

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**MÁRIO CESAR DA COSTA BORGES FILHO**

A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL EM AMÉLIA RODRIGES/  
BA NA GESTÃO 2009-2012: Uma experiência de participação democrática?

SÃO PAULO

2018

Mário Cesar da Costa Borges Filho

A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO  
MUNICIPAL EM AMÉLIA RODRIGES/BA NA  
GESTÃO 2009-2012: Uma experiência de participação  
democrática?

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr Eduardo Tadeu Pereira

São Paulo

2018

## Ficha Catalográfica

BORGES FILHO, Mario Cesar da Costa.

Elaboração do orçamento público municipal em Amélia Rodrigues/BA na gestão 2009-2012: uma experiência de participação democrática? / Maria Cesar da Costa Borges Filho. São Paulo: FLACSO/FPA, 2018.

91 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2018.

Mário Cesar da Costa Borges Filho

A ELABORAÇÃO DO  
ORÇAMENTO PÚBLICO  
MUNICIPAL EM AMÉLIA  
RODRIGES/BA NA GESTÃO  
2009-2012: Uma experiência de  
participação democrática?

Dissertação apresentada ao curso  
Maestría Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas, Faculdade Latino-Americana  
de Ciências Sociais, Fundação Perseu  
Abramo, como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de  
Magíster en Estado, Gobierno y  
Políticas Públicas.

Aprovada em

---

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profa. Dra. Vanessa Elias Oliveira  
Universidade Federal do ABC

---

Prof. Me. Otávio Dias de Souza Ferreira  
Universidade de São Paulo

---

Prof. Ms. Luis Fernando Vitagliano (suplente)  
Universidade Estadual de Campinas

## **RESUMO**

O presente trabalho está inserido no campo do debate da participação popular e sua relevância na construção das políticas públicas e, neste caso em especial, do orçamento público municipal. Em análise o município de Amélia Rodrigues, no interior da Bahia, tendo como recorte temporal o período de 2009/2012, período em que o município foi gerido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o qual se notabilizou por pautar a participação cidadã e o controle social como pilares do que se convencionou chamar de Modo Petista de Governar.

A pesquisa focou na análise de como se configurou a construção do orçamento público no referido município e avaliou e avaliou se houve a lógica tradicional e verticalizada em que a população é excluída dos processos políticos decisórios, ou se houve estímulo à participação popular e ao controle social por meio da democratização do processo orçamentário. Ademais, observou quais consequências resultaram na vida social do município de Amélia Rodrigues, que até então não possuía um histórico de experiências participativas e de organização popular em entidades civis.

Para tanto foi realizada uma abordagem histórica sobre a participação popular no Brasil, bem como uma análise do que vem a ser o Orçamento Participativo implantado pelo Partido dos Trabalhadores em suas gestões, das quais selecionamos dois municípios como referências: Porto Alegre/RS e Alagoinhas/BA.

A partir deste ponto realizou-se uma análise crítica das estratégias políticas, mecanismos de mobilização e instrumentos legais utilizados na construção do orçamento público em Amélia Rodrigues, com escopo de responder as indagações que balizaram a construção desta dissertação.

**Palavras-chave:** Participação popular; Controle Social; Orçamento Participativo; Modo Petista de Governar; Amélia Rodrigues.

## **ABSTRACT**

The present work is inserted in the field of the debate of the popular participation and its relevance in the construction of the public policies and in this case, in particular, of the municipal public budget. The spatial clipping is the municipality of Amélia Rodrigues, in the interior of Bahia, with a temporal cut in the period of 2009/2012, where the municipality was managed by the Workers Party, which was notable for guiding citizen participation and social control as pillars of what was conventionally called the Petista Way of Governing.

The main objective of the research is to analyze how the public budget construction was configured in this municipality, evaluating to what extent the traditional and vertical logic was reproduced, where the population is excluded from the political decision-making process, or if there was a stimulus to popular participation and control through the democratization of the budget process and what consequences resulted in the social life of the municipality of Amélia Rodrigues, which did not have a history of participatory experiences and popular organization in civil entities.

For this purpose, a historical approach on popular participation in Brazil is carried out, as well as an analysis of what the Participative Budget is, implemented by the Workers' Party in its management, from which we selected two municipalities as paradigms, namely Porto Alegre/RS and Alagoinhas/BA.

From then on a critical analysis of the political strategies, mechanisms of mobilization and legal instruments used in the construction of the public budget in Amélia Rodrigues with scope of answering the questions that led to the construction of this research was carried out.

**Keywords:** Popular participation; Social Control; Participatory budgeting; Governor's Way; Amélia Rodrigues.

## **LISTA DE FIGURAS**

- FIGURA 1** Prefeito Joseildo Ramos (Alagoinhas-BA) em plenária do OP.
- FIGURA 2** Mapa das regiões do OP em Amélia Rodrigues.
- FIGURA 3** Plenária do OP na regional do Areal.
- FIGURA 4** Plenária do OP na regional dos Campos.

## LISTA DE TABELAS

**TABELA 1** Dados das eleições presidenciais em Amélia Rodrigues (2002, 2006, 2010, 2014) – Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

**TABELA 2** Dados das eleições para governador da Bahia em Amélia Rodrigues (2006, 2010, 2014) – Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

**TABELA 3** Resultado da eleição das três principais prioridades do Orçamento Participativo em Amélia Rodrigues.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIÇÕES

|               |   |
|---------------|---|
| <b>ACM</b>    | Antônio Carlos Magalhães                                    |
| <b>Arena</b>  | Aliança Renovadora Nacional                                 |
| <b>CF</b>     | Constituição Federal  |
| <b>COP</b>    | Conselho do Orçamento Participativo                         |
| <b>DEM</b>    | Partido Democratas  |
| <b>ENFPT</b>  | Escola Nacional de Formação do Partido dos<br>Trabalhadores |
| <b>FLACSO</b> | Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais              |
| <b>IAA</b>    | Instituto do Açúcar e do Alcool                             |
| <b>LDO</b>    | Lei e Diretrizes Orçamentárias                              |
| <b>LOA</b>    | Lei Orçamentária Anual                                      |
| <b>MDB</b>    | Movimento Democrático Brasileiro                            |
| <b>MPT</b>    | Ministério Público do Trabalho                              |
| <b>MTE</b>    | Ministério do Trabalho e Emprego                            |
| <b>OP</b>     | Orçamento Participativo                                     |
| <b>PCdoB</b>  | Partido Comunista do Brasil                                 |
| <b>PDDU</b>   | Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano                     |
| <b>PDT</b>    | Partido Democrático Trabalhista                             |
| <b>PFL</b>    | Partido da Frente Liberal                                   |
| <b>PNFS</b>   | Política Nacional de Participação Social                    |
| <b>PPA</b>    | Plano Plurianual  |
| <b>PPS</b>    | Partido Popular Socialista                                  |
| <b>PR</b>     | Partido Republicano   |
| <b>PRB</b>    | Partido Republicano Brasileiro                              |
| <b>PSB</b>    | Partido Socialista Brasileiro                               |
| <b>PSC</b>    | Partido Social Cristão                                      |
| <b>PSDC</b>   | Partido Social Democrata Cristão                            |
| <b>PSF</b>    | Posto de Saúde da Família                                   |
| <b>PT</b>     | Partido dos Trabalhadores                                   |
| <b>PTB</b>    | Partido Trabalhista Brasileiro                              |
| <b>PTdoB</b>  | Partido Trabalhista do Brasil                               |
| <b>PV</b>     | Partido Verde   |

|              |  |
|--------------|--|
| <b>SNPS</b>  | Sistema Nacional de Participação Social            |
| <b>STJ</b>   | Superior Tribunal de Justiça                       |
| <b>TRE</b>   | Tribunal Regional Eleitoral                        |
| <b>TSE</b>   | Tribunal Superior Eleitoral                        |
| <b>UAMPA</b> | União das Associações de Moradores de Porto Alegre |
| <b>Unial</b> | União Industrial Açucareira Ltda.                  |
| <b>UDN</b>   | União Democrática Nacional                         |

## Sumário

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>1. POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: OS CAMINHOS PARA INTERVENÇÃO POPULAR NA GESTÃO MUNICIPAL .....</b>  | <b>15</b> |
| 1.1 Democracia e cidadania no Brasil .....  | 15        |
| 1.2 As possibilidades participativas na Constituição Federal de 1988 e o Orçamento Público.....   | 22        |
| 1.3 Democracia representativa e democracia participativa: os “dois lados da mesma moeda” .....  | 26        |
| <b>2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO UM DOS PILARES DO MODO PETISTA DE GOVERNAR: UM INSTRUMENTO DE COMBATE A POBREZA E DE INCLUSÃO SOCIAL.....</b>  | <b>31</b> |
| 2.1 O conceito político do Orçamento Participativo e a democracia direta.....   | 31        |
| 2.2 Princípios e diretrizes do ciclo participativo orçamentário .....   | 38        |
| 2.3 Experiências de Orçamento Participativo no Brasil .....   | 45        |
| <b>3. UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS, MECANISMOS DE MOBILIZAÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO EM AMÉLIA RODRIGUES/BA NA GESTÃO 2009/2012... 57</b> | <b>57</b> |
| 3.1 Amélia Rodrigues/BA e seu histórico de negação da participação popular e do controle social.....  | 57        |
| 3.2 – A gestão 2009/2012 e a sociedade civil nos espaços de democracia participativa.....   | 67        |
| 3.3 – A estruturação do Orçamento Participativo em Amélia Rodrigues/BA no ano de 2010 .....   | 72        |
| 3.4 – Amélia Rodrigues pós Orçamento Participativo de 2010.....   | 80        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>84</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>  | <b>87</b> |

## AGRADECIMENTOS

Iniciar e concluir o presente curso de mestrado profissional oferecido pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) em parceria com a Fundação Perseu Abramo, foi um desafio que com toda certeza, sozinho, não iria superar. Portanto considero impossível chegar ao final, com a construção desta dissertação, e não agradecer a algumas pessoas:

À minha mãe Soraya e à minha irmã Nallim, sem as quais algumas aulas seriam impossíveis de serem assistidas;

À minha companheira, Brena Pinto, que nos momentos mais difíceis sempre esteve ao meu lado dando incentivo e força para dar continuidade ao curso, e que desempenhou um papel fundamental com suas orientações, no transcorrer do trabalho;

À Julinha, que todo dia perguntava ao papai dela se já estava perto de acabar. Obrigado pela compreensão quando me ausentei de seu aniversário devido às aulas;

A todos os professores do curso na pessoa de um amigo/irmão que a vida me deu, Josué Medeiros, o mais otimista dos flamenguistas;

Ao meu orientador Eduardo Tadeu, pela atenção, zelo, compromisso e por compartilhar sua experiência política;

Aos meus queridos colegas da Turma 4, pelos maravilhosos debates na sala de aula e nos bares de São Paulo, na pessoa de meu parceiro de viagens, Uedson Lima;

Ao Partido dos Trabalhadores por apostar na formação política e intelectual dos seus militantes.

