduo ou entidade”.

Eu achei que foi uma coisa assim que abriu para o povo. [...] então o que mudou foi o conhecimento. O conhecimento. Eu acho que o povo passou a ter um conhecimento melhor, a entender melhor o que podia e que não podia com o dinheiro público. (Ex-delegada do OP e Presidente de uma associação de moradores: zona rural).

O Orçamento Participativo ele foi muito didático. Pessoas que não sabiam como funcionava a prefeitura [...] as pessoas passaram a ter conhecimento de como era a arrecadação, de como era a despesa do município, no que se gastava o dinheiro. É a transparência do poder público. Então o Orçamento Participativo ele teve uma função didática mais importante do que o ganho das realizações das obras. Porque todos aqueles que participaram das discussões saíam entendendo como era gasto, como era arrecadado, qual a divisão, o percentual para a saúde, para a educação, para câmara de vereadores, para as despesas de custeio, para as outras secretarias que não tem percentual definido. Então nas discussões do Orçamento Participativo, eram aulas que eram dadas pelos coordenadores do OP e por outras pessoas e a população tinha esse poder de conhecimento e o poder de divulgar para os vizinhos, para os amigos, essa possibilidade de conhecimento que antes não era garantido. [...] Então através das assembleias, através das visitas, através de todas as discussões que havia as pessoas tomavam conhecimento [...] e estimulou as pessoas a estudarem. Então vários delegados do OP que eram de baixa escolaridade tiveram interesse e incentivo de voltar a estudar. Então nos temos aí uma grande vantagem pedagógica e educacional. (Ex-prefeito de Mutuípe: 2001 – 2008)<sup>90</sup>.

Olha pra poder a gente criticar, a gente, primeiro tem que participar. Entendeu? A gente tem que lutar e se a gente quiser ser alguma coisa lá na frente a gente tem que buscar, porque, o gestor público ele sozinho ele não vai dar conta das demandas do município. Então, quem sabe as prioridades somos nós. Então, a participação da população ela tem que ser, mais do que nunca, efetiva no acompanhamento dos recursos públicos, como é que ele é aplicado. Então a gente aprende, aprendeu e aprende, que a gente é parte da administração. Não é só votar em A ou B, no candidato A ou B, não importa. A gente tem que acompanhar e fiscalizar. Então a gente aprendeu que é dever da gente também. É uma coisa que nem é pra prefeitura tá cobrando, é da gente tá cobrando da prefeitura, do poder público no geral, a participação da gente. (Ex-delegado do OP – zona rural).

Observa-se, a partir desses posicionamentos, um reconhecimento de elementos subjetivos referentes ao OP, ou seja, evidencia-se a visão da participação como um fim em si mesmo, e não apenas como um meio para a promoção de melhorias materiais, conforme discute Souza (2006). Assim, a participação pode ser observada, também, através do viés educativo e formativo.

---

<sup>90</sup> Os depoimentos foram obtidos em entrevistas realizadas em março 2010.

Nessa perspectiva, apesar de reconhecer que pode ser utópico considerar processos participativos, a exemplo do OP, como mecanismos de formação política pautando-se em pesquisa qualitativa, ou seja, respaldando-se em opiniões, sabe-se que, nesta análise, o público investigado foi diverso e que se verificou certo grau de analogia entre os posicionamentos analisados. Destarte, é possível ponderar, à luz dos depoimentos obtidos, a respeito do papel educativo exercido pela experiência de Orçamento Participativo desenvolvida em Mutuípe e, além disso, estabelecer contrapontos com outras pesquisas, que também chamam atenção para essas características presentes em outras realidades.

Nesse sentido, ao destacar os argumentos favoráveis à participação, Abers (1997), a partir da análise da experiência de OP desenvolvida em Porto Alegre, aponta como aspectos relevantes: a) faculta o aumento do controle dos cidadãos sobre o governo e permite que estes compreendam e deliberem sobre questões que afetam as suas vidas; b) contribui para o desenvolvimento político dos indivíduos; c) estimula a consciência social e política de coletividades; d) facilita a promoção de cooperação entre grupos sociais diversos; aumenta o senso de responsabilidade e propriedade das pessoas relativamente a obras públicas e de interesse comum facilitando a sua manutenção e conservação duradoura.

Desse modo, tendo-se ciência das críticas a respeito da inconsistência de muitas experiências participativas bem como referentes às pesquisas empíricas que abordam esses casos e concordando-se, em parte, com elas, é pertinente, e não parece utópico ou hiperbólico, elencar alguns elementos que se verificou na experiência de Orçamento Participativo realizada em Mutuípe.

Assim, ainda que de modo embrionário, observou-se algumas implicações referentes à implantação do OP, principalmente no que se refere a um aumento na autoestima da sociedade civil. Notou-se ainda, uma ampliação na participação em movimentos ou grupos sociais organizados relacionados a uma função político-pedagógica, no sentido de aproximar os cidadãos dos assuntos políticos ou referentes à gestão pública, com destaque para a participação dos jovens (Fotografia 5).



FOTOGRAFIA 5 – Jovens assinando a Ata de uma assembleia do Orçamento Participativo – 2008. Fonte: Acervo Pessoal. Pesquisa de campo, 2008.

Além disso, observou-se uma relativa aproximação da relação entre poder-público e sociedade civil no sentido de um maior relacionamento entre essas esferas sociais. Ou seja, de modo geral, observou-se um aumento no grau de oportunidade para a participação popular (ou cidadã) direta em processos decisórios relevantes, em relação aos moldes tradicionais característicos da gestão pública local até a implantação do Orçamento Participativo.

Entretanto, seria inevitável não ponderar a respeito das lacunas e contradições inerentes ao instrumento de participação popular aqui discutido, pois, concorda-se com Souza (2005, p.11) ao alertar para os limites associados aos processos participativos na elaboração de políticas públicas:

Um limite associado à participação cidadã na formulação de políticas públicas locais diz respeito à forma como a institucionalidade participativa é vivenciada e à consequente falta de sustentabilidade dos programas. Ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico, as experiências participativas podem incorrer o risco da diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a não continuidade da prática do OP em Mutuípe, a partir de 2009, revela sua insustentabilidade enquanto condutor na construção de um projeto coletivo de democratização da gestão pública local e, ainda, a fragilidade da participação popular local, sobretudo, diante do fato de não

haver uma mobilização coletiva de cobrança frente ao poder público para a reativação do OP. Apesar disso, se observa alguns posicionamentos pontuais por parte da população em relação ao desejo de que a gestão atual retome o OP como forma de incluir a população nas deliberações a respeito dos recursos públicos. Entre os diversos agentes sociais investigados, evidenciou-se em 100% (cem por cento) dos casos o anseio pelo retorno dessa prática na gestão pública local.

Apesar das lacunas e da inconsistência (em relação à sua continuidade) verificada no OP de Mutuípe, as modificações ocorridas entre Estado e sociedade civil como resultado da introdução de mecanismos de participação popular na gestão pública municipal, através do Orçamento Participativo, e observadas no município, refletiram-se também no espaço social. Sabe-se da complexidade da tarefa de prognosticar fenômenos sócio-espaciais, principalmente diante da inexistência ou da insuficiente presença de dados quantitativos e/ou até qualitativos que permitam uma análise detalhada e consistente dos fenômenos analisados empiricamente.

Contudo, a partir de alguns dados quantitativos e qualitativos, é possível traçar um panorama geral a respeito de algumas implicações concernentes ao espaço, as quais decorrem de uma notável modificação (ainda que temporária) nas relações políticas locais.

Assim, no que concerne às implicações no espaço social, enquanto espaço construído, como observa Souza (2003), que é palco, fonte de recursos, arena, referencial simbólico/identitário, substrato material e território, observou-se, de acordo com uma análise das atas do Orçamento Participativo entre 2003 e 2008, que a maioria das demandas dos participantes nas assembleias estava voltada para a melhoria de aspectos físicos (de infraestrutura urbana e viária) que afetam a qualidade de vida cotidiana.

As principais reivindicações na área rural foram: construção e melhoramento das estradas vicinais; abastecimento de água e energia elétrica; construção de postos de saúde, pontes e escolas. Já para a área urbana solicitava-se, sobretudo: pavimentação de ruas e contenção de encostas; construção de postos de saúde, quadras de esportes, jardins e escadarias; implantação de torres de telefonia móvel e telefones públicos.

Na área urbana, através das observações realizadas pôde-se notar, por parte da população, durante todo o período de realização do OP (2003-2008) uma grande tendência a priorização no que diz respeito à pavimentação de ruas, como se

observa no Quadro 4, independente do perfil socioeconômico do bairro. Ou seja, tanto nas áreas centrais como nos bairros periféricos, existiu uma grande demanda por esse tipo de obra.

REGIÃO	PRIORIDADES OP: 2003	PRIORIDADES OP: 2008
R1 CENTRO	A – Construção de Ponte na Rua Honório Ribeiro Costa B – Pavimentação da Rua Dom Vital	A – Pavimentação do Loteamento Morro da Jaqueira B – Construção da Praça São Roque com área de lazer
R2 BAIRRO DA CAJAZEIRA	A – Pavimentação da Rua São Miguel B – Reformas dos calçamentos existentes com drenagem	A – Pavimentação da Rua Projetada 45 B – Pavimentação da Rua Projetada 41
R3 BAIRRO STº ANTONIO	A – Pavimentação das Ruas Projetadas P e Y, Avª. do Cruzeiro e Rua Moisés Andrade B – Construção de rede de esgoto	A – Contenção de encostas no Bairro João Romão B – Passarela ligando a BR-420 à comunidade da Fazenda Pedra

QUADRO 4 – Prioridades Eleitas no Orçamento Participativo: zona urbana – 2003/2008. Fonte: Atas do Orçamento Participativo 2003/2008. COOP. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Na cidade, constatou-se que a pavimentação (saneamento básico e infraestrutura) foi o tipo de obra onde se concentraram a maioria dos investimentos do OP. Essa realidade atuou de modo a provocar uma redistribuição dos recursos para áreas periféricas da cidade, pois antes da realização do OP a maioria das ruas pavimentadas se concentrava na área central da cidade. A partir da realização do Orçamento Participativo houve uma redistribuição dos investimentos em saneamento básico e infraestrutura para áreas consideradas periféricas e de baixo padrão habitacional, conforme se observa no Quadro 5.

Região	Classificação do padrão habitacional segundo o PDP	Nº de ruas pavimentadas até 2000	% sobre o total de ruas pavimentadas até 2000	Nº de ruas pavimentadas via OP	% sobre o total de ruas pavimentadas via OP
R1	Alto e médio	38	67,8%	7	15,2%
R2	Baixo	11	19,6%	21	45,6%
R3	Baixo e médio	7	12,5%	18	39,1%

QUADRO 5 – Distribuição das obras de pavimentação via OP por região e padrão habitacional em Mutuípe: zona urbana. Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe/COOP/PDUP. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa

Assim, as implicações do OP sobre o espaço social estão relacionadas, sobretudo, ao que diz respeito à distribuição das obras de infraestrutura na área

urbana. Verificou-se que 84,7% das ruas calçadas concentraram-se nos bairros considerados pelo PDP de baixo e médio padrão habitacional, e apenas 15,2% em ruas consideradas de alto e médio padrão. Os bairros periféricos tinham uma grande carência de infraestrutura e saneamento básico, e a partir de 2003 observou-se uma redistribuição dos investimentos públicos para essas áreas.

Autores como Marquetti (2003), Wampler (2003) e Souza (2006), destacam o efeito redistributivo como uma das características mais importantes dos Orçamentos Participativos. Para Wampler (2003), embora seja difícil medir o impacto redistributivo do OP, é importante desenvolver parâmetros alternativos que possam aferir se o programa está ou não alocando recursos em regiões de baixa renda. Para Souza (2006, p.251), uma das “utilidades” do Orçamento Participativo é a sua função redistributiva, a qual

tem a ver com uma satisfação mais completa de necessidades [...], mas também pode ser analisada, complementarmente, enquanto contribuição para a *redução da segregação residencial*, ao fazer diminuir as disparidades infra-estruturais no interior da cidade.

Segundo Marquetti (2003), esse efeito redistributivo pode ser observado na medida em que demandas de habitação e pavimentação têm sido escolhidas como prioridades da cidade (no caso da cidade por ele analisada, Porto Alegre). Para o autor, as despesas com vias urbanas podem estar atendendo às demandas da população de baixa renda na medida em que estes gastos foram deslocados para as áreas mais carentes.

A partir da Figura 6 pode-se verificar a espacialização da distribuição das ruas pavimentadas através do Orçamento Participativo em Mutuípe. Nota-se uma concentração das obras de pavimentação em alguns bairros, e percebe-se que na área central da cidade já existia uma infraestrutura considerável, em relação às outras áreas.

Levando-se em consideração que na cidade, atualmente, existem 162 ruas, segundo informações do setor de Obras e Tributos Municipal, e que 56 delas já eram calçadas até 2002, verifica-se que das ruas atualmente pavimentadas, 45% receberam esse tipo de infraestrutura após a implantação do OP, ou seja, 46<sup>91</sup> ruas.

---

<sup>91</sup> Destas, 44 foram pavimentadas até o ano de 2008, e duas no ano de 2009.



Assim, verificou-se uma intensificação dos investimentos nesse tipo de infraestrutura nos anos de funcionamento do Orçamento Participativo.