## INTRODUÇÃO

A dissertação aqui apresentada, cuja temática é a participação popular na elaboração do orçamento público municipal em Amélia Rodrigues – Bahia, na gestão 2009/2012, se insere no campo da democracia participativa e deliberativa dentro da linha de pesquisa da gestão democrática, planejada, participativa, transparente e eficiente oferecida pelo Mestrado Profissional da Fundação Perseu Abramo em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

A escolha do município de Amélia Rodrigues/BA justifica-se por ser o local de atuação política e profissional deste pesquisador, além de ser uma típica cidade do interior baiano com parco histórico de experiências políticas de caráter popular. O recorte temporal (2009/2012) justifica-se pela razão de que neste período o município foi gerido por um prefeito filiado ao Partido dos Trabalhadores, este que se notabilizou por implantar, em suas gestões municipais, instrumentos de participação popular como o Orçamento Participativo.

O tema central (efetividade da participação popular na construção do Orçamento Público Municipal) é de extrema relevância social, já que é na construção das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que são definidos os investimentos financeiros e as áreas prioritárias em que o Poder Executivo irá intervir em determinado período. E este processo vai interferir diretamente na formulação das políticas públicas, já que pensar tais políticas sem a correspondente previsão orçamentária será mero exercício de ficção, uma vez que a concretização de tais ações demanda recursos financeiros, humanos e materiais além da correspondente previsão legal. Ademais, a transparência e a participação popular são determinações que estão previstas na Constituição Federal de 1988.

O objetivo central da pesquisa foi o de identificar os caminhos que a gestão petista em Amélia Rodrigues/BA escolheu para a elaboração do orçamento público municipal. Avaliar em que medida foi reproduzida a lógica tradicional e verticalizada ou se houve estímulo à participação popular e ao controle social. Desvendar se o “modo petista de governar”, ao menos em relação ao orçamento público, foi materializado na sociedade ameliense.

Nesta pesquisa foi realizado um resgate da bibliografia para compreensão de alguns conceitos, tais como de democracia representativa, democracia participativa, participação popular, controle social, orçamento público e “modo petista de governar”, bem como a análise documental das legislações pertinentes à temática, em especial a legislação do município de Amélia Rodrigues.

Além disso, o presente trabalho foi baseado no conhecimento empírico e acervo documental pessoal do pesquisador e de outras pessoas, em especial do coordenador do Orçamento Participativo no ano de 2010 na referida cidade.

Registre-se que o prefeito de Amélia Rodrigues, no período retratado na pesquisa, foi procurado com intuito de ser entrevistado pelo pesquisador, todavia, foram infrutíferas as tentativas de tê-lo como uma das fontes da pesquisa.

Do ponto de vista estrutural, o trabalho está dividido em três capítulos, além das considerações introdutórias e finais.

No primeiro capítulo foram abordados os conceitos de democracia e sua variação representativa e deliberativa bem como as possibilidades de participação popular na construção das políticas públicas no Brasil e as normatizações sobre a temática, utilizando como um dos principais teóricos o professor Leonardo Avritzer que nos trouxe a complementaridade destas modalidades do exercício do poder popular como fundamental para a compreensão da importância da participação social, em especial na construção dos orçamentos públicos.

Outro importante pensador que balizou as análises desta pesquisa foi o professor Boaventura de Sousa Santos, que não apenas relata a importância do Orçamento Participativo em nível local, como aponta a necessidade de transportá-lo para os níveis estaduais e federal, para que o objetivo de erradicar de vez a privatização patrimonialista do Estado se concretize.

No segundo capítulo, a partir de uma análise mais legalista, em especial sobre os dispositivos constitucionais, tratamos sobre o conceito de orçamento público, sua composição e fundamentação jurídico-legal. A partir disso, foi aprofundada a modalidade de orçamento sob o viés participativo (conceito político, principiologia, dinâmica e funcionamento) como um dos

pilares do *modo petista de governar*, trazendo à baila dois processos importantes de participação popular. O primeiro foi o de Porto Alegre (RS), que possui uma vasta produção literária, incluindo dos ex-prefeitos petistas Olívio Dutra e Tarso Genro. O segundo de Alagoinhas (BA), com especial recorte para a tese de mestrado do professor baiano, João Rocha Sobrinho, que detalha umas das principais experiências democráticas até hoje registradas numa gestão municipal no estado da Bahia.

No terceiro capítulo, a partir da base teórica abordada no capítulo inicial e das experiências concretas de participação popular na construção do orçamento público municipal, elencadas no segundo capítulo, foi realizada uma análise crítica das estratégias políticas, mecanismos de mobilização e instrumentos legais utilizados na construção do orçamento público em Amélia Rodrigues (BA), com o escopo de responder as indagações que balizaram a construção desta pesquisa.

Em síntese, trata-se de um estudo sobre a aplicação de uma política progressista, o Orçamento Participativo, que se encontra no âmago do *modo petista de governar*, num município com histórico parco de experiências de organização ou mobilização popular e com forte presença política de figuras oriundas do modelo açucareiro, como comprovam os resultados eleitorais dos pleitos de 2000, 2004, 2012 e 2016.

Ao final responde-se à questão central desta pesquisa: a elaboração do orçamento público municipal em Amélia Rodrigues/BA na gestão 2009/2012 representou uma experiência de participação democrática?

## **1. POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: OS CAMINHOS PARA INTERVENÇÃO POPULAR NA GESTÃO MUNICIPAL**

Neste capítulo é abordado o histórico de negação do exercício da cidadania e participação popular no Brasil e a recente experiência democrática nacional.

Posteriormente passa-se a analisar as possibilidades de participação popular na construção das políticas públicas no país e as normatizações sobre a temática, bem como o aprofundamento das estruturas democráticas de controle social sobre processo orçamentário e recursos públicos, tendo como parâmetro as disposições da Constituição Federal de 1988.

Ao final, analisa-se os conceitos de democracia e suas variações (representativa e participativa) e como a segunda, mediante canais de influência direta para a população opinar e decidir, torna-se um instrumento de aprofundamento democrático, mediante o Orçamento Participativo, por exemplo, além de reforçar a primeira, dando mais legitimidade aos governos eleitos pelo voto popular, ao contrário do que pensam os conservadores das elites políticas do país, sabidamente patrimonialistas.<sup>1</sup>

### **1.1 Democracia e cidadania no Brasil**

Historicamente o Brasil é caracterizado por uma longa tradição de negação do exercício da cidadania e da participação popular nas grandes decisões nacionais, nos aspectos estruturantes da política e da economia, e na construção das políticas públicas setoriais.

Diversos mecanismos de poder (econômico, político, social, cultural e religioso) dificultaram a participação popular, o controle social e capacidade

---

<sup>1</sup> No patrimonialismo a administração política é tratada pelo senhor como assunto puramente pessoal, bem como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial em função de emolumentos e tributos não se diferencia dos bens privados do senhor. Por tal razão, o príncipe lida com os assuntos da corte – públicos segundo a acepção moderna – de forma eminentemente privada, posto que o patrimônio pessoal do governante e a coisa pública são amalgamadas em uma esfera apenas, comandadas e livremente dispostas por ordem da autoridade política. Silveira, Barile Daniel. Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: Uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>. Acesso em 07 de novembro de 2017.



reivindicatória das camadas populares, ao ponto de Eduardo Tadeu Pereira falar em “quase inexistente participação popular nas decisões do país desde a ocupação pelos portugueses” (PEREIRA, 2008, p.20).

Por outro lado, ocorreu o avanço de relações clientelistas<sup>2</sup> e assistencialistas capitaneadas por políticos elitistas e conservadores, que estiveram no poder até os dias atuais e que predominam nos espaços institucionais nos três níveis da federação.

O sistema escravagista que vigorou no Brasil até o século XIX (1500 - 1888) não apenas impediu o crescimento do mercado interno do país, dificultando o desenvolvimento socioeconômico devido à ausência de um processo de assalariamento, como também provocou um processo de negação do exercício da cidadania, uma vez que o negro não era considerado gente, mas apenas mercadoria, acentuado pela transplantação da estrutura patrimonialista portuguesa para o Estado brasileiro, o qual fora administrado como se os bens públicos fossem privados das poucas famílias abastadas.

Não por acaso, nos dias atuais, ainda vivemos as consequências nefastas do modelo escravocrata através da exclusão social, violência institucional e racismo, que atingem os negros (parcela majoritária da população brasileira) e do patrimonialismo traduzido nos privilégios das elites que dominam os poderes da república (Legislativo, Judiciário e Executivo).

O autoritarismo de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou nas palavras de Boaventura de Sousa Santos.

[...] em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo;

---

<sup>2</sup>O clientelismo é a prática política de troca de favores, na qual os eleitores são encarados como "clientes". O político concentra seus projetos e funções no objetivo de prover os interesses de indivíduos ou grupos com os quais mantém uma relação de proximidade pessoal, e em meio a esta relação de troca é que o político recebe os votos que busca para se eleger no cargo desejado. Desta forma, clientelismo diz respeito a trocas individuais de bens privados entre indivíduos desiguais, denominados patrões e clientes. A origem dessas relações possui suas raízes na sociedade rural tradicional, assim como nos laços entre latifundiários e camponeses fundados na reciprocidade, confiança e lealdade. Santiago Emerson. Clientelismo. Disponível: <https://www.infoescola.com/politica/clientelismo/>. Acesso em 07/11/2017.

restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a artificialidade do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o país legal e o país real (SANTOS, 2002, p.458).