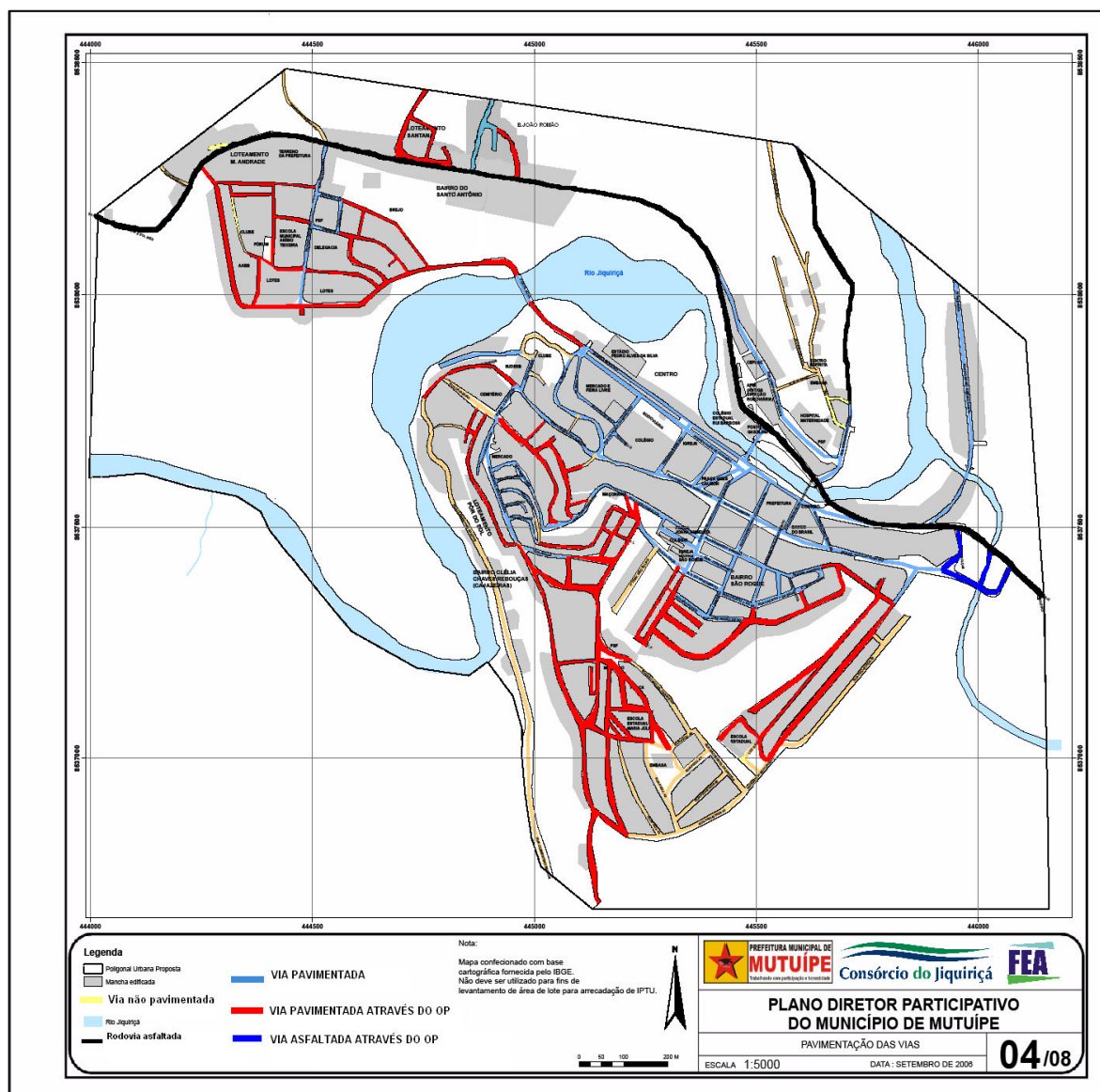


FIGURA 6- Ruas pavimentadas, ruas pavimentadas através do Orçamento Participativo 2003 – 2009 e ruas sem pavimentação em Mutuípe: zona urbana. Fonte: PDUP/COOP. Adaptado por Valdirene Santos Rocha Sousa.

É importante reforçar, conforme fora discutido, que a expressiva concentração espacial das obras de pavimentação nos bairros suburbanos está relacionada ao fato de que a maior parte da área central já dispunha desse tipo de infraestrutura, pois até então, era o espaço mais priorizado pela gestão pública para destinar os investimentos. Sendo assim, a partir do Orçamento Participativo ocorreu uma desconcentração ou uma distribuição mais equitativa dos investimentos em infraestrutura para áreas mais carentes da cidade. Durante as entrevistas

realizadas, alguns depoimentos se referiram ao efeito “redistributivo” como elemento marcante do Orçamento Participativo de Mutuípe, no sentido de priorizar espaços “desprovidos”, entre os quais se destacam os seguintes:

Os investimentos dos recursos públicos, anteriormente, eram mais destinados, digamos assim, priorizava os priorizados da história. E com o Orçamento Participativo começou essa equidade. Regiões que tinha uma quantidade de população que sempre esteve excluída dos atendimentos, não só de obras, mas de serviços de educação, de serviços de assistência social. [...] Então, o que tem de importante que a gente percebeu foi que os investimentos públicos com o Orçamento Participativo, pôde chegar aos proletariados. (Membro da COOP).

Uma das mudanças que eu vejo no município. E eu acho que isso é claro, por exemplo, a Rua da Cajazeira, a última rua da Cajazeira que é calçada e tem rua do Centro que não é calçada [essa é uma questão importantíssima, a equidade]<sup>92</sup>. Então essa é a diferença. A cajazeira é o bairro mais pobre do município e a rua tá calçada lá. Tá perfeita. A projetada 45. E tem ruas no centro, de classe média, digamos assim, que não tá. Então assim, o povo teve a vez. A democracia reinou. Então se fosse sem o Orçamento Participativo, poderia ser que isso não pudesse acontecer. Por isso que alguns não aceitam o Orçamento Participativo, por causa disso, porque eles não querem a inclusão. Eles não querem o desenvolvimento da população. E realmente você pode observar que a população hoje mais humilde, são as pessoas que mais cobram seus direitos, quando eles são esclarecidos. E o povo de Mutuípe hoje é um povo esclarecido. (Membro da COOP)<sup>93</sup>.

A Cajazeira é um exemplo. É um exemplo. Quem era a Cajazeira! E hoje você tira o chapéu para a Cajazeira, toda pavimentada. Eu não acredito que tenha alguém naquela rua que tenha a coragem de falar algo hoje sobre aquela rua. (Moradora – região 3)<sup>94</sup>.

Contudo, é necessário ressaltar que, no caso da experiência desenvolvida em Mutuípe (assim como acontece com outras práticas de OP), a carência de dados sólidos e comparativos, no que diz respeito aos valores relativos e/ou brutos, destinados às diversas regiões do município dificulta o desenvolvimento de uma abordagem mais completa do processo. Assim, diante da escassez de informações, torna-se inexecuível desenvolver um panorama com base em dados quantitativos

---

<sup>92</sup> Interfere outro membro da COOP.

<sup>93</sup> Ambos os depoimentos dos membros da COOP foram obtidos no grupo focal realizado em abr 2010.

<sup>94</sup> Depoimento obtido em grupo focal realizado em 03 jun 2009.

desse efeito redistributivo do OP, bem como dos impactos sócio-espaciais de determinado processo.

É importante salientar também que a grande demanda por pavimentação de ruas e avenidas na cidade está diretamente ligada à topografia do lugar. Ou seja, o sítio urbano<sup>95</sup> localiza-se numa área bastante acidentada, com características geomórficas composta por Serras Marginais e Tabuleiros Pré-Litorâneos<sup>96</sup>, segundo classificação da SEI.

Apesar dessas características, historicamente, a cidade foi crescendo para áreas cada vez mais íngremes, notadamente, os bairros periféricos. Diante dessa realidade, o acesso às residências com veículos e até mesmo a pé, nessas áreas torna-se impraticável, principalmente em períodos chuvosos. Combinada às características físico-geográficas se sobrepõe a problemática da inexistência de um planejamento e controle do uso do solo e, da expansão urbana, visto que o PDP do município só foi aprovado no ano de 2008.

Assim, várias ruas se estabeleceram em encostas de morros, ocupando, muitas vezes, áreas de risco. Esse contexto, explica, em parte, a grande demanda da população por pavimentação e drenagem e a priorização dessas obras através do Orçamento Participativo.

Nas Fotografias 6 e 7, se pode observar a modificação ocorrida através da execução de obras de infraestrutura (drenagem, pavimentação e escadaria), numa rua notoriamente irregular. Nesse trecho, o declive é tão acentuado que foi preciso construir escadarias, devido à impossibilidade de se trafegar com veículos no local, de difícil acesso. A construção de escadarias, com corrimões, e contenção de

---

<sup>95</sup> O “sítio urbano” diz respeito ao local (no sentido topográfico) onde a cidade se estabeleceu. Em outros termos, refere-se ao relevo, ou seja, o piso sobre o qual “se fixam as populações humanas e são desenvolvidas suas atividades, derivando daí valores econômicos e sociais que lhes são atribuídos. Em função de suas características e dos processos que sobre eles atuam, oferece para as populações, tipos e níveis de benefícios ou riscos dos mais variados”, o que depende de tendências evolutivas e/ou da ação do homem, como expõe Marques (1995, p.25).

<sup>96</sup> De acordo com Azevedo (1968) as Serras Marginais referem-se à parte da Região do Planalto Soerguido, do Domínio dos Planaltos Cristalinos. Localizam-se imediatamente a leste do Maciço Central e ocupa uma extensa área no sentido longitudinal, com cerca de 180km. Encontra-se geralmente em altitudes superiores a 400m. Apresentando divisores de água quase sempre alongados, que acompanham a rede de drenagem. Os Tabuleiros Pré-Litorâneos, do Domínio dos Planaltos Cristalinos, com altitudes que variam de 100m nos trechos mais rebaixados, são formados por vales originados da acumulação, e 800m nos topos residuais. Correspondem a inúmeras porções próximas ao litoral brasileiro e quase sempre ocupam áreas muito pequenas. Em trechos do litoral nordestino, essas pequenas planícies apresentam-se intercaladas com áreas de maior elevação, as barreiras, também de origem sedimentar.

encostas também foram solicitações recorrentes nas assembleias do Orçamento participativo.



FOTOGRAFIA 6 – Rua do Loteamento Dom Vital sem pavimentação. Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe/COOP. Pesquisa de campo 2008.



FOTOGRAFIA 7 - Rua do Loteamento Dom Vital pavimentada via OP. Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe/COOP. Pesquisa de campo 2008.

Outro tipo de obra de infraestrutura que também afeta a mobilidade das pessoas, e que se destacou pela grande demanda apresentada, e priorização, nas assembleias, sobretudo na zona rural, foi à construção e reformas de pontes. Conforme fora discutido, a carência desse tipo de investimento também possui relação com a formação geomorfológica do lugar, bem como com sua densa rede de drenagem o que acarreta uma abundância de riachos e rios no município e a consequente necessidade de meios para transpô-los<sup>97</sup>.

Assim, outra característica observada e que também desencadeou implicações sócio-espaciais significativas foi a construção de 16 pontes (duas na cidade e 14 na zona rural) e a recuperação de 12 pontes na zona rural. A distribuição dessas obras pelo município ocorreu de forma, descentralizada, ou seja, observou-se uma relativa distribuição, tanto das pontes como dos Postos de Saúde/USF, entre as diversas regiões rurais que, juntamente com a cidade, compõem o município de Mutuípe.

Na Figura 7, verifica-se a espacialização das pontes construídas e/ou reformadas, e dos Postos de Saúde/USF construídos e/ou implementados, através da priorização ou indicação das obras nas assembleias do Orçamento Participativo bem como as regiões onde ocorreu a extensão da rede de energia elétrica.

---

<sup>97</sup> Existem em torno de 25, entre rios e riachos no município, sendo o principal deles o Rio Jiquiriçá que atravessa a cidade.

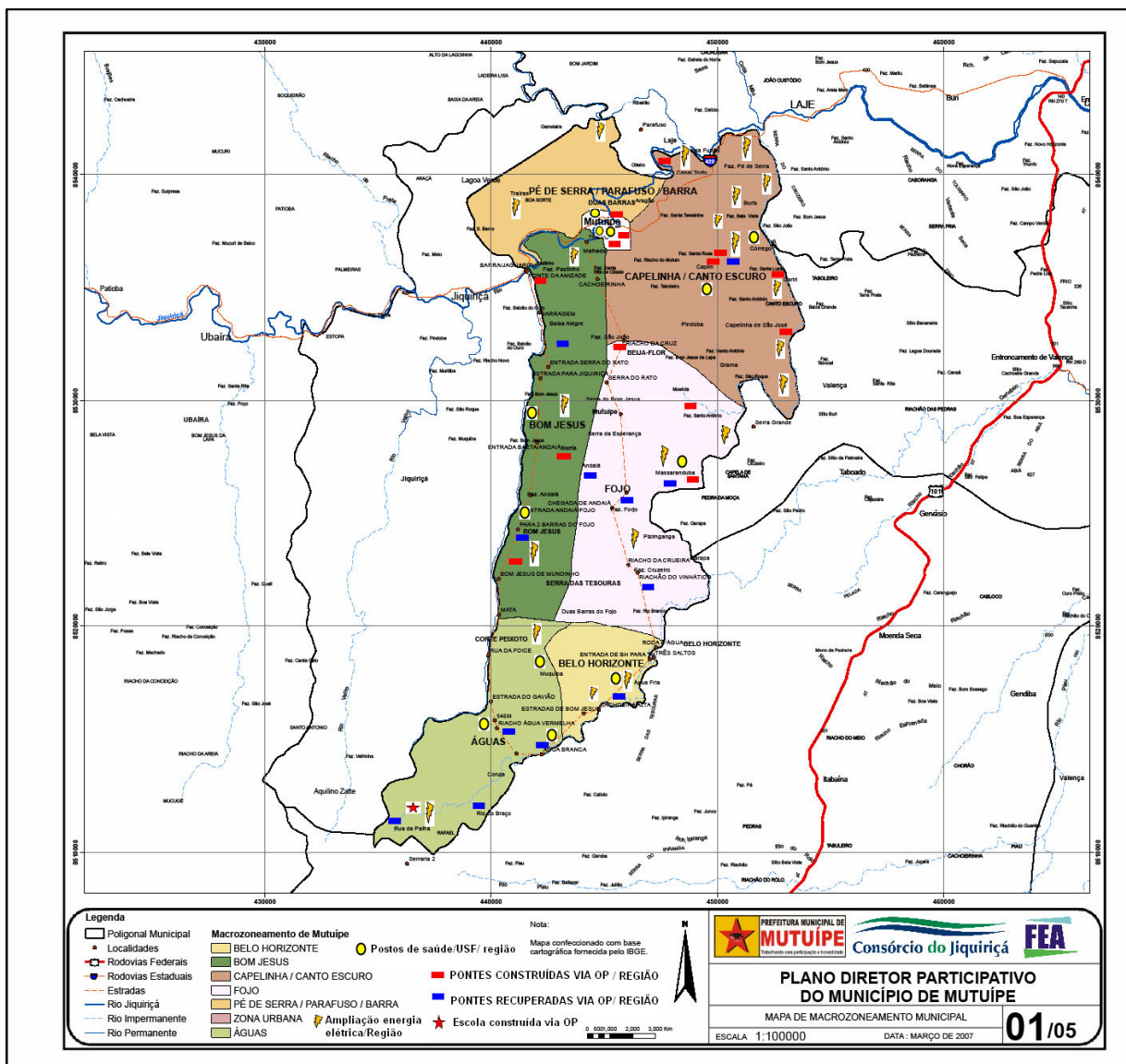


FIGURA 7 – Localização das pontes construídas e/ou reformadas e dos Postos de saúde/USF, solicitados no Orçamento Participativo em Mutuípe. Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe/COOP. Pesquisa de campo 2010.

Dentre essas, uma das mais expressivas foi a ponte construída na área urbana ligando os dois bairros mais importantes da cidade (o Centro e o Bairro Santo Antonio) devido à concentração de serviços, comércio e diversos órgãos públicos.

Conforme observado nas Fotografias 8 e 9, o acesso entre esses dois bairros, por onde trafegam centenas de pessoas diariamente, era limitado, arriscado (consistia de uma espécie de barreira composta por pedra e madeira, denominada popularmente de “pinguela”) e diante de enchentes o trecho era bloqueado.



FOTOGRAFIA 8 – Passarela em pedra e madeira sobre o Rio Jiquiriçá, ligando o Centro ao Bairro Santo Antonio, na cidade de Mutuípe (até 2005). Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe/COOP. Pesquisa de campo 2010.



FOTOGRAFIA 9 – Ponte (Lourival Ramos) sobre o Rio Jiquiriçá e avenida, ligando o Centro ao Bairro Santo Antonio, na cidade de Mutuípe (2006). Fonte: Prefeitura Municipal de Mutuípe/COOP. Pesquisa de campo 2010.

A partir, da priorização e construção da referida ponte observou-se uma maior circulação de pessoas e serviços entre os dois bairros citados, bem como uma valorização das áreas (imóveis em geral, terrenos e construções) a ela adjacentes, responsável por uma conseqüente especulação imobiliária, que acarretou uma elevação substancial nos preços dos imóveis ali existentes.

Outro tipo de demanda frequente nas assembleias do Orçamento Participativo, na área rural, diz respeito à necessidade de expansão dos serviços de eletrificação rural e abastecimento de água. Apesar de não dispor de dados estatísticos que ilustrem a evolução do acesso aos elementos mencionados observou-se que houve uma tendência pela priorização por obras relacionadas às infraestruturas básicas na cidade e zona rural. A execução desses elementos infraestruturais foi apontada como as principais transformações desencadeadas pelo OP em Mutuípe, e na vida de seus habitantes, segundo população investigada, como se verifica na Tabela 7.

Entre o público pesquisado, 100% dos participantes da zona rural, responderam positivamente à pergunta: Com o Orçamento Participativo mudou algum aspecto na vida dos habitantes e no município? O quê?. Enquanto que, entre os participantes da zona urbana, 93,3% também responderam que sim e apenas 6,7% afirmaram que o OP não provocou nenhuma modificação na realidade local.

TABELA 7  
Principais modificações desencadeadas pelo Orçamento Participativo em Mutuípe segundo  
participantes das assembleias (2003-2008): zona urbana e rural

TIPO DE RESPOSTA	Incidência (Zona urbana)	% sobre as respostas	Incidência Zona rural	% sobre as respostas
Melhora na infraestrutura (pavimentação das ruas, iluminação pública, abastecimento de água, manutenção das estradas vicinais, eletrificação rural, construção e/ou reformas de pontes e quadras, construção e/ou reformas de escolas).	12	40	10	41,6
Melhora nas condições de vida/qualidade de vida	3	10	8	33,3
Movimento de participação/mobilização popular	4	13,3	4	16,6
Valorização das ruas/ambiente agradável	2	6,6	0	0
Garante os direitos do cidadão/cidadania	3	10	1	4,2
Conhecimento a respeito dos recursos públicos	2	6,6	1	4,2
Crescimento e/ou desenvolvimento econômico	2	6,6	0	0
Não respondeu	2	6,6	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100</b>	<b>24</b>	<b>100</b>

Fonte: Questionários aplicados aos participantes do OP: 2003 – 2008. Pesquisa de campo, 2010.  
Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

É importante destacar que não ocorreram direcionamentos no conteúdo das respostas referentes a essa questão, pois, se tratou de uma questão aberta, a partir da qual os entrevistados puderam expor suas perspectivas, sem haver a necessidade de optarem por afirmativas pré-determinadas. Desse modo, esperou-se obter a impressão da população a respeito do processo em análise, sem, contudo, correr o risco de induzir os resultados dessa percepção.

Percebe-se, com base na Tabela 7, que existe uma relativa concordância entre os participantes da zona rural e os da zona urbana, a propósito das implicações provocadas pelo OP, posto que 40% e 41,6%, desses participantes, respectivamente, apontaram algum aspecto que diz respeito a obras e serviços de infraestrutura. Paralelamente a isso, 33% da população rural e 10% da população urbana, indicou que houve melhorias nas condições de vida a partir do OP. Os depoimentos de uma ex-delegada do OP e do ex-gestor municipal, também elucidam essa questão:

Melhorou muito, porque no caso, lá mesmo, quando não tinha essa ponte, lá do Cariri, o povo andava, olha a distância (movimento estendendo os braços). O povo esperou por energia lá há tantos

anos. Lá, botou energia ali em Bino, quando veio botar lá em casa tinha 15 anos. 15 anos de um quilômetro pra outro. Aí botou lá em casa. Agora, com 32 anos veio botar no resto da comunidade. O povo esperou 32 anos, foi uma alegria maior do mundo, e pertinho assim de uma casa pra outra. Então, eu acho que foi uma coisa que ficou marcado lá. (Delegada do OP – zona rural).

Mudou muito. Muito. Por exemplo, quando você para pra analisar, 328 banheiros e sanitários construídos, mas numa cidade que é pequena e essa população com mais de 300 habitações, com 5 ou 6 pessoas em cada casa, na média, tinha os dejetos jogados no quintal ou na rua. Então aí já é uma qualidade de saúde muito grande. [Mas esses banheiros não foram eleitos no Orçamento Participativo?]<sup>98</sup>. Foi no primeiro ano por conta de não ter ainda o OP, mas foi um pedido coletivo, não nos moldes do Orçamento Participativo como foi criado no segundo ano. Mas foi uma solicitação das pessoas, no primeiro ano onde nós assumimos e tinha aquelas prioridades de recuperação das ruas, das estradas, e os banheiros foi um pedido coletivo, onde as ruas da periferia, principalmente, as do Bairro da Cajazeira, não tinham banheiros e sanitários, na sua grande maioria. Calçamento de ruas. Então uma rua calçada ela tem uma importância imensa para os moradores, né? Chovendo você não tem lama. Com o sol, a poeira. Em várias ruas movimentadas tinham várias pessoas com problemas respiratórios por conta da poeira. E, estradas com ponte de madeira, por exemplo, quando quebravam ficavam intransitáveis, porque não há mais madeira suficiente, não tem nenhuma condição hoje de manter ponte de madeira. Então nós construímos 16 pontes, 14 na zona rural. Abastecimento de água. Era uma outra prioridade muito grande que nós conseguimos para várias regiões através da FUNASA<sup>99</sup> e da SEDS. Abastecemos regiões que tinha dificuldade com água. Energia elétrica. Fizemos um trabalho aqui muito forte. Hoje o município tem mais de 90% da sua área coberta com energia elétrica. E, a questão da saúde, os PSF<sup>100</sup>. Temos dificuldade na contratação de médicos, mas todo o município hoje tem cobertura de PSF graças a essa solicitação no Orçamento Participativo. E quando você vai para regiões mais pobres, mais distantes como a Rua da Palha, Rio do Braço, lá na divisa com Teolândia, lá o Orçamento Participativo foi assim, muito transformador para a população daquela região. Primeiro porque eles não tinham acesso nem à cidade. Era mais fácil ir para Jiquiriçá, para Tancredo Neves, do que vir para a cidade porque não tinha estrada. Então, nós compramos patrol, nós compramos trator, nós compramos todos os equipamentos, retroescavadeira, caçambas, com esse objetivo de fazer estradas. Eles não tinham acesso ao PSF. E o PSF passou a ter condição de atendê-los. Tratamento bucal. As pessoas de Mutuípe não tinham tratamento dentário. Era comum, as pessoas pedirem próteses, chapas. Após o atendimento com o consultório odontológico móvel nós conseguimos amenizar esse sofrimento da população. Então, em vários setores nós temos como mostrar a transformação na vida das pessoas, através do que

---

<sup>98</sup> Questionamento proposto pela autora.

<sup>99</sup> Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) e Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDS).

<sup>100</sup> Postos de Saúde da Família.



foi realizado por solicitação do Orçamento Participativo. (Luís Carlos Cardoso da Silva / ex-prefeito de Mutuípe: 2001 – 2008).

Assim, verificou-se que na área rural as necessidades não ficavam restritas ao plano das obras, mas concentravam-se, principalmente, na realização de serviços, como a recuperação e manutenção de estradas vicinais, energia elétrica e abastecimento de água. Nesse sentido, de acordo com o ex-gestor municipal, houve a necessidade de se adquirir equipamentos e máquinas que dessem conta de realizar as prioridades e demandas da população rural. Portanto, a aquisição desses equipamentos, deveu-se a priorização da população rural por estradas vicinais recuperadas e conservadas, como também mediante a solicitação por abertura de novas vias. Assim, foram adquiridas entre os anos de 2003 e 2008 as seguintes máquinas para o município: duas caçambas, dois besouros, duas patrol, uma retroescavadeira e um trator, além da reforma de alguns equipamentos já existentes.

Ainda no que diz respeito à priorização por serviços, observou-se, principalmente na área rural, grande demanda por postos de saúde. Assim, verificou-se uma ampliação da oferta desses serviços, a partir de 2003, através da reativação e da construção de postos de saúde, principalmente para a implantação do programa Unidade de Saúde da Família (USF) desenvolvido em parceria com os governos estadual e federal, bem como se constatou um alargamento no índice da população coberta pelo referido serviço, como se observa na Tabela 8.

TABELA 8  
Evolução no número de estabelecimentos de saúde e população coberta em Mutuípe: 2000 – 2009

TIPO DE ATENDIMENTO	Nº de Estabelecimentos até 2000	% População Coberta	Nº de Estabelecimentos em 2009	% População Coberta
Centro de saúde/ UB*	1	-	6	100
Policlínica	1	-	1	100
Unidade de apoio a diagnose e terapia	0	0	1	100
Posto de saúde	0	0	7	100
Unidade móvel terrestre (odontológica)	0	0	1	100**
TOTAL	2	-	16	100

\* Unidade Básica. \*\*Referente à população rural. Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)/PMM/2009. Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Outro tipo de demanda recorrente nas assembleias do OP referiu-se à ampliação dos serviços de saúde bucal. Desse modo, o poder público adquiriu um

Trailer Móvel para atendimento dentário na zona rural do município, visto que, até 2000, só se dispunha desse tipo de serviço público nos postos de saúde da cidade. Posteriormente, algumas USF das zonas urbana e rural também passaram a contar com serviços odontológicos semanalmente.

Não cabe aqui discutir a qualidade dos serviços prestados através da ampliação da oferta dos serviços de saúde, bem como seus efeitos sobre as condições da saúde da população mutuipeense (porém, seria questionável a qualidade do atendimento em outro tipo de pesquisa). Entretanto, é possível conjecturar a respeito de uma melhoria na qualidade de vida dos habitantes a partir do alargamento no acesso ao referido serviço público básico. Um depoimento de um dos ex-delegados do Orçamento Participativo da zona rural ilustra essa constatação ao afirmar que “A saúde melhorou, porque hoje se tem posto [de saúde] até na zona rural”<sup>101</sup>, após ser questionado sobre as modificações desencadeadas pelo OP no município.

Compete ressaltar que nas regiões que não indicaram como primeira prioridade a implantação de postos de saúde (pois existiam outras demandas mais urgentes), mas assinalaram essa necessidade durante as assembleias do OP, ocorreu à realização desse serviço. Esse fato aconteceu com outras obras e serviços que mesmo não tendo sido eleitas entre as duas prioridades anuais em determinada região, acabavam sendo realizadas quando existiam recursos locais disponíveis ou conseguiam-se as verbas específicas através de parcerias com os governos estadual e/ou federal.

No que tange os serviços de educação, cultura, esporte e lazer<sup>102</sup>, nota-se que os investimentos foram pontuais e escassos. Ainda assim, foram construídas duas quadras de esportes, ambas em bairros periféricos. Também se verificou a construção de arquibancadas no estádio municipal e a reforma e cobertura de uma quadra poliesportiva em um colégio municipal<sup>103</sup>. Assim, apesar dos reduzidos investimentos nesses setores, a demanda por essas obras e serviços era antiga (sobretudo, por parte das crianças e jovens dos bairros atendidos), e os efeitos

---

<sup>101</sup>Entrevista realizada durante a pesquisa de campo (março, 2010).

<sup>102</sup>No município de Mutuípe, essas três áreas formam uma única secretaria, a Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer.

<sup>103</sup>Esta obra foi realizada pela gestão 2009/2010.

sociais da sua realização são evidentes (embora não mensuráveis), ao passo que permitiu à população o acesso a espaços até então inexistentes<sup>104</sup>.