Numa síntese histórica, poderíamos afirmar que a participação política das camadas mais populares, no Brasil, restringiu-se a partir da universalização do voto, ao comparecimento às urnas, a cada período, para escolher “seus representantes”, que, não raramente, exerciam e exercem os mandatos a eles conferidos, pautando interesses e demandas que destoam das necessidades e anseios da grande parte da população brasileira, atendendo aos interesses das elites patrimonialistas a que Boaventura de Sousa Santos (2002) faz referência.

Ao analisar o retrospecto do exercício da cidadania no Brasil, a qual, na visão de João Rocha Sobrinho “não se resume na liberdade individual, pois, sem direitos econômicos, sociais e políticos não existem direitos humanos e muito menos exercício pleno da cidadania” (SOBRINHO, 2006, p.59), o referido autor estabelece interessante definição sobre ela, adjetivando-a de acordo o contexto sociopolítico de cada momento: negada; cerceada; tutelada; reprimida e exercitada.

O quinto momento (cidadania exercitada) para o autor inicia-se na década de 1980, com o final do regime militar, com o processo constituinte e a possibilidade do exercício do controle social e da participação popular na construção das políticas públicas a partir de mecanismos assegurados na Constituição Federal de 1988, e de gestões municipais progressistas, como será abordado adiante.

Observe-se, nesta classificação trazida à baila, até a década de 1980 o exercício da cidadania era quase um exercício de ficção no Brasil, seja com o voto censitário e o Poder Moderador que vigoraram durante o período imperial (cidadania negada), com a restrição do voto às mulheres, analfabetos, menores de 21 anos entre 1889 e 1930 (cidadania cerceada), com a legislação trabalhista da Era Vargas que abarcava apenas os trabalhadores incluídos no mercado formal de trabalho (cidadania tutelada) ou com a suspensão das

liberdades democráticas e repressão estatal durante o Regime Militar entre 1964-1985 (cidadania reprimida).

Na mesma direção, Eduardo Tadeu Pereira (2008) aponta:

[...] que desde a colonização do Brasil pelos portugueses, nos idos de 1500, temos o país governado de maneira pouco democrática e, principalmente, sem qualquer possibilidade de participação verdadeiramente popular (PEREIRA, 2008, p.25).

Todavia, o citado autor, registra que mesmo:

[...] nesse cenário de contrição política registramos o levante de Canudos, a Guerra de Contestado, as greves de 1917 e 1919 em São Paulo, a criação do bloco operário – camponês, o Tenentismo, a imprensa anarco-sindicalista, dando conta da tensão social do início do século XX no Brasil (PEREIRA, 2008, p.26).

É inegável que a experiência democrática no Brasil é extremamente recente, sendo que o maior período de exercício da democracia, que se inicia em 1985, fora interrompido com o golpe parlamentar sofrido pela presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Márcio Pochmann considera que “em mais de 500 anos de história, temos menos de 10% deste tempo com regime político democrático” (POCHMANN, 2014, p.37).

Para Leonardo Avritzer:

[...] O Brasil foi, até os anos 1980, um país com baixa propensão participativa, fenômeno esse ligado às formas verticais de organização da sociabilidade política, tais como a concentração do poder na propriedade da terra e a proliferação do clientelismo no interior do sistema político na maior parte do século XX (AVRITZER, 2009, p.27).

Em verdade, a partir de meados da década 1970 a luta pela redemocratização foi ganhando força no Brasil através da retomada do movimento social, estudantil e sindical. Naquele momento histórico, algumas pautas eram sensíveis aos setores que se opunham ao regime de exceção, tais como a necessidade de introdução de políticas de distribuição de renda, elevação do salário mínimo, ampliação do sistema de proteção social, criação de uma rede descentralizada de saúde, reforma agrária e um modelo econômico lastreado na justiça social de um projeto nacional desenvolvimentista dirigido por forças progressistas.

O acúmulo de forças do campo mais à esquerda do espectro político possibilitou grande mobilização em torno das Diretas Já, uma campanha que não envolveu apenas os partidos políticos, e sim toda sociedade civil. Todavia, Márcio Pochmann, aponta que com a derrota do movimento, os avanços esperados pelo retorno do regime democrático permaneceram truncados, mostrando assim a força do antirreformismo no Brasil:

Apesar da pressão popular derivada do movimento social em franca reorganização e dos partidos progressistas, o enfrentamento em novas bases dos intocáveis no país foi condicionado pela reafirmação do pacto conservador. Isso porque nem mesmo a maioria política que sustentava o projeto nacional desenvolvimentista se manteve frente ao ciclo de alta inflação, da desorganização das finanças públicas, do baixo dinamismo econômico e da desaceleração do emprego determinados pelas políticas econômicas de ajuste exportador (POCHMANN, 2014, p.49).

Essa força antirreformista, citada por Pochmann, fica evidente, por exemplo, no fato de que a passagem do regime militar para o democrático ocorreu sem que os algozes do estado de exceção fossem devidamente culpabilizados pelos crimes cometidos, como ocorreu em outros países da América do Sul.

Na década de 1980, a então deputada federal do MDB, pelo estado de Pernambuco, Cristina Tavares, foi à mesma direção, ao criticar a transição democrática:

Vivendo este simulacro de transição para a democracia, o governo teria de encarar a realização das eleições diretas para governadores. O que vai fazer, mas não sem adotar medidas assecuratórias da perpetuação do esquema vigente. Tudo está sendo feito, Sras. e Srs. deputados, com o fraudulento propósito de colocar os governadores a serem eleitos em 1982 na fogueira da inviabilidade criada por casas legislativas comprometidas com a situação, por via de pleitos em que mandatos federais e estaduais seriam fabricados pelo poder econômico regional e pela máquina governista. Parlamentos que ratificarão o sistema de poder vigente, com o privilegiamento da União e a falência da Federação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008, p.124)

Porém, o que para alguns foi considerada a “década perdida” sob uma perspectiva econômica do capitalismo, os anos 80 foram exatamente o período

em que, no Brasil, ocorreu o crescimento das formas de organização da sociedade civil e fundação de importantes instrumentos de luta e participação da classe trabalhadora, como o Partido dos Trabalhadores (1980), a Central Única dos Trabalhadores (1983) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (1984).

No final da década de 80, durante as mobilizações em torno do processo constituinte, a partir da defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado e de formas públicas de apresentação de demandas, verificou-se, nas palavras de Leonardo Avritzer, “uma série de formas híbridas de participação” (AVRITZER, 2009, p.02), a qual não deve ser vista como “modismo de esquerda nem saudade da Grécia Antiga, e sim resgate da funcionalidade política e racionalidade da gestão pública” (DOWBOR, 2014, p.121) e “conquistada no processo histórico, juntamente com as condições de autodeterminação, não dadas, outorgadas ou impostas por qualquer executivo e/ou outro tipo de autoridade” (SOBRINHO, 2006, p.31).

A título de ilustração, do quanto afirmado acima, no processo constituinte foram aceitas as emendas populares com mais de 30 (trinta) mil assinaturas. Entre 1986/1987, diversos movimentos sociais apresentaram propostas, totalizando 122 (cento e vinte e duas) emendas populares, das quais 83 (oitenta e três) cumpriram os requisitos regimentais, sendo algumas delas aprovadas tais como as que preveem os mecanismos de democracia direta: iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo.

Leonardo Avritzer destaca a importância desse processo, considerando ser “a origem de um conjunto de instituições participativas que foram normatizadas nos anos 1990, tais como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação em nível local” (AVRITZER, 2009, p.31).

Evidentemente que, depois de mais de duas décadas de repressão militar, o processo de construção da Constituição Federal de 1988 foi marcado por uma ebulição participativa (reprimida) e intensas disputas ideológicas. Vejamos mais um relato da deputada federal Cristina Tavares:

Na Comissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação, de que participei o Centro Democrático, aliado ao Partido da Frente Liberal e a todos os partidos de oposição, reacionários e de direita, impediram a aprovação do relatório do Constituinte

Artur da Távola que, entre outros crimes, afirmava que as verbas públicas devem, exclusivamente, ir para o ensino público; que, entre outros, crimes, afirmava que o mercado interno é patrimônio nacional e que a soberania do país poderia reservar este mercado para a proteção dos seus interesses específicos. Os relatórios foram derrotados. E não foi por acaso que, na questão da reforma agrária, na Comissão de Economia, a definição de latifúndio improdutivo implicava até o hilariante conceito de que a intenção do proprietário poderia determinar que o latifúndio improdutivo se tornasse produtivo. Seria a primeira vez, Srs. constituintes, que por um decreto se plantaria feijão por intenção (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p.209)

É fato que o antirreformismo aqui já citado por Pochmann e Tavares articulou-se por meio do conhecido “Centrão”, para evitar avanços progressistas no texto constitucional em áreas como a reforma agrária, comunicações e tributos.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 também foi o reflexo do clamor social e passou a prever a participação direta dos cidadãos em espaço de decisão, de acordo a previsão legal de artigos que tratam de temas relativos à assistência social, educação, saúde e seguridade social - como serão abordadas adiante - ao analisarmos as possibilidades participativas da Carta Magna e o orçamento público.

Antonio Roberto Lambertucci (2009) diz que “a participação social é sintetizada no parágrafo único do artigo 1º: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (LAMBERTUCCI, 2009, p.84).

A previsão constitucional do artigo primeiro é um dos pontos referenciais deste trabalho, tendo em vista o conceito, que será utilizado, onde a participação direta é parte indispensável e complementar à democracia representativa.

## 1.2 As possibilidades participativas na Constituição Federal de 1988 e o Orçamento Público.

Um dos aspectos que caracterizam o que chamamos de Estado Herdado é a forma autoritária, centralizada, vertical e antidemocrática de construção das políticas públicas, o que, no Brasil, está diretamente associado à herança histórica do colonialismo, passando pelos períodos ditatoriais até o neoliberalismo pós-redemocratização.