Verificou-se ainda, a construção de uma escola na área rural (Comunidade da Rua da Palha, *vide* localização na Figura 7), sendo esta obra apontada por alguns membros da COOP como uma das mais importantes realizações do OP, devido ao fato de se tratar da comunidade mais carente do município (e a mais distante da cidade, pois se localiza a aproximadamente 40 quilômetros da sede municipal). A escola que funcionava na região possuía condições precárias e insalubres (consistia de um cômodo feito de taipa<sup>105</sup>, coberta de palhas e sem banheiro), segundo afirmam duas membros da COOP, a respeito do que consideram aspectos marcantes do OP de Mutuípe:

a) O que marcou mesmo, eu acho, foi a escola de lá da Rua da Palha, porque o pessoal ali não conhecia nada. A professora era leiga, só sabia ensinar ler e escrever o alfabeto. Era palha mesmo. Uma casa de palha.

b) Quando implantou aquela escola lá as pessoas começaram a ter noção de higiene, a maneira de tratar as pessoas, de se tratar. De ter uma higiene pessoal. Não só alimentar, mas pessoal mesmo. A professora que foi pra lá, ela fazia um pouco de tudo. [...] Ela era enfermeira, porque o quê que ela fazia quando alguém se cortava: - Não, não pode botar pó-de-café em cima do corte não, não é assim que se trata [...] Então assim, promoveu uma acessibilidade em diversas áreas, houve uma transversalidade com muitos segmentos, com muitas áreas. Ela (a professora) detectou pra gente muitas pessoas que não tinham documentos. Ela identificou encaminhou pra que o órgão tomasse as providências de fazer o registro daquelas pessoas, de tirar a carteira de identidade, de levar aquela pessoa pra fazer a sua aposentadoria. [...] Então, o conhecimento, a beleza das pessoas terem o conhecimento e começar a enxergar mais além. [A escola virou palco de momentos históricos]. Então eu acho que aquela dali (a obra), promoveu muitas outras coisas. A preservação do meio ambiente, lá é uma região que tem muitas cachoeiras, a preservação das matas. [...] E tudo isso, graças a construção dessa escola, a abertura das estradas, a energia elétrica.

Nesses depoimentos evidencia-se também a questão da utilidade do Orçamento Participativo, enquanto desenvolvimento de uma função político-pedagógica. Desse modo, as implicações sobre o espaço social, desencadeadas

---

<sup>104</sup>Cabe observar que até 2001 o município só dispunha de uma quadra poliesportiva, construída e administrada pelo governo estadual, a qual se tornou, muitas vezes, objeto de disputas políticas, o que limitava consideravelmente o uso de determinado bem público pela população mutuipeense.

<sup>105</sup>Consiste de paredes feitas de barro (argila) amassado e um trançado composto de tiras de madeira e cipó.

através da priorização pela comunidade, através do OP, para a construção de uma escola, refletiram-se nas relações entre o governo local e a sociedade, pois ampliou os espaços de diálogos entre a referida comunidade e o poder público e confluuiu para a inserção do referido grupo social no contexto sócio-político local, sobretudo através do acesso a serviços públicos básicos.

A participação popular na gestão do território municipal atuou, ainda que de maneira indireta, nas transformações socioeconômicas observadas em Mutuípe através das implicações sócio-espaciais desencadeadas, sobretudo devido aos investimentos em setores da infraestrutura durante oito anos. O investimento na ampliação dos serviços públicos influenciou, também, no quadro de funcionários públicos do município. Verificou-se um aumento considerável nos gastos com funcionalismo público municipal entre os anos de 2000 e 2007<sup>106</sup>. Paralelamente, constatou-se um acréscimo também nas despesas com os setores da educação e saúde, conforme se observa na Tabela 9.

TABELA 9  
Crescimento as despesas com funcionalismo público, educação e saúde em Mutuípe: 2000, 2004 e 2007

TIPO DE DESPESAS	PERÍODO/R\$ milhões		
	2000	2004	2007
Funcionalismo	2.043.609	4.164.498	7.090.103
Educação	2.430.262	3.543.933	5.703.392
Saúde	767.626	1.837.459	3.201.352

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios.  
Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Diante desse contexto (mas também relacionado a outros fatores como a ampliação das transferências sociais do governo federal nesse período), verificou-se uma dinamização do comércio local, no sentido da ampliação no número de estabelecimentos comerciais<sup>107</sup>, através da atração de investimentos internos e externos, e conseqüentemente, da ampliação da participação desse setor no PIB, conforme se observa na Tabela 10. O alargamento da infraestrutura e dos serviços

<sup>106</sup> Entre os anos de 2001 e 2008 foram realizados dois concursos públicos no município, resultando na contratação e efetivação de mais de 300 servidores públicos municipais, ampliando a oferta de emprego, tão limitada na maioria dos pequenos municípios. Atualmente a prefeitura emprega mais de 700 pessoas entre efetivos e contratados.

<sup>107</sup> Em 2008 existiam 383 estabelecimentos comerciais em Mutuípe. No primeiro semestre de 2010 esse número chegou a 423. Estima-se que em 2001, esse número girava em torno de 180 estabelecimentos, segundo informações do Setor de Obras e Tributos municipais.

básicos no município pode ter atuado como condutor para o desenvolvimento do comércio local.

TABELA 10  
Participação dos setores da economia no PIB municipal em Mutuípe e na Bahia: 2000 - 2007

PERÍODO	MUTUÍPE SETORES (%)			BAHIA SETORES (%)		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
2000	16,52	15,46	68,02	8,78	28,86	62,36
2002	13,60	9,08	77,32	10,52	28,81	60,67
2004	12,26	9,63	78,11	10,83	30,70	58,47
2006	15,09	10,41	74,50	7,87	30,65	61,48
2007	14,25	9,53	76,23	8,64	28,16	63,21

Fonte: SEI.

Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Observa-se que enquanto ocorre uma diminuição da participação do setor de serviços no contexto do PIB do estado, entre 2000 e 2004, em Mutuípe, observa-se um aumento expressivo de mais de 10% da participação desse setor no PIB municipal no mesmo período. Todos esses fatores correlacionados influenciaram (direta ou indiretamente) no crescimento verificado no Produto Interno Bruto (PIB) e, sobretudo, na renda *per capita* do município, como demonstra a Tabela 11.

TABELA 11  
Evolução do PIB e PIB *per capita* na Bahia e em Mutuípe: 1999/ 2004/ 2007

PIB	PIB TOTAL (R\$ milhões)			PIB <i>per capita</i> (R\$)		
	1999	2004	2007	1999	2004	2007
Bahia	41.883,13	79.083,23	109.651,84	4.524,67	5.780,06	7.787,40
Mutuípe	30,80	51,62	73,21	1.688,39	2.524,76	3.456,20

Fonte: SEI/CNM/IBGE.

Elaboração: Valdirene Santos Rocha Sousa.

Enquanto no estado verificou-se um crescimento de 72,1% na renda *per capita* da população entre os anos de 1999 e 2007, em Mutuípe, esse aumento foi de 104,7% no mesmo período. Infelizmente, como o intervalo censitário é 10 anos, não foi possível realizar uma análise comparativa dos indicadores socioeconômicos relativos ao IDH, bem como dos demais indicadores utilizados como parâmetros para seu cálculo (nível de educação e expectativa de vida), e de indicadores referentes à desigualdade e concentração de renda (índice de Gini), pois, os dados existentes são referentes ao último censo demográfico que ocorreu em 2000, portanto, antes da realização do OP no município. Também não foi possível, apesar

das evidências empíricas, estabelecer um parâmetro quantitativo a respeito dos índices de cobertura em infraestrutura e saneamento básico.

Assim, constata-se que, os desdobramentos ocorridos na dinâmica sócio-espacial e socioeconômica local, em Mutuípe, possuem relação com a introdução da participação popular na gestão dos recursos públicos locais. Todavia, reconhece-se que, por tratar-se de um assunto multidimensional, e complexo, torna-se ineficaz explicar a totalidade de implicações decorrentes da abertura de espaços participativos na gestão pública, em apenas uma análise. Nesse aspecto, concorda-se com Souza (2006, p.188) ao considerar que

Análises de performances de política públicas e rotinas participativas no Brasil estão apenas engatinhando. O ideal seria que se dispusesse de farto material empírico, capaz de documentar a performance redistributiva [...] de diferentes tipos de política e rotina participativa. É insatisfatório constatar que tal ou qual rotina ou institucionalidade parece simpática aos olhos da opinião pública ou proporciona, algum tipo de satisfação de curto prazo para muitos participantes, com base em pesquisas de opinião. É preciso entrar em pormenores e ir além dos indícios. [...] é comum encontrar na escassez de dados, em um país como o Brasil, um obstáculo para chegar a conclusões mais sólidas, apoiadas em comparações históricas – como os graus de disparidade de infra-estrutura técnica e social ao longo do tempo, e a possibilidade de correlacionar isso, solidamente com a variável da participação popular – e em comparações entre rotinas e locais diferentes.

Ainda assim, compreende-se que, é através de reflexões desenvolvidas a partir das raras experiências participativas no universo da prática política brasileira, sobretudo da baiana, que se permite visualizar possíveis avanços, no sentido da democratização, não apenas da gestão (enquanto espaço de deliberação no âmbito do Estado), mas acima de tudo, do acesso aos bens públicos pela sociedade, principalmente, a parcela da população que historicamente esteve relegada a uma situação de exclusão e abandono. Os investimentos em infraestrutura, além de outros fatores, propiciados por uma considerável priorização e reivindicação, nas assembleias do Orçamento Participativo de Mutuípe, por obras como pavimentação, contenção de encostas, construção de pontes e escadarias, iluminação pública, eletrificação rural, ampliação dos serviços de saúde, entre outros, revelaram a fragmentação do espaço mutuípense. Essa constatação, por um lado, demonstrou os espaços que contavam e os que não dispunham dos serviços públicos básicos e, por outro, caracterizou o modelo de gestão desenvolvido até então, o qual priorizava determinadas áreas da cidade, e do município, em detrimento de outras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação a respeito das experiências de participação popular através do processo político e, ao mesmo tempo, instrumento de gestão pública, intitulado “Orçamento Participativo”, diz respeito a um assunto cuja complexidade requer uma análise multidisciplinar que passa, entre outras, pela temática sobre a democracia, a relação entre o Estado e a sociedade civil, a gestão pública, em suas nuances com a gestão do território, além da cultura política e suas repercussões na elaboração de políticas públicas.

O objetivo principal da prática do Orçamento Participativo é a efetivação de um governo democrático. Desse modo, utiliza-se do discurso a cerca da democracia – ainda que se trate de um conceito em aberto e em constante desenvolvimento, mas, permeado pelas contradições históricas, – para respaldar as diversas práticas participativas. Nesse sentido, buscou-se, neste estudo, ilustrar as especificidades do referido instrumento de gestão à luz da experiência desenvolvida em Mutuípe. Nesse intuito, atentou-se, sobretudo, para as implicações sócio-espaciais decorrentes, sem, contudo, deixar de elucidar as contradições, estratégias políticas e limites do OP enquanto mecanismo “democrático” de gestão dos recursos públicos.

Observa-se que, o discurso hegemônico a respeito da democracia corrobora para a afirmação do modelo democrático liberal, o qual atrela a efetivação de uma sociedade democrática à existência um governo central representativo. Este deve atuar no sentido de promover as condições mínimas necessárias à sobrevivência dos habitantes, inclusive, utilizando-se da coerção na defesa da ordem social e do território. Assim, apesar de fundamentada em um discurso que aclama a democracia participativa, a prática do OP, não abre mão das formas tradicionais de governo, caracterizadas pela representação política.

Contudo, ao observar a história do ponto de vista da participação popular na vida política do país, visualiza-se um passado opressor, no qual, a sociedade estava à margem dos processos decisórios de gestão do território que envolve, entre outros elementos, o destino e a aplicação dos recursos públicos. No entanto, evidencia-se, a partir das últimas décadas do século XX, o surgimento de movimentos de contestação da política autoritária que estava posta até então, e, como resultado

desses movimentos sociais, combinada às estratégias do Estado, assistiu-se à criação de espaços e canais de relacionamento, institucionalizados ou não, entre o poder público e a sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão a respeito da gestão dos recursos públicos.

Assim, esse desfecho resulta, principalmente, da deficiência do Estado representativo em administrar os inúmeros problemas sociais e, ao mesmo tempo, da reivindicação dos movimentos populares por maiores espaços na esfera pública. Nesse contexto, verificou-se a emergência do reconhecimento da importância da participação direta dos cidadãos, a partir de uma articulação entre Estado e sociedade civil. Contudo, o surgimento dessas modalidades de processos participativos possui um viés estratégico ao passo que, pode atuar como forma de autopromoção e autosustentação de determinados grupos sociais na arena política, posto que, esses espaços decisórios coexistem com os tradicionais mecanismos de democracia liberal representativa.

Destarte, essa pretensa democratização da gestão pública, aclamada por diversos movimentos sociais que objetivavam a construção de um Estado participativo e democrático, estabeleceu um elo com o projeto neoliberal que, contraditoriamente, também requer a participação da sociedade civil em espaços públicos. Desse modo, a convergência entre dois projetos distintos acarretou, entre outros fatores, a banalização da ideia de participação transformando os anseios por um aprofundamento da democracia, e do papel social do Estado, num simulacro da participação que, na maioria das vezes, se limita a um cunho meramente gerencialista.

De todo modo, os movimentos pró-redemocratização culminaram na Constituição Federal de 1988, a qual marca a institucionalização da democratização da gestão pública a partir da inclusão da participação popular como forma de democratizar os processos decisórios e ampliar as possibilidades de controle social sobre o Estado. Tal controle efetiva-se através do acompanhamento dos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, pela sociedade, concretizados através da criação dos conselhos gestores de políticas públicas, bem como pela possibilidade de implementação de outras formas de participação popular, direta e indireta, na esfera do poder público.

Nesse contexto, paralelo à abertura neoliberal, muitos governos viram-se na contingência de promover mudanças e readequações nos modelos de gestão



desenvolvidos até então, obedecendo inclusive às normas de instituições internacionais e multilaterais. Assim, contemporaneamente, observa-se um discurso unânime de reconhecimento da necessidade de estabelecer parcerias com os governos e instituições locais e valorizar a participação da sociedade civil na gestão de suas ações.

Desse modo, o fenômeno da participação torna-se um processo complexo, e contraditório, de relação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado, instâncias enredadas por estratégias neoliberais, e, sua efetivação depende de condições objetivas (decorrentes da estrutura econômico-social e política) e de condições subjetivas (a cultura política que se constrói historicamente), ou que delas decorrem (organização e mobilização da sociedade civil).

Diante dessa realidade, são muitas as desconfianças em relação ao Orçamento Participativo, devido ao reconhecimento das estratégias que permeiam tal processo bem como por se tratar de um programa liderado e induzido pelo governo. Ainda assim, várias experiências, notadamente de abrangência local, têm sido desenvolvidas para envolver a população nos processos decisórios sobre o planejamento e implementação de políticas públicas, sobretudo, a partir do processo de descentralização político-territorial. Este atuou no sentido de conferir aos municípios maiores recursos, através de repasses da União e dos governos estaduais, e, conseqüentemente, ampliou as possibilidades financeiras dessas esferas administrativas.