O advento da Constituição Federal de 1988 e a conseqüente afirmação de direitos sociais e garantia da participação popular na elaboração e execução das políticas públicas foi um avanço na consolidação da democracia brasileira. Todavia, ainda hoje, quase três décadas de sua promulgação, João Rocha Sobrinho (2006) afirma que:

[...] a pesada herança patrimonialista na administração pública brasileira que provocou uma grande concentração de renda, carência do sistema educacional, um baixo índice de escolarização e de politização da sociedade, contribuiu para dificultar o cumprimento da Constituição Federal de 1988 (SOBRINHO, 2006, p.33).

Mesmo com todas as dificuldades de transpor o arcabouço jurídico legal para realidade fática, é inegável que a Carta Magna de 1988 apontou os caminhos para que as gestões públicas fossem democratizadas, como por exemplo, no artigo 29, XII que prevê a participação das associações representativas no planejamento municipal.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

José Antônio Moroni aponta que:

A Constituição de 1988 apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, apontando, claramente, para a construção de um “Estado de bem-estar” provedor da universalização dos direitos sociais. Além disso, introduziram-se instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), regulamentados pelo Congresso Nacional de forma limitada, abrindo a possibilidade de se criarem mecanismos de democracia participativa (os conselhos de políticas públicas, por exemplo) (MORONI, 2009, p.10)

A Carta Magna garantiu um “leque” institucionalizado de participação popular com conselhos nas mais diversas áreas. Exemplificando este “arsenal” participativo, que estabelece o caráter democrático e descentralizado da administração pública nas áreas de seguridade social (previdência, saúde e assistência social), da educação e da criança e do adolescente, por meio da participação da sociedade civil na elaboração, gestão, avaliação e controle social de políticas públicas, podem ser destacados:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (...) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Para regulamentar as normas pertinentes à gestão democrática das políticas públicas previstas na Carta Magna, leis ordinárias específicas foram



criadas pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Estas leis ordinárias instituíram milhares de conselhos gestores de políticas públicas e, junto com a Constituição Federal, integram o ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse cenário, a participação popular na construção das políticas por meio de intervenções nos orçamentos públicos municipais passa a ter uma importância salutar, uma vez que, além de trazer mais transparência e democracia para as gestões locais, trará eficiência na tomada de decisões que atendam as demandas da população, já que o processo político decisório terá sido compartilhado com a sociedade civil.

Nesse sentido, Avritzer aponta que:

As instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de políticas e os orçamentos participativos. Os conselhos de política são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizaram os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistencial social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas. Esses artigos expressaram genericamente a necessidade da participação das políticas públicas, mas não determinaram nenhum formato específico. O formato conselho emergiu das legislações infraconstitucionais nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente. A LOS – Lei Orgânica da Saúde, a Loas – Lei Orgânica da Assistência Social, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Cidade são as legislações federais que estabeleceram a participação em conselhos nos diferentes níveis administrativos (AVRITZER, 2009, P.34).

Em que pese os avanços constitucionais, é fato que não houve a garantia legal de participação popular na construção do orçamento público, a qual ficou, exclusivamente, garantida no nível do planejamento nacional, regional, setorial e municipal, uma das possíveis razões seria por “subestimar os saberes populares e em segundo, por entender, que a peça orçamentária é algo exclusivo ao corpo técnico” (SOBRINHO, 2006, p.45).

No tocante à dinâmica do orçamento público, a Constituição avançou ao determinar claramente cada fase do ciclo orçamentário: 1) elaboração do projeto de lei orçamentária anual pelo Poder Executivo e seu encaminhamento ao Poder Legislativo; 2) análise, discussão e alteração pelo Poder Legislativo com posterior devolução da peça orçamentária ao Poder Executivo; 3) execução do orçamento pelo Poder Executivo; 4) controle e avaliação da execução orçamentária pelo Poder Legislativo.

Esse ciclo, acima exposto, é formado por três instrumentos orçamentários com previsão constitucional no artigo 165, a saber: Plano Plurianual (PPA) que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Tendo validade de quatro anos, o PPA deve ser elaborado no primeiro ano de toda gestão (inciso I); Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (inciso II); Lei Orçamentária Anual (LOA) que prevê o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (inciso III).

Toda sistemática orçamentária com previsão constitucional está submetida aos chamados princípios orçamentários, os quais “traduzem os valores fundamentais da sociedade sobre determinada matéria e têm valor superior àquele dado às regras” (CHIMENTI, 2007, p.255), merecendo destaque: princípio da unidade (art. 165§ 5º, CF/88) segundo o qual o orçamento deve ser elaborado de maneira harmônica; princípio da universalidade (art. 6º da Lei 4.320/64) que estabelece que a lei orçamentária deve explicitar todas as receitas e despesas dos poderes; princípio da anualidade (art. 2º da Lei 4.320/64 recepcionado pelo art. 165, III e § 9º da CF/88) pelo qual a LOA deve estabelecer uma programação anual de receitas e despesas; princípio da exclusividade (art. 165, § 8º, da CF/88 c/c o art. 38 da Lei Complementar n. 101/200); princípio da vedação do estorno (art. 167, VI, CF/88) que proíbe transferência de recursos de uma categoria para outra,

dentro do orçamento, sem prévia autorização legislativa, via de regra na forma de crédito suplementar; princípio da não – vinculação (art. 167, IV da CF/88) o qual veda a vinculação da espécie de tributo denominado imposto a órgão, fundo ou despesas; princípio da legalidade (art. 165 da CF/88) que estabelece que leis de iniciativa do chefe do Poder Executivo estabeleçam as três peças orçamentárias anteriormente citadas e os créditos suplementares.

A respeito do princípio da legalidade, João Rocha Sobrinho (2006) afirma que “a Constituição Federal de 1988 garante ao Poder Executivo, a primazia da elaboração inicial da proposta orçamentária” (SOBRINHO, 2006, p.46).

Vale destacar, como já fizera o autor citado, que a Constituição Federal não assegurou a obrigatoriedade da participação popular nas fases de elaboração do orçamento público, conferindo exclusividade ao Poder Legislativo para analisar e modificar, dentro dos limites legais, as “peças orçamentárias”, sem prévia consulta à sociedade civil.

Nesse sentido, tendo em consideração as possibilidades participativas previstas na Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que não há previsão legal de participação do cidadão na elaboração do orçamento público, é necessário avaliar como se deu a combinação entre representação e participação no Brasil pós 1988, e se tais “modalidades” de democracia se excluem ou, ao contrário, são “dois lados da mesma moeda”.

### **1.3 Democracia representativa e democracia participativa: os “dois lados da mesma moeda”**

A Constituição Federal de 1988, logo em seu artigo 1º, § único, aponta que todo poder emana do povo que o exercerá de forma direta ou através de representantes, os quais, mediante o exercício da soberania popular serão eleitos através do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. O texto constitucional ainda prevê a participação direta do cidadão mediante o plebiscito, referendo e a iniciativa popular, cabendo, neste último caso, regulamentação mediante leis estaduais e leis orgânicas municipais.

Da simples leitura deste dispositivo constitucional resta evidente que o legislador constituinte optou por um regime de democracia que mesclasse representação política com eleições periódicas, nos três níveis da federação, para o Poder Executivo e Legislativo, e participação direta do cidadão. É claro que, diante o histórico de negação da cidadania existente no Brasil, a materialização deste modelo democrático não ocorreu de forma automática nem uniforme, até os dias de hoje.

Maria Victoria Benevides ao analisar nosso modelo de democracia, aponta que:

Nesse sentido, entendo democracia como regime político da soberania popular, com respeito integral aos direitos humanos. Trata-se de uma definição singela, que tem a vantagem de agregar as nossas convicções e os nossos princípios sobre a democracia política, **que inclui a democracia participativa** (grifo nosso), é óbvio, as formas de participação indireta e direta da cidadania, a liberdade – as liberdades públicas, as liberdades individuais -, mas também a democracia social; os direitos econômicos, sociais e culturais sem os quais não se pode falar em democracia. No máximo se pode falar nessa coisa adjetivada de democracia liberal etc. (BENEVIDES, 2001, p.21).

Este modelo, onde participação popular e representação política convivem lado a lado, supera a ideia de que a intervenção política das pessoas se limita ao ato de votar em dia de eleição. A redução da democracia apenas aos procedimentos eleitorais (concepção minimalista) atende aos interesses das elites econômicas e políticas, pois sufocam as vozes e as demandas populares.

Nesse sentido Boaventura de Sousa Santos diz que:

O Estado está ainda mais diretamente comprometido com os critérios de redistribuição e, portanto, com os critérios de inclusão e exclusão. Por isso, a tensão entre democracia e capitalismo, que é urgente reconstruir, só o pode ser se a democracia for concebida como democracia redistributiva. Num espaço público em que o Estado convive com interesses e organizações não estatais, cuja atuação coordena **a democracia redistributiva não pode confinar-se à democracia representativa** (grifo nosso) uma vez que esta foi desenhada apenas para ação política no marco do Estado (SANTOS, 2006, p. 372).

Tal concepção de Boaventura de Sousa Santos está relacionada com a ideia de que a democracia pressupõe a participação popular direta e uma nova forma de administrar e planejar, onde cada cidadão e cidadã apropriam-se de elementos e exerçam o direito soberano de influir nas decisões sobre a

aplicação dos recursos públicos, por exemplo. Que “o ser humano seja o centro e o protagonista das políticas de governo” (DUTRA, 2001, p.130).

A participação social amplia e fortalece a democracia, fomentando a cultura do diálogo, da equidade e justiça social, além de revelar-se um importante método para enfrentar problemas cruciais da sociedade brasileira, devendo ser considerada elemento de gestão e componente essencial para elaboração das políticas públicas e do orçamento. Talvez seja essa perspectiva de socialização do poder decisório que fazem “os processos de intensificação democrática tenderem a ser fortemente contestados pelas elites excludentes” (SANTOS, 2002, p.50).

A contestação, citada por Santos, está umbilicalmente associada à nossa herança patrimonialista e autoritária no tratamento da coisa pública e dos processos políticos decisórios, onde a participação não é aceita como método de governo ou instrumento de solução e/ou prevenção de conflitos sociais.

A título de ilustração tomemos como exemplo uma medida adotada pela ex-presidenta Dilma Roussef que, através do decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), os quais “ofereciam a opinião pública proposições de diálogo e de participação” (DIPP, 2014, p.13).

Imediatamente as forças conservadoras, tanto no Congresso Nacional como na chamada “grande mídia”, atacaram o então governo, acusando-o de usurpar prerrogativas do Poder Legislativo, demonstrar abuso e excesso de poder, tentar perpetuar, através da institucionalidade, sua influência perante os movimentos sociais dentre outros argumentos que, na verdade, combatiam a pretensão de permitir que instâncias democráticas e mecanismos de participação fossem integrados ao processo cotidiano da democracia e tivessem espaços efetivos na gestão dos interesses públicos.

É fundamental explicitar que não existe nenhum tipo de contradição na coexistência, no interior de um modelo político, das duas variantes da democracia - representativa e participativa. Tal premissa, inclusive, é um dos vetores basilares deste trabalho. Até porque, segundo Avritzer:

[...] as eleições, por si só, em um país das proporções do Brasil, são insuficientes para assegurar que os cidadãos brasileiros, mesmo que

tivessem informações qualificadas sobre os mais diversos temas da vida nacional, possam opinar sobre as principais prioridades a serem desenvolvidas nas políticas públicas (AVRITZER, 2009, p.83).

De forma brilhante, mais uma vez Boaventura de Sousa Santos aponta que:

[...] existem duas formas possíveis de combinação entre a democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais. A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social (SANTOS, 2002, p.76).

Nessa mesma direção, Tarso Genro aponta que “a democracia participativa é uma metodologia de governança política e, ao mesmo tempo, significa uma possibilidade de rejuvenescimento da democracia representativa” (GENRO, 2014, p.11). Fato é que a democracia participativa em lugar algum substituiu a democracia representativa, daí afirmarmos que são duas dimensões de exercício da gestão pública, ou seja, “dois lados da mesma moeda”.

O Orçamento Participativo (OP), enquanto “processo decisório que funcione com rédeas mais curtas, mais próximo da população, e com muito mais transparência” (DOWBOR, 2014, p.121), está inserido nesta dinâmica, tendo em vista o “cansaço” do modelo de democracia que se baseia apenas na representatividade para atender os anseios populares. A legitimidade da democracia participativa encontra-se no reconhecimento do direito à participação, da heterogeneidade dos sujeitos políticos e na importância da construção de espaços públicos de conflito e negociação, o que “amplia os

processos democráticos, não havendo atuação em substituição ou oposição à democracia representativa” (MORONI, 2009, p.113).

A democracia participativa, quebrando um preconceituoso mito de que o cidadão comum não possui condições técnicas ou intelectuais de intervir nos processos políticos (inclua-se aqui a construção do orçamento público municipal), coloca a sociedade civil como protagonista da elaboração das políticas públicas nos espaços institucionalizados de controle social e não como elemento que dificulta a tomada de decisões daqueles eleitos periodicamente e que, supostamente, possuem o monopólio do saber “burocrático” e a delegação para decidir.

O Orçamento Participativo foi um dos instrumentos que algumas administrações municipais utilizaram como elemento central da estratégia política, priorizando a participação de setores populares na definição das políticas públicas, rompendo obstáculos às práticas tradicionais das elites dominantes do Brasil, tais como o clientelismo e a corrupção.

Segundo Olívio Dutra, junto com o OP:

Floresce uma nova cultura política, na qual o cidadão passa a ser sujeito, e não mais objeto da política. O Orçamento Participativo possibilita uma modificação substancial nas relações das pessoas com o Estado e o poder público. A proposta orçamentária deixa de ser um arranjo de interesses entre governo, grupos empresariais, especialistas e técnicos para se tornar uma decisão assumida pelo povo na sua dimensão verdadeiramente política e cultural. Começa a se democratizar radicalmente a relação do Estado com a sociedade civil: as pessoas não mais limitam sua participação política ao ato de votar em dia de eleição (DUTRA, 2001, p.08).

A partir de então, dentro da lógica da complementaridade entre democracia representativa e participativa, passa-se a analisar o instrumento do Orçamento Participativo, como um dos pilares do que se convencionou a denominar *modo petista de governar*.

## **2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO UM DOS PILARES DO MODO PETISTA DE GOVERNAR: UM INSTRUMENTO DE COMBATE A POBREZA E DE INCLUSÃO SOCIAL.**

Neste segundo capítulo o estudo trata sobre o conceito de orçamento público, sua composição e fundamentação jurídico-legal. Aqui aprofunda-se a modalidade de orçamento sob o viés participativo (conceito político, principiologia, dinâmica e funcionamento) como um dos pilares do que se configura o *modo petista de governar*, e traz à baila dois processos importantes de participação popular que foram os de Porto Alegre (RS) e Alagoinhas (BA).

### **2.1 O conceito político do Orçamento Participativo e a democracia direta.**

Partindo da ideia desenvolvida no capítulo anterior sobre a complementaridade entre democracia direta ou participativa e democracia representativa e que o exercício do poder popular é fundamental para a compreensão da importância da participação social, em especial na construção dos orçamentos públicos, passa-se agora a dissertar sobre o que se convencionou a chamar de *modo petista de governar*, o qual nos traz uma gama de experiências exitosas de participação popular na construção dos orçamentos públicos municipais, algumas destacadas nesta pesquisa, tais como as dos municípios de Porto Alegre (RS) e Alagoinhas (BA).

O Partido dos Trabalhadores (PT) foi o precursor na construção de gestões pautadas por um modelo democrático, transparente, planejado, eficiente e participativo, opção política que encontra fundamento no próprio estatuto e programa partidário, o que se convencionou chamar de *modo petista de governar*, que para Tarso Genro é caracterizado por:

[...] um governo orientado para “abrir o Estado”, afim de que, por meio de mecanismos de controle público não – estatal (que vêm da base da sociedade), façamos com que o Estado saia da lógica tradicional da democracia formal e fique cada vez mais determinado por essa nova dialética, por essa nova tensão, que é a tensão que vem da sociedade civil organizada: seja por meio de conselhos populares, seja por meio do controle público do orçamento, mediante o qual se estabelece uma nova relação entre a representação formal (a Câmara de Vereadores), a delegação que resultou na eleição do prefeito e, de outra parte, a ação da democracia direta e estruturada “fora” do Estado (GENRO, 1999, p.10).



Esse *modo petista* citado por Genro, inaugurado pelas primeiras gestões municipais do PT, tem como forte marca a ampliação da participação da sociedade civil, em especial dos setores populares, contribuindo para qualificar as políticas públicas, concretizar o programa de governo, inclusive decidindo sobre uma parte da destinação dos recursos públicos, através do Orçamento Participativo, o qual é um dos pilares deste modelo de gestão e instrumento central na análise dessa pesquisa, que tem como escopo identificar os caminhos que a gestão petista em Amélia Rodrigues (BA) escolheu para a elaboração do orçamento público municipal, avaliando em que medida foi reproduzida a lógica tradicional e verticalizada ou se houve estímulo à participação popular e ao controle social. Desvendar se o “*modo petista de governar*” ao menos em relação ao orçamento público foi materializado na sociedade ameliense.

O modo petista de governar parte da premissa de que o município é um “espaço de resistência, conquistas, disputa de interesse e organização de movimentos, comunitários, culturais” (ENFPT, 2013, p.13), o local onde vivem as pessoas, com suas heterogêneas relações sociais e de produção, construindo conhecimento, valores, representações, cultural, material e simbólica.

O município assume um protagonismo que nas palavras de Tarso Genro (1999) está ligado à ideia de que:

As respostas locais aos novos dilemas urbanos são frequentemente mais efetivas; as respostas chegam ao núcleo das realidades locais, baseadas nas percepções locais, nas suas motivações e cultura. As soluções “nacionais” – normalmente planejadas por burocratas que não vivem o cotidiano da população – são cada vez mais impotentes. (GENRO, 1999, p.10).

Nesse sentido, os governos locais não devem apenas “administrar” serviços. Para além disso devem direcionar esforços para construção de mecanismos que ampliem a cidadania, que garanta direitos, dentre os quais o direito à cidade, impulsionando a auto-organização e a participação política da sociedade, em especial da classe trabalhadora e de setores, historicamente, excluídos dos processos decisórios.

Como forma de exteriorizar a centralidade do *modo petista de governar* para os representantes do partido, eleitos pelo voto popular, o PT publicou no ano de 2013 o “Caderno de Formação - O Modo Petista de Governar e de Atuação Parlamentar”, uma espécie de curso para prefeitos (as) e vereadores (as), em que, dentre outros aspectos, aborda diretrizes e eixos comuns deste modo de governar e legislar.

Em que pese a centralidade desta pesquisa referir-se a uma característica específica do *modo petista de governar*, qual seja a participação popular na elaboração do orçamento público municipal, é salutar trazermos à baila, mesmo que de forma resumida, quais “diretrizes e eixos” guiam tal modelo, até porque o Orçamento Participativo está inserido em um, ou mais, deles. Vejamos:

É importante que essa agenda seja identificada, nas ações do executivo e do legislativo como Agenda do PT. Considerando os padrões atuais de integração e articulação das políticas públicas em nível federal e os desafios em cada município, apontamos a necessidade de organizar os conteúdos dos Planos de Governo e das Propostas de Mandato em cinco eixos comuns e articulados entre si: 1 – Desenvolvimento local e sustentável; 2 – Participação popular e cidadã; 3 – Políticas sociais e a realização de direitos; 4 – Gestão ética, democrática e eficiente; 5 – Desenvolvimento urbano e rural nos municípios e direito à cidade (ENFPT, 2013, p.29).