Os processos participativos vêm sendo aclamados como forma de se atender a diversidade de demandas sociais existentes. Assim, a introdução da participação da sociedade civil no processo de deliberação de políticas públicas, em parceria com o Estado (ainda que, muitas vezes, servindo aos interesses do mercado capitalista dominante), pode ser uma via de ampliação do alcance das políticas estatais, ou, em outros termos, e não desprezando as contradições inerentes ao processo, de democratização do acesso aos equipamentos e serviços públicos.

Nesse contexto, a participação popular na gestão pública tem sido utilizada em termos de uma gestão das diferenças territoriais. Ou seja, diante de um território que é multifacetado e complexo, permeado de relações de poder que regem e, ao mesmo tempo, definem esse território, e que também envolve uma infinidade de conflitos e demandas sociais, surge à possibilidade de dirimir tais instabilidades a

partir da inclusão dos diferentes agentes sociais na gestão desse território, conflituoso por natureza.

Assim, pode-se aferir que, a gestão do território se trata da prática estratégica que envolve finalidades econômicas, cálculo da correlação de forças e uso de instrumentos científicos e tecnológicos por parte dos agentes hegemônicos. Dessa forma, a inclusão da participação da população nos processos de gestão pública pode atuar no sentido de amainar os conflitos sociais e, conseqüentemente, reduzir o potencial reivindicativo da sociedade civil.

Neste sentido, pode-se considerar o Orçamento Participativo enquanto um instrumento, mecanismo ou processo, utilizado de forma estratégica pela gestão pública visando mediar às relações sociais e atender as diferenças territoriais. Em contrapartida, o projeto político-participativo procura desenvolver, de fato, a noção da política ao reconhecer a importância da participação social, na priorização das demandas sociais, numa sociedade heterogênea.

A experiência mutuipeense de envolvimento da participação popular na gestão pública, através da implantação do Orçamento Participativo se sustentou por seis anos e, de acordo com os dados pesquisados, desencadeou algumas implicações sócio-espaciais importantes. O OP começa a ser executado no segundo ano do primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores no município, em 2002, porém as assembleias tiveram início no terceiro ano (2003) da gestão.

Observou-se que, o objetivo principal era aproximar a sociedade do poder público, conforme fora proposto durante as campanhas eleitorais. Assim, além de realizar uma administração com participação popular, buscou-se, sobretudo, administrar as carências existentes no território municipal, conforme o ex-prefeito (2001-2008), ou seja, o compartilhamento da gestão das demandas sociais do município diante de um orçamento limitado e das inúmeras cobranças.

Assim, ainda que de modo implícito, verifica-se as estratégias políticas relacionadas à prática do Orçamento Participativo no referido município. A abertura para a participação popular na gestão, isto é, a aproximação e o “trabalho conjunto” entre sociedade civil e poder público, operou, de algum modo, no sentido de dissipar as reivindicações populares e, ao mesmo tempo, colocar o governo numa posição confortável para justificar demandas sociais não atendidas.

No entanto, o Orçamento Participativo avança em relação ao que estava posto no sistema político historicamente desenvolvido em Mutuípe, marcado pela

centralização do poder e, principalmente, por relações tradicionais clientelistas e patrimonialistas, que consubstanciava o total afastamento das decisões públicas em relação à sociedade. Desse modo, o OP contribuiu para atenuar traços do clientelismo assistencialista, ainda presentes na política brasileira, de modo marcante, na prática política nordestina e, sobretudo, na baiana. Assim, tratou-se de um momento singular no município, no qual a população pôde se aproximar da gestão municipal e participar de decisões acerca de uma parcela do orçamento municipal.

Nesse âmbito, o processo do OP, caracterizou um período de abertura para a prática democrática, onde a sociedade pôde expor suas opiniões e expectativas, decidir e participar da gestão do município e, o poder público, pôde conhecer as expectativas e demandas sociais diretamente. Contudo, diante de uma cultura política patrimonialista e assistencialista, o processo do OP encontrou resistências políticas por parte das lideranças locais, sobretudo por parte da oposição, que se mostraram temerosas em relação à perda do poder de decisão a respeito do destino dos recursos públicos e, conseqüentemente, à perda de prestígio político.

A esse respeito, alguns aspectos precisam ser mais bem compreendidos e, carecem de maior aprofundamento. Assim, além de outras, surgem questões como: qual o papel assumido pela oposição com relação ao Orçamento Participativo? Quais as estratégias assumidas pelos representantes do legislativo, diante da implantação do OP, para manter sua base eleitoral? Como se desenrolaram as relações e disputas políticas entre os vereadores durante o período de vigência da referida prática? O OP concorreu para dissolver a influência política de vereadores?

Apesar dessas lacunas, percebeu-se que, por um lado, o processo de inclusão da sociedade civil na gestão dos recursos públicos leva a um fortalecimento e valorização da democracia, e pode reforçar o seu caráter pedagógico. Diante dos depoimentos obtidos nas entrevistas, notou-se que, a participação no espaço público permite a aprendizagem coletiva, e individual. Ou seja, o OP desenvolvido em Mutuípe, atuou de modo a reforçar a função político-pedagógica da participação popular de modo que, promoveu informações relevantes no que diz respeito a questões orçamentárias e aproximou a população dos assuntos referentes à administração dos recursos públicos.

Além disso, estimulou o aprofundamento de uma consciência de direitos, pois, incentivou a associação dos indivíduos a grupos representativos,

especialmente, àqueles ligados a reivindicação dos direitos trabalhistas como os sindicatos e as associações, o que revela seu papel enquanto mecanismo de mobilização social. Nesse sentido, verifica-se ainda, no período em foco, o aumento no número de organizações representativas e conselhos gestores no município.

Por outro lado, constatou-se que, no geral, essa participação foi inconsistente diante do fato de que a maioria da população participou apenas uma vez das assembleias do OP. Ademais, a maioria dos partícipes visou, notadamente, ao atendimento de demandas específicas. Isso revela que a privação dos habitantes a serviços básicos como educação, saúde e, sobretudo, infra-estrutura foi o que movimentou o processo do OP realizado em Mutuípe. Ou seja, de modo genérico, participou-se porque se necessitava de serviços públicos, até então inexistentes ou deficientes, pois, vivia-se em espaços degradados e desassistidos. Porém, essa população, no geral, não possuía consciência política do processo. Desse modo, não surpreende o fato de que, o perfil socioeconômico e sociocultural da maioria dos participantes do OP revela um público que transita entre as classes menos favorecidas e com baixo nível educacional.

Entretanto, entre os que tiveram um contato mais direto e contínuo com o poder público, como é o caso dos delegados, verificou-se uma visão positiva do processo e uma consciência da importância de suas participações no OP. Entre estes, o OP atuou no sentido da formação política e da popularização de lideranças. Desse modo, vários delegados do OP se candidataram ao cargo de vereador, sendo que, uma ex-delegada obteve êxito no pleito eleitoral de 2004.

Apesar da impossibilidade de mensurar, nesta pesquisa, o total de recursos destinados às obras e serviços realizados através do OP, devido ao fato de não se obter resposta dos órgãos responsáveis em tempo hábil, verificou-se uma substantiva alocação de recursos nos setores de infra-estrutura, especialmente, em obras de pavimentação de ruas e avenidas e construção de pontes. Isso revela a grande demanda social por esses itens bem como a fragmentação do espaço municipal ao demonstrar as áreas providas e as desprovidas de tais objetos. Nesse contexto, observou-se uma redistribuição dos recursos para áreas menos valorizadas, sobretudo na cidade, como as periferias, que receberam a maioria dos investimentos em obras como pavimentação, contenção de encostas e, construção de escadarias e quadras poliesportivas.

No que concerne aos serviços, notou-se uma considerável ampliação dos serviços de saúde, ilustrados através do acréscimo no número de estabelecimentos públicos de saúde e na população coberta por esses benefícios. Contudo, esta constatação indica, também, que não houve uma distribuição equitativa dos recursos entre os diferentes setores, acarretando uma deficiência de investimentos em áreas como educação, cultura, esporte e lazer. Revela ainda, os reduzidos recursos destinados ao OP, fato que foi considerado um dos principais impasses pelo público investigado, inclusive, por representantes do poder público.

Paralelamente ao desenvolvimento do município, no sentido infra-estrutural, e a ampliação dos serviços públicos básicos, percebeu-se um incremento do comércio local, que se ampliou e diversificou. Assim, ocorreu uma dinamização da economia, relacionada ao aumento do PIB municipal e da renda *per capita*, durante os anos de realização do OP no município.

Apesar das implicações positivas, identificaram-se alguns impasses no processo de OP desenvolvido em Mutuípe. Além das estratégias e resistências políticas, e dos reduzidos recursos disponíveis para discussão nas assembleias, a composição da Comissão de Organização do Orçamento Participativo constituía-se de funcionários da administração pública que se voluntariavam para tal fim e não eram liberados das suas funções rotineiras acarretando uma sobrecarga de responsabilidades.

Portanto, não existia uma equipe técnica, fixa, direcionada apenas para a coordenação do OP no município, como acontece em práticas desenvolvidas em cidades maiores, e a equipe formada sofria mudanças constantes na sua coordenação. Esses fatores foram apontados pela COOP como entraves ao processo e, conseqüentemente, para a inexistência de um banco de dados que pudesse demonstrar, quantitativamente, as características referentes à evolução da participação durante as assembleias, ao perfil sociocultural dos participantes, bem como aos recursos anualmente destinados às obras e serviços priorizados no OP e sua redistribuição por setores e fundos específicos. Assim, constatou-se a necessidade de uma organização mais sistemática por parte da COOP, que pudesse dar conta de organizar, executar, e, principalmente avaliar os impactos do OP sobre a população mutuipeense, com vistas ao aprimoramento do processo no âmbito local.

Dessa forma, apesar de provocar implicações sócio-espaciais relevantes, o Orçamento Participativo evidenciou suas limitações através dos impasses observados. Assim, o referido processo foi desativado após o término do governo 2000-2008. Apesar da administração atual (2009-2012), também desenvolvida pelo PT, seguir realizando as obras priorizadas pela população nas últimas assembleias ocorridas no ano de 2008, os pleitos foram suspensos bem como as eleições para delegados.

Acredita-se ainda que, o OP não aprofundou um vínculo com a população, pois, em nenhum momento houve manifestação coletiva por parte da mesma, nem mesmo dos delegados ou conselheiros do OP, em relação à extinção da referida prática e o abandono de suas decisões. Contudo, observou-se, durante a pesquisa, um desejo unânime, por parte dos agentes sociais envolvidos no processo, pela reativação do OP na gestão municipal. Isso denota, por um lado, o reconhecimento da importância da participação, todavia, por outro, revela a inexistência de uma cultura política de participação que seja capaz de mobilizar coletivamente a população em torno da reivindicação de um anseio comum.

Portanto, diante dos embates teóricos e metodológicos suscitados pelo OP, principalmente no questionamento acerca da sua consistência democrática, qualquer abordagem que tenha esse instrumento de gestão pública como objeto de investigação, precisa reconhecer os problemas e as ideologias envolvidas, no sentido de não realizar uma análise simplesmente “romântica” e fantasiosa, e que contribua apenas para enfatizar a expansão do tema pelo país. Ademais, é importante desenvolver uma análise que, apesar de destacar os “créditos”, ou os pontos positivos da experiência em foco, observe, principalmente, suas contradições e lacunas para que, desse modo, possa contribuir para o aprofundamento do debate a respeito da temática.

Envolver a população nos espaços de deliberação de políticas públicas de forma momentânea, como ocorreu em Mutuípe (visto que o processo de OP realizou-se durante seis anos e depois foi interrompido), pode resultar em uma participação consultiva e parcial, caracterizando uma “pseudoparticipação”. A cultura política participativa não é uma característica natural das sociedades, mas sim uma situação que, tudo faz crer, só é possível alcançar através da superação de relações e expedientes como as relações de favorecimentos, entre elas o “personalismo” e o

“clientelismo”, o que demanda, de alguma forma, também a mudança substancial de atitude da população com relação à política.

Não obstante, sem cunhar expectativas exageradas a respeito do papel e das possibilidades do OP desenvolvido em Mutuípe, é importante reconhecer que o fato descentralizar as decisões sobre a gestão dos recursos públicos (mesmo tratando-se de recursos limitados) provocou algumas implicações sócio-espaciais relevantes. Neste sentido, a tentativa travada pelo Partido dos Trabalhadores, durante a gestão 2001-2008, de realizar uma gestão democrática, a partir da participação popular, apesar dos percalços, obteve êxito e pode ser considerada uma experiência positiva.

Os impactos decorrentes da participação popular na gestão do território municipal se refletiram tanto no aspecto do relacionamento entre o poder público e a sociedade civil, promovendo uma aproximação entre essas esferas, e uma consequente democratização da gestão, como também, no âmbito do espaço social, através da redistribuição dos recursos e serviços públicos para áreas até então desfavorecidas, caracterizando uma inversão de prioridades. Porém, a descontinuidade observada na prática de Orçamento Participativo investigada, indica que seu desempenho restringiu-se a um momento específico na história da administração local e demonstra os limites de determinado processo enquanto propulsor de uma cultura política da participação no âmbito da gestão pública.

A construção de uma cultura política participativa envolve a necessidade do estreitamento da relação entre o governo e a sociedade, vislumbrando a democratização e a descentralização das decisões e, conseqüentemente, o aprimoramento do Estado local, o que demanda a continuidade de processos como o Orçamento Participativo. Para isso, os obstáculos que existem, nesse processo, precisam ser transpostos e encarados como desafios tanto pela população como pelo poder público. Este precisa garantir, apesar das descontinuidades político-administrativas, o acolhimento e a implementação das políticas públicas e projetos já pensados, inclusive muitos deles com a participação da população.

Por se tratar de um processo, a constituição da democracia participativa, fundada na participação popular, requer o “amadurecimento” da população e do poder público no sentido de construir um Estado que tenha a participação política da sociedade como elemento fundamental na construção da democracia, em contraposição aos moldes elitistas tradicionais. Nessa perspectiva, estratégias

precisam ser pensadas para vencer os desafios e superar os limites que estão atrelados às formas democráticas de deliberação sobre os recursos públicos. Discutir essas práticas pode ser uma forma de avançar no sentido de aprimorar os processos participativos existentes bem como abrir caminhos para o surgimento de outras modalidades de participação que sejam cada vez mais justas e inclusivas.



## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. **Inventando a democracia**: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS, 1997. Disponível em: <<http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>>. Acesso em 3 ago 2009.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. In: Fundação Konrad Adenauer. **Participação Cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: expressão Gráfica e Editora, 2004.

ALMEIDA, Mirian Cléa C. **Produção sócio - espacial e habitação popular nas áreas de assentamentos e ocupações na cidade de Vitória da Conquista – BA**. 2005. 192f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

ANDRADE, Juliana Mousinho Saphira. Democracia Participativa na Bahia: uma vitória, uma conquista. **Revista Científica do Curso de Administração da FACET**. Ano 1, n. 1, mar/ jul de 2006.

\_\_\_\_\_. **Participação Popular, Orçamento Participativo e Inversão de Prioridade**: a experiência de Vitória da Conquista - Bahia (1997-2002). 2005. 154f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) – UNIFACS, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Reforma política no Brasil e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AZEVEDO, Aroldo de. **As Regiões Brasileiras**. 4.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

\_\_\_\_\_; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BAQUERO, Marcelo C. (Org.). **Cultura Política e Democracia**: os desafios das sociedades contemporâneas. Porto Alegre/RS: Editora da UFRGS, 1994.

BECKER, Bertha K. O uso político do território – questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER C.B. K., COSTA R. H., SILVEIRA, C. **Abordagens Políticas da Espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ/ Depto de Geografia, 1983.

\_\_\_\_\_. A crise do estado e a região – a estratégia da descentralização em questão. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, 48(1), p. 43-62, jan./mar. 1986.

BENEVIDES, Maria Vitoria de Mesquita. **A cidadania ativa** – referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 11ª Ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo Perspectiva**. São Paulo, v. 15, n. 2, abr. 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 19 set. 2009.

BRAGA, Maria do C.; BRAGA, Sílvia, H. F. Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise. **Humanae**, v.1, n.2, p.37-54, Dez 2008.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: Levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M.T.F. e MILANI, C.R. **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea**: O território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: EDUFBA, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Paradoxo da Esquerda no Brasil. **Novos Estudos**. Cebrap. N. 74, março 2006: 25-46

CADERNO PPA Participativo. **Construir a Democracia Cidadã 2008-2011**. Salvador: SEPLAN, 2008. Disponível em: <[http://www.seplan.ba.gov.br/mapa\\_territorios.html](http://www.seplan.ba.gov.br/mapa_territorios.html)>. Acesso em: 09 de julho de 2008.

CARLOS, Euzinéia. Participação e cultura política no orçamento participativo. **Ciências Sociais Unisinos**. Espírito Santo, 42(1):27-37, jan/abr 2006. Disponível em: <[http://www.estudospoliticos.pro.br/pdf/participacao\\_cultura\\_politica.pdf](http://www.estudospoliticos.pro.br/pdf/participacao_cultura_politica.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2008.

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

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. Modelo para a Avaliação da Capacidade de Gestão Municipal no Atual Contexto de Descentralização. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, Salvador, 2005. **Anais...**

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política**: território, escala de análise e instituições. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista TERRITÓRIO**. 1997, p. 33-42.

CASTRO, Rocío. Conselhos Municipais para o desenvolvimento sustentável no meio rural: reflexões de estudos e experiências similares. In: CASTRO, Rocío (org). **Participação Cidadã no Meio Rural**: análise dos conselhos municipais no âmbito do projeto Prorenda/DLS Bahia. Salvador: CIAGS/UFBA/GTZ, 2004. 94p. (Coleção Gestão Social).

CERQUEIRA, Luciano. Participação cidadã, onde avançamos, onde emperramos? Rio de Janeiro: **Democracia Viva**, n. 40, p. 60-64, set 2008. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/DV\\_40\\_opinioao\\_ibase.pdf](http://www.ibase.br/userimages/DV_40_opinioao_ibase.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2008.

CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. 11ª Ed. Ver. E ampl. São Paulo: Cortez, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Gestão do Território**: reflexões preliminares. Rio de Janeiro, 1988. LAGET, Convênio UFRJ/IBGE.

\_\_\_\_\_. Espaço: um conceito chave na Geografia. In: **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CRUZ NETO, Claudemiro Ferreira da. **Território e Poder**: O Orçamento Participativo como Política Territorial de Governo em Alagoinhas/BA (Brasil). 2005. 141f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2005.

DAGNINO, Evelina. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? IN: MATO, Daniel (Org.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: Universidad da Venezuela, 2004. p.95-110. Disponível em: < [bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/.../Dagnino.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/.../Dagnino.pdf)> Acesso em: 20 jun 2010.

\_\_\_\_\_. (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, 2002.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Unb, 2001.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: uma aproximação conceitual. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local, Salvador : CIAGS, 2006. v. 1. p. 64-88. **Anais...**

DA SILVA, Carlos Alberto F. da. A dimensão regional na gestão do território: da integração econômica à integração competitiva. **Boletim Goiano de Geografia**. 13 (1): 45-63, jan/dez, 1993.

DIAS, André de Vasconcelos. Ministério Público e Patrimônio Público: uma abordagem em torno da unidade do interesse público. **Revista Eletrônica PRPE**, Pernambuco, v.10, n 3, jun 2006.

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

ECHAVARRÍA, Corina. O Povo, assiste ao jogo ou joga? Reflexões em torno ao espaço público nas instituições de gestão participativa da cidade. In: XI Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Salvador: 2005. **Anais...**

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. Vol. 2, São Paulo: Globo, 1995.

FAZENDO Política: Perfil das Conselheiras e Conselheiros do Orçamento Participativo 2002/2003. **Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos**. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <[www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/livreto.pdf](http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/livreto.pdf)>. Acesso em: 30 nov 2009.

FEDOZZI, Luciano. J. . Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 100, n. 100, p. 91-105, 2001. Disponível em: <[http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista\\_PR/100/fedozzi.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/fedozzi.pdf)>. Acesso em: 07 jul 2008.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador (1986 – 2000)**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2004a.

\_\_\_\_\_. A Democratização da Gestão Urbana em Recife e Salvador: Um Problema Capital. **Política Hoje**, Recife, v. 1, n. 14, p. 117-154, 2004b.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

FREY, Klaus. . Governança urbana e participação pública. **RAC. Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, p. 136-150, 2007.

\_\_\_\_\_. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Rev. Sociol. Polit.**, nov. 2000, no.15, p.83-96. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a06n15.pdf>>. Acesso em: 07 jul 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, 2000. v. 21, p. 211-259,.

GOLDFRANK, Benjamin. ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. **Revista Nueva Sociedad**, nº 212, Nov/Dez, 2007. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org). Acesso em: 20 mai 09.

GOMES, Alberto Albuquerque. Apontamentos sobre a pesquisa em educação: usos e possibilidades do grupo focal. In: **Eccos Revista Científica**. São Paulo, v. 7, n. 2. p. 275-290, 2005. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/715/71570203.pdf>>. Acesso em: 10 mai 2008.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

HARVEY, David. El Neoliberalismo como Destrucción Creativa. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**. nº 01 Mar 2007; 610: 21-44. (Traduzido para o espanhol por Germán Leyens).

\_\_\_\_\_. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HOBBS, Thomas: **Do Cidadão**. Trad. Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002 [1651].

\_\_\_\_\_. **Leviatã**, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Nova cultural, 1988 [1651]. (Coleção *Os Pensadores*, Hobbes, vol. I).

JACOBI, Pedro R. **Ampliação da Cidadania e Participação** – Desafios na Democratização da Relação Poder Público – Sociedade Civil no Brasil. 1996. 278f. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Educação: Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: [bibliotecavirtual.clacso.org.ar](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar). Acessado em: 28 Jul 2007.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet . As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Revista de Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 227-250, 1999.

LACERDA, Lélia Lis. Orçamento Participativo no Brasil: a repolitização do orçamento e a democratização das políticas públicas. **Rev. Humanidades**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 93-108, ago./dez. 2003.

LAVALLE, Adrián G; HOUTZAGER, Peter P; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/pdf/2006/RepresentPolPluralSocCivilLuaNova2006.pdf>. Acesso em: 20 mai 2008.

LEAL, Suely M. R. **Fetichismo da Participação Popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. 1a. ed. Recife: Companhia Editora de Pernambuco-CEPE, 2004. v. 01. 351 p.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975[1949].

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social** : a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Rio de Janeiro : Vozes, 2000.

LIMA, Aline dos Santos. **O Peti em Retirolândia-Ba: implicações e impasses** (1997-2007). 2008. 201f. Dissertação (Mestrado em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional) – Universidade do Estado da Bahia. Santo Antônio de Jesus, 2008.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A Democracia Liberal: Origens e Evolução**. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARQUES, Jorge. Soares. Ciência geomorfológica. In: GUERRA, Antonio. J.. T.; CUNHA, Sandra. B. (Org. ). **Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003, v., p. 129-156.

MARTINS FILHO, Luiz Nestor. **Eficiência na gestão fiscal: um estudo sobre a arrecadação das receitas do município de Alagoinhas/BA entre 2001 e 2006**. 2007. 188f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias. Revista Eletrônica**. Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acessado em: 06 Jul 2007.

\_\_\_\_\_. O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. In: ANPOCS, CD-Rom do XXIX Encontro da ANPOCS, Caxambu, 2005. **Anais...**

MONTORO, Franco. **Da “Democracia” que temos para a Democracia que queremos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2003. 2ª ed. p.128.

MÜLLER, Pierre. **As Políticas Públicas**. 3ª ed. Corrigida. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

MUNICÍPIOS em síntese. Mutuípe. **Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia**. 2010. Disponível em: < [http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=125&Itemid=106](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=106)>. Acesso em: 30 mar 2010.

MUNICÍPIOS brasileiros. **Confederação Nacional dos Municípios**, 2010. Disponível em:< [http://www.cnm.org.br/dado\\_geral/mumain.asp](http://www.cnm.org.br/dado_geral/mumain.asp)>. Acesso em: 20 set 2009.

MUTUÍPE: a rainha do Vale do Jiquiricá. **Prefeitura de Mutuípe**. 2008. 35 p.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado en América Latina contemporánea - Diez tesis para discusión. In: **La democracia en América Latina**: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate. PNUD, Buenos Aires: Alfaguara, 2004. Disponível em:< <http://www.economicasunp.edu.ar/03-.Pdf>>. Acesso em: 20 ago 2009

\_\_\_\_\_. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias". **Lua Nova**, 1998, 44: 27-52.

\_\_\_\_\_. **Reflexiones sobre os estados burocráticos-autoritários**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

OLIVEIRA. Francisco Mesquita de. Desafios da Participação Popular no Poder Local. In: Fundação Konrad Adenauer. **Participação Cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: expressão Gráfica e Editora, 2004.

OLIVEIRA, Jaime A.. Teoria política e políticas sociais: notas para uma investigação. **Cad. Saúde Pública** [online]. 1989, vol.5, n.2, pp. 169-186. ISSN 0102-311X. <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v5n2/05.pdf>>. Acesso em: 08 set 2009.

ORÇAMENTOS Participativos no Brasil: 1997 – 2006. Tabelas e Gráficos. **Projeto Democracia Participativa**. Disponível em: <[http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_tabela\\_graficos.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html)>. Acesso em: 30 mar 2009.

PEREIRA, Priscila de Góes. O local e o território nos programas de Desenvolvimento Econômico Local: um ensaio sobre os limites e possibilidades do caso brasileiro. In: X Colóquio Internacional sobre Poder Local: desenvolvimento e gestão social do território: Salvador, 2006. **Anais...**



PLATÃO. **A república**. Trad. de Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

PERFIL dos municípios brasileiros. Mutuípe. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010. Disponível em:  
<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>>.  
Acesso em: 20 jan 2009.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro:FGV, 1999.

QUEM é o Público do Orçamento Participativo – 2002. **CIDADE** – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Cidade, Porto Alegre, 2003. 79p. Disponível em:  
<[www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/livreto.pdf](http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/livreto.pdf)>. Acesso em: 30 nov 2009.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo, Ática, v. 29., 1993. (Série Temas Geografia Política).

REBOUÇAS, Helena Pires. **Mutuípe**: Pioneiros e Descendentes. Salvador – BA: Ed. Universitaria Americana, 1992, 160p.

REBOUÇAS, Julival. **No Roteiro da Democracia**. Mutuípe: Tipografia Giralda, 1953.

RIBEIRO, Maria Tereza. F.; LOIOLA, Elisabeth. Gestão do território e desenvolvimento. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S.(Org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea** - O território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: EDUFBA, 2009, v., p. 187-225.

RIBEIRO, Uriella. Coelho. A Participação no Nordeste: Um olhar sobre os potenciais inclusivos em três experiências de Orçamento participativo. In: **Fazendo Gênero 8** - Corpo, Violência e Poder, 2008, Florianópolis. **Fazendo Gênero 8** - Corpo, Violência e Poder, 2008.

\_\_\_\_\_. As mulheres no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. As potencialidades e limites para uma participação paritária entre homens e mulheres neste espaço. II Seminário Nacional Movimentos Sociais Participação e Democracia. UFSC: Florianópolis, 2007. **Anais...** Disponível em: <[www.sociologia.ufsc.br/npms](http://www.sociologia.ufsc.br/npms)>. Acesso em: 30 mar 2010.

RICCI, Mayra Landim. **A dimensão Educativa das Experiências Participativas: o orçamento participativo no Município de Alagoinhas.** 2005. 170f . Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2005.

RICCI, Rudá. O Orçamento Participativo já não é mais novidade. **Dom Total.** Belo Horizonte, set 2009. Disponível em:  
<<http://www.domtotal.com/colunistas/detalhes.php>>. Acesso em: 05 out 2009.

ROCHA SOBRINHO, João. **Orçamento Participativo em Alagoinhas – BA (2001-2005): um instrumento pedagógico de cidadania?.** 2006. 256f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana, 2006.

RÜCKERT, Aldomar, A. Reforma do Estado, Reestruturações Territoriais, Desenvolvimento e Novas Territorialidades. **Espaço e Tempo.** São Paulo: GEOUSP. nº 17, pp. 79 - 94, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: nova cultural, 1987[1757] (Coleção *Os Pensadores*, Rosseau, vol. I).

SANTOS, Adalberto S. **Tradições populares e resistências culturais: políticas públicas em perspectiva comparada.** 2007. 253f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Teses para o fortalecimento da democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 77-78.