Evidente que o OP está intrinsecamente relacionado com todos os eixos acima apresentados, mas por uma questão de opção metodológica e didática, passamos a analisar os seguintes: participação popular e cidadã e gestão ética, democrática e eficiente.

A participação popular e cidadã está ligada ao ato de interferência objetiva nos processos de decisão sobre ações de governos, evidenciando que todos os agentes sociais devem ser considerados na elaboração das políticas públicas, explicitando, inclusive, os conflitos de interesses que não podem ser secundarizados ou camuflados. Um poderoso instrumento para superar a tradição clientelista e patrimonialista que caracteriza a cultura política brasileira de manutenção do *status quo*.

Desta forma, a existência de canais de participação, institucionalizados ou não, como conselhos, comitês, fóruns, OP, são condições básicas para implementação da participação cidadã e do controle social, os quais “contribuem com as iniciativas de modernização administrativa, ao mesmo

tempo em que a modernização favorece a participação e o controle social, sendo essenciais à gestão democrática” (ENFPT, 2013, p.39).

Outro aspecto que deve ser considerado, e no qual o OP tem muito peso, é que através da participação cidadã existem maiores possibilidades de construção da “governabilidade social”, a qual não está restrita às negociações com os políticos “tradicionais”, uma vez que ela – participação cidadã – contribui para formar opinião e aglutinar força social em torno de projetos de governo, o que permitirá melhor condição do Poder Executivo negociar com o Legislativo, por exemplo.

A despeito da eficiência e do caráter democrático do *modo petista de governar*, foram criados canais e mecanismos de participação popular na gestão das políticas sociais, nas fases de elaboração, planejamento, execução e avaliação, dentre os quais o OP se destaca.

Nessa direção, após localizar o OP dentro do *modo petista de governar*, como um instrumento de participação popular e cidadã da gestão ética, democrática e eficiente, este estudo passa a destrinchá-lo, a partir da compreensão de seu conceito político, de suas características e princípios.

Olívio Dutra define o Orçamento Participativo como “instrumento de protagonismo do nosso povo para a formulação ampliada da socialização da política”. (DUTRA, 2001, p.13).

Tarso Genro aponta que uma das principais consequências do OP é:

[...] a criação de um novo centro decisório que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo “espaço público”. Um espaço público não – tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos (GENRO, 1997, p.12).

A criação deste novo “espaço público” citado por Genro é visto por Ubiratan de Souza como

[...] a principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública (SOUZA, 1997, p.47).

Boaventura de Sousa Santos não apenas relata a importância do Orçamento Participativo em nível local, como aponta a necessidade de transportá-lo para os níveis estaduais e federais já que “é imperioso que tal ocorra para que o objetivo de erradicar de vez a privatização patrimonialista do Estado se concretize” (SANTOS, 2006, p.373).

Para Eduardo Tadeu Pereira o OP é

[...] um instrumento fundamental de educação política no sentido de proporcionar, por meio de diferentes atividades, a possibilidade de se construir um novo senso comum emancipatório, que aponte no sentido de uma nova organização social, um “outro mundo possível”, baseado em novo senso comum contra – hegemônico (PEREIRA, 2008, p.111).

A partir das definições citadas, podemos afirmar que o Orçamento Participativo é um instrumento de democratização que assegura a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Com a implantação do OP, em nível municipal, parte do poder decisório dos prefeitos (as) e vereadores (as) a despeito de onde serão aplicados os recursos públicos é dividido com a sociedade civil. Nesse quesito Olívio Dutra nos traz a seguinte contribuição:

O governo vai se descentralizando e aprendendo a dividir o poder, eliminando os resquícios autoritários que pretendem substituir o protagonismo do povo e os preconceitos tecnocráticos que menosprezam a sabedoria popular.

Por esse processo, receita e despesa definitivamente deixam de ser misteriosas fórmulas aritméticas ou arranjos políticos e passam a ser de domínio público (DUTRA, 2001, p.09).

Tarso Genro aponta:

O que se trata é de democratizar radicalmente a democracia, de criar mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e de criar instituições novas, pela reforma ou pela ruptura, que permitam que as decisões sobre o futuro sejam decisões sempre compartilhadas.

“Compartilhar” quer dizer, no que se refere à democracia, permitir que entre aqueles eleitos pelo sufrágio universal (os representantes políticos) e aqueles indicados por outras formas de participação direta (oriundos diretamente do movimento social), sejam acordadas novas formas de “decidir”. O Orçamento Participativo é um exemplo que vai nesta direção, como veremos por sua história e por seu método (GENRO, 1997, p.18).

### No mesmo sentido Boaventura de Sousa Santos:

O OP é a manifestação de uma esfera pública emergente, para o qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua. Uma tal convergência ocorre por intermédio de um contrato político através do qual essa autonomia mútua se torna autonomia mutuamente relativa. A experiência do OP configura, portanto, um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso (SANTOS, 2006, p.526).

Além de ser um instrumento de democracia direta, o OP é um eficaz mecanismo de combate à corrupção, uma vez que a população passa a fiscalizar a real destinação de recursos públicos, bem como de combate às desigualdades sociais através da definição da prioridade de investimentos em áreas, social e historicamente, excluídas e marginalizadas pelo processo tradicional de elaboração do orçamento público municipal.

A implantação do OP traz uma nova forma de organizar o Estado e a democracia, um contraponto ao neoliberalismo e a negação do controle público sobre o Estado, Nas palavras de Olívio Dutra “a negação da ideologia neoliberal e da hegemonia do pensamento único” (DUTRA, 2001, p.09). Para Eduardo Tadeu Pereira, “amplo movimento de resistência à globalização hegemônica, cujo caráter é neoliberal” (PEREIRA, 2008, p.112). Para Boaventura de Sousa Santos “um programa político de redistribuição dos recursos públicos e de democratização do Estado, ponto de encontro com as exigências do movimento popular ao longo de muitos anos de luta” (SANTOS, 2006, p.533).

O OP tem a capacidade de fazer com que a democracia direta seja exercida utilizando a representação dos eleitos para homologar as decisões oriundas da sociedade, significa transportar o poder, tradicionalmente exclusivo de uma elite técnico – burocrata, para a sociedade civil, o que faz a participação popular disputar, dentro dos espaços políticos institucionais, a hegemonia dos mecanismos postos a disposição.

Fato é que a opção das gestões municipais em adotar o OP como metodologia de construção do orçamento público, além de possibilitar a construção da “governabilidade social” já citada, permite que o gestor municipal tenha sua margem de erro, nas tomadas de decisões, bastante reduzida, uma

vez que ao dividir poder com a sociedade, a administração pública estará em sintonia com os anseios populares, com as obras e investimentos que a população realmente quer e necessita.

Evidente também que o OP não pode ser encarado como a solução para todos os problemas municipais, entretanto, por ser um espaço de aprendizado constante e de exercício da cidadania, a própria população local terá a sensibilidade de perceber quais ações são factíveis e executáveis do ponto de vista político, jurídico e financeiro em determinado orçamento anual, bem como saberá identificar quais são os investimentos com caráter de médio e longo prazo, nos termos do que estabelecerá as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Nesse cenário, o município deve ser pensado como um conjunto integrado e não um aglomerado de ruas, comunidades, bairros e distritos. Nas palavras de Jaqueline Moll “a cidade torna-se educadora no próprio contexto de consolidação das condições mínimas de urbanização” (MOLL, 2000, p.105) e o planejamento encarado como imprescindível na definição de prioridades e aplicação de recursos, tendo em consideração que existem muitas demandas para serem atendidas, todavia, os recursos, o tempo e estrutura são limitados.

A experiência do OP no Brasil, implantada pelas gestões municipais do PT, foi reconhecida internacionalmente como inovação política administrativa que deu certo, combinando a horizontalidade do executivo e o exercício democrático da cidadania, tendo sido reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das quarenta inovações urbanísticas em todo mundo.

Genro (2001) aponta que:

O Orçamento Participativo foi selecionado para o Habitat II (Segunda Conferência Mundial sobre Assentamentos Urbanos) da ONU, em Istambul, os meios de comunicação e os formadores de opinião que o rejeitavam, ficaram numa situação extremamente constrangedora, já que ele passou a ter dimensão internacional (GENRO, 2001, p.37).

Nesse sentido, Osmany Porto de Oliveira publicou no *Le Monde Diplomatique* que:

Muitas políticas públicas desenvolvidas no Sul passaram a ser adotadas por outros países. O Brasil, em particular, tem desempenhado papel central nesse movimento. Inovações em política urbana, como o programa de transporte desenvolvido por Curitiba nos anos de 1970, os planos diretores, o Estatuto da Cidade

e, sobretudo, o Orçamento Participativo (OP) desenvolvido em Porto Alegre em 1989 tornaram-se referências na área de governança urbana. Já no que diz respeito às políticas nacionais, o Programa Bolsa Família, adotado por 52 países, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar têm sido transferidos no âmbito da cooperação internacional (OLIVEIRA, 2017, p. 01).

Sob essa perspectiva do plano internacional, o Banco Mundial tem na experiência do OP uma referência de otimização para a visibilidade do dinheiro público, o que, ainda, segundo o mesmo autor “para entrar na agenda do Banco Mundial foi necessário esvaziar o conteúdo ideológico que o OP havia assumido em sua origem e torná-lo algo mais técnico” (OLIVEIRA, 2017, p. 03).

Em que pese as reflexões acima e o fato da participação popular na elaboração do orçamento público não ser uma forma de subversão ao sistema capitalista, é inconteste que o OP representa uma política de participação social e instrumento de inclusão da sociedade na democratização das gestões municipais no trato dos assuntos de interesse público e coletivo.

## **2.2 Princípios e diretrizes do ciclo participativo orçamentário**

Apesar de algumas variações metodológicas e operacionais na execução do OP, nos diversos municípios brasileiros o ciclo participativo é guiado por um conjunto de diretrizes e princípios que são comuns a todos eles. É patente que a “mola – mestra” do OP é o princípio da participação popular, porém diversos outros guiam esse processo, como será agora abordado.

### **➤ Autorregulamentação**

Não é difícil imaginar que os setores mais conservadores da sociedade, bem como os tradicionais políticos e partidos de direita, sejam refratários a qualquer iniciativa de participação popular e estímulo ao exercício da cidadania, a exemplo do OP.

Historicamente, as classes dominantes no Brasil utilizam a estabilidade e legalidade dos mecanismos postos à disposição da sociedade para frear iniciativas que impliquem maior participação e controle social das políticas públicas, aprisionando mecanismos de participação dentro do âmbito

legislativo, objetivando que apenas aqueles instrumentos que encontrem regulamentação em lei possam ser postos em prática.

É muito comum, por exemplo, que Câmaras Municipais de Vereadores façam feroz oposição à execução do OP por parte do Poder Executivo, tal situação será abordada ao analisarmos o caso de Alagoinhas, município localizado na Bahia, a 64 km de Amélia Rodrigues, que no período de hegemonia política do falecido senador Antônio Carlos Magalhães (ACM) e seu grupo político (PFL, hoje DEM), implementou uma exitosa experiência de participação municipal mediante o OP.

Ubiratan Souza (2001), contrariando a postura de tais legisladores, aponta que:

Este processo de democracia direta tem o mérito, ainda de não excluir, mas valorizar a democracia representativa. A Câmara de Vereadores continua com todas as suas prerrogativas constitucionais, analisando e votando o projeto de lei orçamentária (SOUZA, 2001, p.47).

Boaventura de Sousa Santos ao analisar a relação entre Câmara de Vereadores e Orçamento Participativo diz:

O contrato político existente entre o Executivo e as comunidades não foi, até agora, estendido ao órgão legislativo. Ao contrário, a relação entre OP e este órgão tem sido de conflito constante (por vezes, mesmo de confrontação física). A razão desse conflito é bastante óbvia. Segundo a Constituição, a aprovação do orçamento municipal compete à Câmara de Vereadores. Acontece que o OP se apropriou totalmente dessa incumbência. Como vimos, é verdade que, de acordo com o ciclo do OP, a resposta da lei orçamentária, após ter sido preparada no COP, é remetida à Câmara de Vereadores para debate e aprovação. Teoricamente, esse órgão poderia rejeitar a proposta, mas o fato de ela já ter sido legitimada pela ampla participação dos cidadãos mobilizados para o OP força o órgão legislativo a aprovar sempre o orçamento apresentado. Portanto, isso acaba sendo uma simples formalidade (SANTOS, 2006, p.541).

Já foi demonstrado que qualquer argumentação de inviabilidade de coexistência entre democracia direta e representativa é frágil, uma vez que a participação do cidadão tem o condão de legitimar ainda mais as decisões daqueles que, eleitos pelo voto popular, poderão atuar em consonância com os anseios da coletividade.

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo, nas três esferas de governo, sendo que, nas palavras de Ubiratan Souza “a administração popular, ao elaborar o orçamento público em parceria com a



comunidade, estabelece um contrato social entre governo e sociedade” (SOUZA, 2001, p.47). Ou como chama Boaventura de Sousa Santos “co-gestão que constitui o contrato político entre o Executivo e as comunidades organizadas” (SANTOS, 2006, p.531). Nesse sentido, a sensibilidade e vontade política do gestor são indispensáveis para a implementação e êxito do OP.

Perante este cenário, resta o questionamento sobre a necessidade, ou não, de institucionalização do OP mediante lei municipal específica.

O princípio da autorregulamentação, lastreado nas disposições da Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, em tese, dispensaria a regulamentação do OP num conjunto de leis que pudessem burocratizar uma construção efetiva de participação popular, transformando bairros em “feudos eleitorais” e subordinando as decisões tomadas de forma democrática e coletiva à Câmara de Vereadores.

Parece correta esta assertiva de não institucionalização do OP como forma de preservação de um espaço público não estatal e impedimento de práticas clientelistas, tão conhecidas nos municípios brasileiros, até porque as experiências de participação na construção dos orçamentos municipais têm mostrado que o OP não é uma obra pronta e acabada, pelo contrário, ele vive um constante processo dialético de transformação que varia de acordo com as circunstâncias sociais de cada município, distrito, bairro ou região.

É o que Tarso Genro (2001) chama de “constante mutação (para renovar-se e adaptar-se ao próprio crescimento da consciência da cidadania), abertura de um caminho” (GENRO, 2001, p.14).

### ➤ **Inversão de Prioridades**

Dentro da dinâmica do OP, os investimentos respeitam a lógica da denominada inversão de prioridades, ou seja, uma maior monta de recursos públicos é destinada a investimentos sociais em áreas (periferia, zona rural) historicamente caracterizadas pela marginalização política das gestões que priorizam grandes obras (teoricamente com maior retorno eleitoral) nas zonais centrais do município.

A lógica, estabelecida pela inversão de prioridades, de que os investimentos, nas regiões que apresentam maiores necessidades de ação do

poder público, devam ser priorizados está intrinsecamente relacionada com o ideário de justiça social e de diminuição das desigualdades.

Não por acaso, a participação popular nas plenárias do OP realizadas nas regiões mais carentes dos municípios seja mais intensa. Tarso Genro aponta nesse sentido, ao abordar a experiência de Porto Alegre/RS:

Nas regiões do Orçamento Participativo, as comunidades mais pobres afluíam maciçamente às reuniões. Elas, mediante sua participação direta, teriam a missão de decidir sobre investimentos que eram demandados havia décadas. Mas todos queriam tudo ao mesmo tempo. Exigiam que o governo resgatasse “as promessas” eleitorais e iniciasse “imediatamente” as obras destinadas a melhorar a qualidade de vida naquelas regiões, historicamente abandonadas pelo poder público municipal (GENRO, 2001, p.25).

Ainda sobre Porto Alegre/RS, Boaventura de Sousa Santos aponta que:

Ao inverter as prioridades que habitualmente determinavam a distribuição de recursos pelo governo municipal, o OP conseguiu resultados materiais importantes. No que diz respeito ao saneamento básico (água e esgoto), em 1989 apenas 49% da população estavam abrangidos. No final de 1996, 98% dos lares tinham água canalizada e 85% eram servidos pelo sistema de esgotos. Segundo um jornal influente, o Estado de S. Paulo, enquanto todos os anteriores governos de Porto Alegre tinham construído cerca de 1.100 km de rede de esgotos, as duas administrações PT construíram 900 km entre 1989 e 1996. Em relação à pavimentação das ruas, foram construídos 215 km, à razão de 30 km por ano (SANTOS, 2006, p.515).

Nessa mesma direção encontramos no OP de Vitória/ES, na gestão do então prefeito João Carlos Coser (PT):

De acordo com os princípios básicos do OP, o plano de investimentos deve buscar contemplar os interesses coletivos, pensando a cidade como um todo e as regiões em particular. Isso significa que o resultado esperado nos Fóruns Regionais deve ser a priorização de investimentos que tenham maior abrangência e atendam às demandas mais urgentes. Ou seja, as prioridades eleitas devem considerar as estruturas municipal e regional e levar em conta o critério de inversão de prioridades (PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2009, p.27).

É fundamental, por duas razões, que a visão de município adotada neste processo participativo de elaboração orçamentária, seja pautada pelo espírito da coletividade. Primeiro porque pode ser que nem todo bairro do município seja contemplado com uma obra, o que, necessariamente, não significa que ele não esteja sendo beneficiado por investimentos na região em

que ele está inserido, uma vez que existem equipamentos públicos (postos de saúde, por exemplo) e obras que estão localizados num bairro, porém atendem às populações vizinhas. Segundo que, por vezes, é necessário abrir mão de certos investimentos para atender às necessidades mais urgentes de uma parcela mais carente da população, daí a imprescindibilidade de pensar a cidade como um todo, não havendo espaço para interesses e desejos particulares.

Eduardo Tadeu Pereira (2008), ao analisar a experiência do OP de Várzea Paulista (SP), chama de “aprendizado que caminha no sentido de valorizar a própria participação e tem caráter mesmo de valorização da população, fator fundamental do processo pedagógico” (PEREIRA, 2008, p.123).

#### ➤ **Autonomia**

Apesar de o Orçamento Participativo ser um instrumento político oriundo do que denominamos de *modo petista de governar*, não se pode perder de vista que o OP não tem dono, não é propriedade de nenhum governo ou partido político, e sua dinâmica de funcionamento deve prezar pelo respeito as diferenças de cunho ideológico e a autonomia de decisão dos seus participantes, seja nas Plenárias Regionais, Fórum de Delegados ou no Conselho do Orçamento Participativo.

O OP é um mecanismo público, não estatal, que exerce o controle social sobre a gestão local, que deve garantir a participação universal e direta de qualquer cidadão, independente de filiação partidária ou a qualquer tipo de associação ou movimento social.

Registre-se que não é a intenção deste pesquisador relegar ao segundo plano a importância dos partidos políticos, dos movimentos e organizações sociais no processo de fortalecimento da cultura de participação popular, em especial na construção dos orçamentos públicos municipais, pelo contrário, é comum que as experiências de OP sejam mais exitosas em municípios com largo histórico de participação e organização popular, como Porto Alegre/RS, por exemplo, todavia, pelo próprio caráter democrático e inclusivo desta ferramenta, sob nenhuma hipótese a intervenção do cidadão no

OP deve ser condicionada a filiação e/ou participação em qualquer tipo de organização política.

A liberdade crítica dos participantes do OP junto com a tomada de consciência a respeito da importância da participação popular e a vontade política dos gestores de romper com o modelo tradicional e vertical de planejamento público, sem dúvidas são as condições *sine qua non* para o sucesso de qualquer experiência que pretenda ser democrático – participativa.

Sobre a questão, Olívio Dutra:

O Orçamento Participativo não pode ser uma correia de transmissão dos partidos, e muito menos do governo. Ao contrário, tem de ser, realmente, um espaço aberto de intervenção cidadã que possibilite o mais amplo controle público sobre o Estado (DUTRA, 2001, p.53).