\_\_\_\_\_. (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_.AVRITZER, L. "Para ampliar o cânone democrático". In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Pela Mão de Alice.** O social e o Político na Pós-Modernidade. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2006.

\_\_\_\_\_. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 9. ed. São Paulo: Record, 2002.

\_\_\_\_\_. **Por uma Geografia nova**. São Paulo: Hucitec – Edusp, 1978.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO celebra fortalecimento da democracia. **Jornal do Senado**, Brasília – DF, ed. esp, p. 7, 14-20 set 2009. Disponível em: <[www.senado.gov.br/jornal/arquivos\\_jornal/arquivosPdf/090914.pdf](http://www.senado.gov.br/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/090914.pdf)>. Acesso em: 15 set 2009.

SILVA, Gustavo Tavares da. Gestão Pública e Transformação Social no Brasil. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Participação Cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 61-86.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”**: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/Rs. 2001. 381f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <[www.biblioteca.universia.net](http://www.biblioteca.universia.net)>. Acessado em: 20 nov 2008.

SILVA, Pedro Luis Barros; COSTA, Vera Lucia Cabral. Descentralização e crise da Federação. In: Affonso, Rui de Britto Álvares; Silva, Pedro Luis Barros (Orgs.). **A federação em perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: Fundap-Unesp, 1995. p. 261-283.

SILVA, Tarcisio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

\_\_\_\_\_. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**. Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003.

\_\_\_\_\_. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo: **Perspectiva. Revista Eletrônica**. 2001, vol. 15, no. 4, pp. 84-97. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acessado em: 07 Jul 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e agora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. Participação Popular no Planejamento Urbano e na Gestão Orçamentária Municipal no Brasil: um balanço e algumas questões. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Participação Cidadã**: novos conceitos e metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 101-109.

\_\_\_\_\_. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005. **Anais...**

\_\_\_\_\_. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. **Os orçamentos participativos e sua espacialidade**: uma agenda de pesquisa. Terra Livre, São Paulo, nº 15, p. 39-58, 2000.

\_\_\_\_\_. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de. GOMES, Paulo César da Costa. CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Unicamp, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C. O OP em pequenos municípios rurais: contexto, condições de implementação e formatos da experiência. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003, v., p. 203-239.

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

\_\_\_\_\_. As dimensões da Participação Cidadã. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 26/27, p.179-209, jan./dez. 1997. p.197. p.205.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia. 1977[1835].

TRANSPARÊNCIA dos recursos públicos: municípios. Mutuípe. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Controladoria Geral da União, 2010. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaCidades.asp?&SelecaoUF=1&SiglaUF=BA&textoPesquisa=mutuípe>>. Acesso em: 20 jul 2009.

VEIGA, José Eli. da. **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas- SP: Autores Associados, 2003.

VILLASANTE, Tomás R. **Las democracias participativas**. Madrid: Ediciones HOAC, 2003.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.65-95. Disponível em: [www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org). Acesso em: 21/03/2009.

\_\_\_\_\_. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez.

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE A – GUIA PARA ENTREVISTA COM GRUPO FOCAL**

Pesquisa de campo para a elaboração da dissertação do curso de Mestrado em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional – UNEB – Campus V – Santo Antonio de Jesus-BA

Participação Popular na Gestão Territorial: Análise do Orçamento Participativo em Mutuípe/BA (2002-2008)

#### **GUIA PARA ENTREVISTA COM GRUPO FOCAL**

- 1- Vocês já ouviram falar em Orçamento Participativo?
- 2- O que vocês acham do Orçamento Participativo?
- 3- Vocês poderiam explicar o que é o Orçamento Participativo?
- 4- Vocês já participaram do Orçamento Participativo?
- 5- Como era antes do Orçamento Participativo?
- 6- Vocês acham que mudou algo no município após a realização do Orçamento Participativo?
- 7- O que deve mudar no Orçamento Participativo?
- 8- O Orçamento Participativo deve acabar?

## APÊNDICE B – GUIA PARA ENTREVISTA COM EX-PREFEITO DE MUTUÍPE (2001-2008)

Pesquisa de campo para a elaboração da dissertação do curso de Mestrado em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional – UNEB – Campus V – Santo Antonio de Jesus-BA

Participação Popular na Gestão Territorial: Análise do Orçamento Participativo em Mutuípe/BA (2002-2008)

### **GUIA PARA ENTREVISTA COM EX-PREFEITO DE MUTUÍPE (2001-2008)**

- 1- O Orçamento Participativo fazia parte da sua campanha de governo nas eleições de 2000? Por quê?
- 2- A implantação do Orçamento Participativo de Mutuípe foi inspirada em alguma experiência? Qual?
- 3- Qual foi o objetivo da implantação do Orçamento Participativo em Mutuípe?
- 4- Como você avalia a participação da população mutuipense no OP?
- 5- Como foi a relação do poder público com os delegados do Orçamento Participativo?
- 6- Quais as principais lições apreendidas com a realização do Orçamento Participativo?
- 7- Como você avalia o Orçamento Participativo realizado em Mutuípe?
  - 7.1 Mudou algo na cidade após a realização do Orçamento Participativo?
  - 7.2 Mudou algo na vida dos habitantes após o Orçamento Participativo?
- 8- Quais foram as obras mais importantes realizadas através do Orçamento Participativo? Por quê?
- 9- Qual foi a porcentagem do orçamento público colocado em discussão, durante o Orçamento Participativo, anualmente?
- 10- Existiram diferenças entre a experiência de Orçamento Participativo realizada em Mutuípe com relação a outros municípios?
- 11- Porque o Orçamento Participativo não teve continuidade na gestão atual?
- 12- Quais foram os desdobramentos do OP do ponto de vista das relações políticas no município? Quais foram as reações das lideranças políticas locais ao OP? A proposta encontrou resistências ou oposição de vereadores? A que fatores o senhor atribui esse fato?
- 13- Qual foi a importância do Orçamento Participativo para sua gestão e para sua reeleição?

## APÊNDICE C – ENTREVISTA REALIZADA COM OS EX-DELEGADOS DO OP

Pesquisa de campo para a elaboração da dissertação do curso de Mestrado em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional – UNEB – Campus V – Santo Antonio de Jesus-BA

Participação Popular na Gestão Territorial: Análise do Orçamento Participativo em Mutuípe/BA (2002-2008)

### ENTREVISTA – EX-DELEGADOS DO OP

- 1- Quantos anos você tem?
- 2- Qual é a sua profissão?
- 3- Qual é a sua escolaridade?
- 4- Onde você mora?
- 5- Enquanto delegado do OP você representou qual região?
- 6- Já conhecia o Orçamento Participativo antes dele ser implantado em Mutuípe?
- 7- Conhece outros lugares que praticam o Orçamento Participativo? Quais?
- 8- Como foi o processo de escolha para os delegados do Orçamento Participativo?
- 9- Você foi recebeu algum treinamento ou orientação para ser delegado do OP?
- 10- Qual é a função do delegado do Orçamento Participativo?
- 11- Qual a importância do delegado do Orçamento Participativo?
- 12- Você acha que o Orçamento Participativo tem/tinha problemas ou aspectos negativos que deveriam ser modificados? Quais?
- 13- Considera útil a sua participação na gestão dos recursos públicos? Por quê?
- 14- Você acha que com o Orçamento Participativo as pessoas realmente participavam da gestão dos recursos públicos?
- 15- Você conhecia o ciclo do Orçamento Participativo no município?
- 16- Com que frequência você participava das assembleias do Orçamento Participativo?
- 17- O que você realizou enquanto delegado do Orçamento Participativo? Como você avalia a sua atuação como delegado(a) do Orçamento Participativo?
- 18- Quais as principais lições apreendidas com a realização do OP?
- 19- Com o Orçamento Participativo mudou algum aspecto na vida dos habitantes e no município? O quê?
- 20- Para você as assembleias do Orçamento Participativo devem voltar a acontecer? Por quê?



## APÊNDICE D – ENTREVISTA COLETIVA REALIZADA COM OS MEMBROS DA COMISSÃO ORGANIZADORA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Pesquisa de campo para a elaboração da dissertação do curso de Mestrado em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional – UNEB – Campus V – Santo Antonio de Jesus-BA

Participação Popular na Gestão Territorial: Análise do Orçamento Participativo em Mutuípe/BA (2002-2008)

### **GRUPO FOCAL – MEMBROS DA COMISSÃO ORGANIZADORA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

- 1- Qual é a sua função da Comissão Organizadora do Orçamento Participativo?
- 2- Como aconteceu o processo de escolha da Comissão Organizadora do Orçamento Participativo?
- 3- Qual a composição da Comissão Organizadora do Orçamento Participativo?
- 4- Houve alguma capacitação para os componentes da Comissão Organizadora do Orçamento Participativo? Foi oferecida alguma capacitação para os Delegados do OP pela Comissão Organizadora do Orçamento Participativo?
- 5- O Orçamento Participativo de Mutuípe foi inspirado em qual experiência?
- 6- Em qual período foi realizado o Orçamento Participativo no município?
- 7- Qual foi o objetivo ao se implantar o Orçamento Participativo no município?
- 8- Qual foi a porcentagem do orçamento público colocado em discussão durante o Orçamento Participativo anualmente?
- 9- Os recursos disponíveis para o OP tiveram origem específica? Qual?
- 10- As demandas da população apresentadas durante o OP foram concretizadas?
- 11- Qual era a instância de decisão final para definir o Orçamento Participativo?
- 12- Qual foi a relação do OP com o poder legislativo durante o processo?
- 13- Como eram divulgados os resultados do Orçamento Participativo ao final do processo?
- 14- Quais foram principais lições aprendidas com a realização do Orçamento Participativo?
- 15- Qual é a relação entre o Orçamento Participativo e os instrumentos de planejamento local e urbano (PDDU e Lei Orgânica Municipal)?
- 16- Como funcionava a metodologia do OP? Era um processo consultivo ou deliberativo?

- 17- Existiram diferenças entre a experiência de Orçamento Participativo realizada em Mutuípe com relação a outros municípios?
- 18- Existia algum mecanismo de avaliação e/ou monitoramento do impacto que o Orçamento Participativo teve para o município?
- 19- Existem organizações formais ou informais que foram criadas a partir, ou como consequência, do Orçamento Participativo?
- 20- Até que ponto os objetivos pretendidos com a realização do OP foram alcançados?
- 21- Houve alguma mudança na cidade e na vida dos habitantes após o Orçamento Participativo? Quais?
- 22- É possível identificar o público beneficiado com a prática do Orçamento Participativo?
- 23- O OP teve enfoque específico para grupos ou segmentos sociais?(mulheres, jovens, crianças, ou outros grupos)
- 24- Porque o Orçamento Participativo não teve continuidade na gestão atual?
- 25- Quais foram os desdobramentos do OP do ponto de vista das relações políticas no município? Quais foram as reações das lideranças políticas locais ao OP? A proposta encontrou resistências ou oposição de vereadores? A que fatores os senhores atribuem esse fato?
- 26- Quais foram as principais dificuldades encontradas pela COOP durante a realização do OP?

APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E ENTIDADES (ASSOCIAÇÕES, GRÊMIOS, COOPERATIVAS, SINDICATOS, IGREJAS)

Pesquisa de campo para a elaboração da dissertação do curso de Mestrado em Cultura Memória e Desenvolvimento Regional – UNEB – Campus V – Santo Antonio de Jesus-BA

Participação Popular na Gestão Territorial: Análise do Orçamento Participativo em Mutuípe/BA (2002-2008)

**QUESTIONÁRIO - REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E ENTIDADES**

1- DATA: \_\_\_/\_\_\_/2010 LOCAL ONDE MORA \_\_\_\_\_

2- SEXO: ( ) MASCULINO ( ) FEMININO

3-QUE GRUPO/CLASSE/ORGANIZAÇÃO VOCÊ REPRESENTA?

---

4-QUAL É A SUA FUNÇÃO NESTE GRUPO?

---

**3- ESCOLARIDADE:**

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| ( ) PRIMÁRIO INCOMPLETO | ( ) MÉDIO COMPLETO      |
| ( ) PRIMÁRIO COMPLETO   | ( ) SUPERIOR INCOMPLETO |
| ( ) 5º A 8º COMPLETO    | ( ) SUPERIOR EM CURSO   |
| ( ) 5º A 8º INCOMPLETO  | ( ) SUPERIOR COMPLETO   |
| ( ) MÉDIO INCOMPLETO    |                         |

**4- IDADE**

- |                      |                  |                  |
|----------------------|------------------|------------------|
| ( ) MENOS DE 15 ANOS | ( ) 16 – 20 ANOS | ( ) 21 – 25 ANOS |
| ( ) 25 – 35 ANOS     | ( ) 35 – 50 ANOS | ( ) ACIMA DE 50  |

**5- VOCÊ PARTICIPA DE ALGUMA ENTIDADE, GRUPOS OU MOVIMENTO SOCIAL?**

- ( ) SINDICATOS  
( ) COOPERATIVAS  
( ) GRUPO OU PASTORAL DE IGREJA  
( ) ASSOCIAÇÕES  
( ) PARTIDO POLÍTICO  
( ) CONSELHOS  
( ) OUTROS.QUAIS? \_\_\_\_\_

**SE SIM, HÁ QUANTO TEMPO?**

- ( ) MAIS DE 10 ANOS  
( ) 9 ANOS  
( ) MENOS DE 8 ANOS

**6- QUAL É A RENDA MÉDIA MENSAL DE SUA FAMÍLIA?**

- ( ) Menos de um salário mínimo ( ) Entre cinco e dez salários mínimos  
( ) Um salário mínimo ( ) Mais de dez salários mínimos.  
( ) Entre dois e quatro salários mínimos

**14- EM QUE ATIVIDADE VOCÊ TRABALHA ATUALMENTE:**

- ( ) estou desempregado  
( ) agricultor  
( ) diarista. Atividade: \_\_\_\_\_  
( ) doméstica  
( ) comerciário  
( ) aposentado  
( ) funcionário público  
( ) empresário. Setor: \_\_\_\_\_  
( ) autônomo  
( ) outros. Quais?

**7- VOCÊ CONHECE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? ( ) SIM ( ) NÃO**

**8-COMO VOCÊ TEVE CONHECIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MUTUÍPE?**

- ( ) JORNAIS ( ) RÁDIO ( ) INTERNET  
( ) FOLHETOS ( ) CARROS DE SOM ( ) OUTRO? \_\_\_\_\_  
( ) CARTAZES ( ) AMIGOS

**9- VOCÊ JÁ PARTICIPOU DAS ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? ( ) SIM ( ) NÃO**

**10- QUANTAS VEZES VOCÊ JÁ PARTICIPOU DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?**

- ( ) UMA VEZ ( ) MAIS DE 5 VEZES  
( ) ENTRE 2 E 5 VEZES ( ) TODAS AS VEZES EM QUE FOI REALIZADO

**11- VOCÊ ACHA QUE COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO A POPULAÇÃO REALMENTE INFLUENCIAVA NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS?**

- ( ) SIM ( ) NÃO. Por quê? \_\_\_\_\_

**12-POR QUAL MOTIVO VOCÊ PARTICIPOU DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?**

- ( ) PARA AJUDAR NA GESTÃO DO MUNICÍPIO  
( ) PARA BUSCAR MELHORIAS PARA MINHA RUA/LOCALIDADE  
( ) NÃO TINHA OUTRA COISA PARA FAZER NO DIA DA ASSEMBLEIA  
( ) PARA ENCONTRAR OS VIZINHOS  
( ) PARA ADQUIRIR CONHECIMENTOS SOBRE ESTE PROCESSO  
( ) PARA EXERCER OS MEUS DIREITOS DE CIDADANIA  
( ) PORQUE GOSTO DE PARTICIPAR DOS ASSUNTOS POLÍTICOS  
( ) Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**13-PARA VOCÊ O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO É IMPORTANTE? POR QUÊ?**

- ( ) SIM ( ) NÃO. Por quê? \_\_\_\_\_

- ( ) PARA SABER COMO ESTÁ SENDO USADO O DINHEIRO PÚBLICO
- ( ) PARA FICALIZAR OS GASTOS PÚBLICOS
- ( ) PARA FORTALECER A DEMOCRACIA
- ( ) PARA EXERCER A CIDADANIA
- ( ) POIS AUMENTA DA INTEGRAÇÃO SOCIAL DA COMUNIDADE
- ( ) INCENTIVA A MOBILIZAÇÃO É A PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- ( ) OUTRO: \_\_\_\_\_

14- SUA RUA JÁ FOI BENEFICIADA COM ALGUMA OBRA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? QUAL? ( ) **SIM** ( ) **NÃO**

---

15- COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUDOU ALGUM ASPECTO NA VIDA DOS HABITANTES E NO MUNICÍPIO? O QUÊ? ( ) **SIM** ( ) **NÃO**

---

---

16- O QUE VOCÊ DISCORDAVA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? POR QUÊ?

---

17-COMO A ENTIDADE/ORGANIZAÇÃO QUE VOCÊ REPRESENTA SE RELACIONAVA COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?

---

18-O GRUPO/CLASSE QUE VOCÊ REPRESENTA JÁ FOI BENEFICIADO POR ALGUMA OBRA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? COMO?

---

19-VOCÊ SABE POR QUE AS ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DEIXARAM DE SER REALIZADAS EM MUTUÍPE?  
( ) **SIM** ( ) **NÃO**

20-EM SUA OPINIÃO, AS ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DEVEM VOLTAR ACONTECER? POR QUÊ?

---

**MUITO OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO.**

APÊNDICE F – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PARTICIPANTES DAS  
ASSEMBLEIAS DO OP

Pesquisa de campo para a elaboração da dissertação do curso de Mestrado em  
Cultura Memória e Desenvolvimento Regional – UNEB – Campus V – Santo Antonio  
de Jesus-BA

Participação Popular na Gestão Territorial: Análise do Orçamento Participativo em  
Mutuípe/BA (2002-2008)

**QUESTIONÁRIO – PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS DO OP**

**1- DATA:** \_\_\_/\_\_\_/2010    **LOCAL ONDE MORA** \_\_\_\_\_

**2- SEXO:**    ( ) MASCULINO    ( ) FEMININO

**3- ESCOLARIDADE:**

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| ( ) PRIMÁRIO INCOMPLETO | ( ) MÉDIO COMPLETO      |
| ( ) PRIMÁRIO COMPLETO   | ( ) SUPERIOR INCOMPLETO |
| ( ) 5º A 8º COMPLETO    | ( ) SUPERIOR EM CURSO   |
| ( ) 5º A 8º INCOMPLETO  | ( ) SUPERIOR COMPLETO   |
| ( ) MÉDIO INCOMPLETO    |                         |

**4- IDADE**

- |                      |                  |                  |
|----------------------|------------------|------------------|
| ( ) MENOS DE 15 ANOS | ( ) 16 – 20 ANOS | ( ) 21 – 25 ANOS |
| ( ) 25 – 35 ANOS     | ( ) 35 – 50 ANOS | ( ) ACIMA DE 50  |

**14- EM QUE ATIVIDADE VOCÊ TRABALHA ATUALMENTE:**

- ( ) estou desempregado
- ( ) agricultor
- ( ) diarista. Atividade: \_\_\_\_\_
- ( ) doméstica
- ( ) comerciário
- ( ) aposentado
- ( ) funcionário público
- ( ) empresário. Setor: \_\_\_\_\_
- ( ) autônomo
- ( ) outros. Quais?

**5- VOCÊ PARTICIPA DE ALGUMA ENTIDADE, GRUPOS OU MOVIMENTO SOCIAL?**

- ( ) SIM ( ) NÃO
- ( ) SINDICATOS
- ( ) COOPERATIVAS
- ( ) GRUPO OU PASTORAL DE IGREJA
- ( ) ASSOCIAÇÕES
- ( ) PARTIDO POLÍTICO
- ( ) CONSELHOS
- ( ) OUTROS.QUAIS? \_\_\_\_\_
- ( ) NENHUM

**SE SIM, HÁ QUANTO TEMPO?**

- MAIS DE 10 ANOS  
 9 ANOS  
 MENOS DE 8 ANOS

**6- QUAL É A RENDA MÉDIA MENSAL DE SUA FAMÍLIA?**

- Menos de um salário mínimo                       Entre cinco e dez salários mínimos  
 Um salário mínimo                                       Mais de dez salários mínimos.  
 Entre dois e quatro salários mínimos

**9- QUANTAS VEZES VOCÊ JÁ PARTICIPOU DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?**

- UMA VEZ                       MAIS DE 5 VEZES  
 MAIS DE 2 VEZES                       TODAS AS VEZES EM QUE FOI REALIZADO

**10- COMO VOCÊ TEVE CONHECIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MUTUÍPE?**

- JORNAIS                       RÁDIO                       INTERNET  
 FOLHETOS                       CARROS DE SOM                       OUTRO? \_\_\_\_\_  
 CARTAZES                       AMIGOS

**11- VOCÊ ACHA QUE COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO A POPULAÇÃO REALMENTE INFLUENCIAVA DA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS?**

- SIM     NÃO. POR QUÊ? \_\_\_\_\_

**12-POR QUAL MOTIVO VOCÊ PARTICIPOU DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?**

- PARA AJUDAR NA GESTÃO DO MUNICÍPIO  
 PARA BUSCAR MELHORIAS PARA MINHA RUA/LOCALIDADE  
 NÃO TINHA OUTRA COISA PARA FAZER NO DIA DA ASSEMBLEIA  
 PARA ENCONTRAR OS VIZINHOS  
 PARA ADQUIRIR CONHECIMENTOS SOBRE ESTE PROCESSO  
 PARA EXERCER OS MEUS DIREITOS DE CIDADANIA  
 PORQUE GOSTO DE PARTICIPAR DOS ASSUNTOS POLÍTICOS  
 Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**13-PARA VOCÊ O ORÇAMENTO É IMPORTANTE? POR QUÊ?**

- SIM     NÃO. Porque? \_\_\_\_\_
- PARA SABER COMO ESTÁ SENDO USADO O DINHEIRO PÚBLICO  
 PARA FICALIZAR OS GASTOS PÚBLICOS  
 PARA FORTALECER A DEMOCRACIA  
 PARA EXERCER A CIDADANIA  
 POIS AUMENTA DA INTEGRAÇÃO SOCIAL DA COMUNIDADE  
 INCENTIVA A MOBILIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL  
 OUTRO: \_\_\_\_\_

**14- SUA RUA OU BAIRRO JÁ FOI BENEFICIADO COM ALGUMA OBRA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? QUAL?     SIM     NÃO**

\_\_\_\_\_

15- COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO MUDOU ALGUM ASPECTO NA VIDA DOS HABITANTES E NO MUNICÍPIO? O QUÊ? ( ) **SIM** ( ) **NÃO**

---

---

18- O QUE VOCÊ DISCORDAVA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? POR QUÊ?

---

---

19- JÁ CONHECIA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ANTES DELE SER IMPLANTADO EM MUTUÍPE? ( ) **SIM** ( ) **NÃO**

20- CONHECE OUTROS LUGARES QUE PRATICAM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO? QUAIS? ( ) **SIM** ( ) **NÃO**

---

21- VOCÊ SABE POR QUE AS ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DEIXARAM DE SER REALIZADAS EM MUTUÍPE?

( ) **SIM** ( ) **NÃO**

21- PARA VOCÊ AS ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DEVEM VOLTAR ACONTECER? POR QUÊ?

---

---

**MUITO OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO.**



## ANEXOS

## ANEXO A – Folder de divulgação do Orçamento Participativo 2003: frente e verso


## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento Participativo é o método mais democrático e eficiente de gerir os recursos públicos.

Precisamos inovar sempre para conseguir executar as ações que irão melhorar a qualidade de vida do nosso povo com economia e eficácia.


Trabalhando com o povo teremos menos possibilidades de errar, pois dessa maneira, estaremos oportunizando a todos e não atendendo às necessidades do individual. Juntos, de mãos dadas, atingiremos nosso objetivo: a democratização popular.

Um abraço,  
Carlinhos!!!




**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**  
JUNTOS FAZEMOS A DIFERENÇA  
2003

## COM A PARTICIPAÇÃO DE TODOS É POSSÍVEL CONSTRUIR UM FUTURO MELHOR



**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**  
JUNTOS FAZEMOS A DIFERENÇA



### QUE É ORÇAMENTO PARTICIPATIVO?

A cada ano, a administração municipal tem que determinar como vai ser investidos os recursos do município. O Orçamento Participativo (OP), é um processo onde a Prefeitura e a sociedade, juntas, constroem um Governo Democrático e popular. É um instrumento capaz de transformar o cidadão em agente participativo do processo administrativo, atuando de forma interativa como o Governo Municipal e, mais importante, compreendendo a dimensão do ato de governar de mãos dadas. Sua maior força é o fato de que o povo tem o poder de decisão em suas mãos.

### A IMPORTÂNCIA DA SUA PARTICIPAÇÃO.

Como o Orçamento Participativo, o povo se organiza nos bairros e regiões para discutir e estudar a melhor forma de administrar o seu dinheiro, e eleger aqueles serviços e obras que são mais importantes para todos. Para participar do OP, basta que o (a) morador (a) compareça a uma das assembleias gerais da Primeira Rodada, que são divulgadas com antecedência e, ter mais de 16 (dezesseis) anos.

Quanto mais pessoas participarem, maior será o número de delegados (as) escolhidos (as) e, assim, sua comunidade será mais bem representada. Sua participação é fundamental: a cada quinze pessoas de um bairro ou região que participa da primeira rodada, terá direito a um (a)

delegado (a) no fórum de delegados da região. Do conjunto de delegados, na Assembleia Geral da segunda rodada, são eleitos dois conselheiros e dois suplentes para o Conselho do Orçamento Participativo (OP).

### PRIMEIRA RODADA: REGIONAIS

Estas assembleias são abertas a todos os cidadãos e cidadãs. Nelas, o governo municipal, presta conta de como foram aplicados os recursos do ano anterior, e apresenta a proposta de investimentos para o ano seguinte. Além disso, a comunidade escolhe seus

representantes (os delegados) e eleger as prioridades de investimentos em cada núcleo regional e em cada assembleia.


### AGORA É COM VOCÊ.

Agora que você já sabe o que é, e como é feito o Orçamento Participativo, convoque a sua família, os amigos, os vizinhos e participem. Quanto mais pessoas estiverem presentes nas assembleias, maior será o envolvimento de cada um, e, portanto, o Orçamento será um retrato da vontade de todos. Está na hora de fazer e escolher o futuro do seu município.





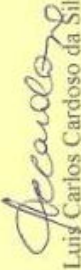
Ordem	Região	Data	Horário	Local
1	6ª	24/04/03 - Quinta	19 horas	Serra do Rato
2	2ª	30/04/03 - Quarta	19 horas	Salão da Ig. Sª Luzia
3	3ª	06/05/03 - Terça	19 horas	Clube Social
4	1ª	08/05/03 - Quinta	19 horas	Salão Paroquial
5	7ª	11/05/03 - Domingo	15 horas	Mundinho
6	4ª	15/05/03 - Quinta	19 horas	Capelinha de S. José
7	5ª	18/05/03 - Domingo	15 horas	Água Fria

Dia 20/05/2003  
Reunião com os delegados.  
Local: Salão de Reunião da Ação Social  
Horário: 9 horas

### O CICLO DO OP



## ANEXO B – Certificado oferecido aos membros do COP

<p><b>1º CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO</b></p>  <p><b>ORÇAMENTO PARTICIPATIVO</b> JUNTOS FAZEMOS A DIFERENÇA MUTUIPE – BA / 2003-2004.</p>  <p>PREFEITURA MUNICIPAL DE <b>MUTUIPE</b> trabalhando com o povo</p>	<div style="text-align: center;">  <p>ESTADO DA BAHIA PREFEITURA MUNICIPAL DE MUTUIPE</p> <p><b>CERTIFICADO</b></p> <p>Certificamos que o (a) Sr (a)</p> <p><b><u>RENATO PEREIRA ALMEIDA</u></b></p> <p>foi eleito(a) empossado(a) como membro do 1º Conselho do Orçamento Participativo, com a finalidade de em conjunto com os demais membros, planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e a despesa do Orçamento Participativo do município de Mutuípe.</p> <p>Mutuípe, 03 de outubro de 2003.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>Maria Neusa Fernandes de Jesus Coordenadora do OP</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Luiz Carlos Cardoso da Silva Prefeito</p> </div> </div> </div>
--	--

ANEXO C – Carteirinha oferecida aos delegados do Orçamento Participativo



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)