Partindo do pressuposto que a experiência do OP se configura numa partilha de poder político mediante uma gama de instituições democráticas, Boaventura de Sousa Santos fala em autonomia mútua:

O OP é a manifestação de uma esfera pública emergente, para o qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua. Uma tal convergência ocorre por intermédio de um contrato político através do qual essa autonomia mútua se torna autonomia mutuamente relativa (SANTOS, 2006, p.526).

Essa partilha de poder ou co-gestão ocorre da seguinte forma: as deliberações do Conselho do Orçamento Participativo são encaminhadas ao Poder Executivo, o qual, caso não vete nenhuma proposta, as encaminhará, integralmente a Câmara Municipal de Vereadores, órgão constitucionalmente imbuído de deliberar sobre a aprovação do orçamento municipal. Ressalta-se que é o Poder Executivo, conforme a CF/88 determina, que encaminha a proposta orçamentária ao Poder Legislativo, todavia, ela é fruto de todo processo do OP e não da mera vontade do gestor.

Boaventura de Sousa Santos (2006) aborda a autonomia dentro do OP sob a seguinte perspectiva:

A autonomia não pode, portanto, ser concebida como espontaneidade popular, como uma capacidade nata de organizar pessoas pobres em comunidades degradadas, sem apoio ou a influência de forças políticas externas devidamente organizadas. A autonomia deve antes ser entendida como a capacidade popular de canalizar apoio externo e de colocá-lo a serviço de objetivos, exigências e agendas gerados no seio das comunidades. Não sendo o OP um movimento popular, mas uma constelação institucional, concebida de modo a funcionar como um ponto de

encontro sustentado, de funcionamento regular, entre o movimento popular e o governo municipal, a questão da autonomia do OP deve ser formulada como a capacidade real de os representantes populares nessas instituições moldarem as agendas, prazos, os debates e as decisões. Nesse sentido, a autonomia, em vez de ser uma característica estável de um dado processo político, é o resultado, sempre provisório, de uma luta contínua. Assim entendida, a autonomia do OP deve ser discutida em dois níveis: o funcionamento operacional das instituições do OP, incluindo a coordenação, as agendas e os prazos; o impacto sobre o OP das mudanças na orientação política do Executivo (SANTOS, 2006, p.534).

### ➤ **Instituições de Participação**

O escopo central do OP é estabelecer uma dinâmica de co-gestão dos recursos públicos e partilha do poder político decisório entre governo e sociedade civil.

Via de regra, o OP é composto da seguinte maneira: assembleias plenárias regionais e temáticas, fóruns de delegados e Conselho do OP (COP). Geralmente ocorrem duas rodadas de assembleias plenárias, as quais têm como finalidade definir as prioridades regionais e temáticas, eleger os delegados regionais para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP.

Evidente que este estudo aponta uma estrutura padrão, utilizada em casos exitosos de OP, como os de Porto Alegre (RS) e Alagoinhas (BA), que serão abordados adiante. Todavia, em outros municípios que adotaram a metodologia participativa na elaboração do orçamento público, foram encontradas interessantes iniciativas, como por exemplo, em Vitória (ES), onde foi implantada a Caravana do OP, chamada em Várzea Paulista de Caravana da Cidadania, em que os delegados eleitos nas plenárias regionais percorriam todo o município para ver de perto as necessidades e potencialidades de cada uma de suas regiões. Uma forma de fazer com que eles entendessem os problemas do município de maneira integrada, tendo uma visão global dos problemas locais, da complexidade do espaço urbano/rural e as diferenças sociais existentes.

Boaventura de Sousa Santos (2006) divide as instâncias integrantes do OP em três tipos: i) instâncias de administração municipal (Prefeitura, Câmara de Vereadores); ii) instâncias institucionais de participação (conselhos populares, articulações regionais); iii) instâncias comunitárias (COP, assembleia regionais, fóruns de delegados).

Por fim, é importante registrar que esta estrutura interna de funcionamento do OP não pode ser algo estanque, pelo contrário, ela deve sofrer transformações no sentido de buscar o aperfeiçoamento dos instrumentos de participação popular num cenário de “aprendizagem institucional”, bem como incorporar sugestões que tornem a adesão do cidadão cada vez mais atraente, sob a perspectiva política.

### **2.3 Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**

O OP sem dúvidas é uma das principais marcas do *modo petista de governar*, tanto é que, segundo Leonardo Avritzer (2009), “as experiências de orçamento participativo tiveram até 1997 um cunho fundamentalmente partidário, uma vez que a sua grande maioria esteve vinculada ao Partido dos Trabalhadores” (AVRITZER, 2009, p.38).

Nesse sentido, para este estudo escolheu-se dois casos ilustrativos da aplicação da metodologia do OP, para comprovar o sucesso do exercício da cidadania na elaboração do orçamento público municipal, bem como trazer mais elementos que possam subsidiar a análise do caso concreto de Amélia Rodrigues (BA), objeto de estudo desta pesquisa.

Para tanto, selecionamos o que para muitos é o caso mais bem sucedido de Orçamento Participativo no Brasil, o município de Porto Alegre (RS), pioneiro na implementação desta metodologia, e o município baiano de Alagoinhas, sobretudo pela proximidade de Amélia Rodrigues e pela presença de atores sociais que passaram pelas gestões petistas em ambos os municípios.

Certo é que gestões participativas exitosas contribuem para a continuidade das experiências administrativas que as implantaram, como é o caso de Porto Alegre (RS) e Alagoinhas (BA).

#### **➤ O pioneirismo de Porto Alegre/RS**

Impossível abordar as experiências de Orçamento Participativo no Brasil e não falar do caso de Porto Alegre/RS, o qual foi um parâmetro a ser seguido, não apenas no estado do Rio Grande do Sul, como em todo Brasil e

no mundo. Não por acaso, o Fórum Social Mundial foi criado na capital gaúcha, o que acentuou ainda mais o seu papel de vanguarda na construção de políticas inclusivas com viés participativo e democrático.

Jorge Bittar e Antonio Lassance destacam que:

Outro aspecto da participação da sociedade é o que diz respeito à democracia do orçamento público. Nesse particular, a experiência mais bem elaborada e mais avançada foi a do Rio Grande do Sul, que conseguiu desenvolver um método de participação popular na elaboração e na execução orçamentárias que incorporou um contingente expressivo da sociedade gaúcha (BITTAR, LASSANCE, 2003, p.26).

No mesmo sentido, Ubiratan de Souza (1999):

Na experiência acumulada em Porto Alegre, mostrou-se fundamental a questão de assegurar a participação universal de todo cidadão no processo do orçamento participativo. Esse elemento é decisivo para que o cidadão, não por intermédio de nenhum representante, mas ele, diretamente, possa participar do processo o orçamento participativo (SOUZA, 1999, p.73).

O embrião do OP no município de Porto Alegre remonta a campanha eleitoral para Prefeitura Municipal de 1988, quando a ideia, para Tarso Genro (2001), era a de “realizar uma espécie de transferência de poder para a classe trabalhadora organizada. Com isso seria gradativamente substituída a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta” (GENRO, 2001, p.24).

O OP, iniciado em 1989 na gestão de Olívio Dutra (PT), foi aprofundando por Tarso Genro (PT) a partir de 1993 e consolidado por Raul Pont (PT), eleito em primeiro turno nas eleições de 1996.

O longo histórico de organização da sociedade civil em Porto Alegre/RS, a exemplo da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), contribuiu significativamente para a grande adesão popular ao OP, com destaque para a massiva participação das comunidades mais pobres, que por décadas vinham sofrendo com demandas reprimidas.

Segundo Ubiratan de Souza:

Neste período, além do processo do Orçamento Participativo, foram realizados dois Congressos Constituintes na cidade, nos quais a população e o governo aprovaram resoluções para um planejamento de médio e longo prazos. A reforma do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), com a criação de oito regiões de planejamento e um novo Conselho do Plano Diretor, com participação

de representantes da sociedade, são exemplos deste processo (SOUZA, 2011, p.52)

No primeiro ano de OP em Porto Alegre/RS, sua base geográfica foi dividida em 16 regiões, cabendo cada base levantar suas necessidades, definir quatro prioridades temáticas e hierarquizar as obras e serviços de cada temática.

Nas regiões e plenárias temáticas, a população avaliava criticamente a prestação de contas, elegia seus delegados e os conselheiros que iriam compor o COP, os quais poderiam, a qualquer momento, ter suas representações revogadas, caso não pautassem aquilo que era defendido pela coletividade, por meio do Fórum de Delegados Regional ou Temático.

Importante destacar que o governo municipal, enquanto sujeito no processo de discussão e definição do OP, atuou nas diversas reuniões e plenárias temáticas regionais, no sentido de prestar informações, mediante secretarias municipais e departamentos, de forma a instruir a discussão da população.

Sobre o acesso a informação no OP de Porto Alegre/RS, Boaventura de Sousa Santos (2006) afirma que:

Ter acesso à informação relevante e dominá-la é, provavelmente, a condição básica para o funcionamento efetivo do OP. Essa informação é, muitas vezes, técnica e difícil de apreender por pessoas sem um nível elevado de instrução. Como veremos mais à frente, a administração popular fez um esforço genuíno para tornar acessível muita da informação que antes era monopólio da equipe técnica (engenheiros, advogados, administradores públicos, arquiteto etc.). Ainda assim, os conselheiros e delegados afirmam, por vezes, que lhes foi negada informação importante ou que tiveram acesso a ela demasiado tarde ou mesmo que é demasiado complicado obtê-la. Na reunião do COP de 6 de abril de 1997, um dos conselheiros mais influentes suscitou a questão da dificuldade de acesso à informação. O representante do Executivo, do Gaplan, respondeu que a crítica era justa e que o sistema eletrônico de processamento de dados do município tinha sofrido alguns atrasos (SANTOS, 2006, p.522).

Além da importância da democratização das informações no seio do OP, principalmente pela carência de conhecimentos técnicos por parte do “cidadão comum”, outro elemento que merece ser enfatizado no caso de Porto Alegre/RS foi à realização de uma reforma tributária que possibilitou a arrecadação de recursos para retirar as obras e serviços, previstos no OP, do papel para realidade.



Evidente que toda política que ocasione a majoração ou criação de tributos, causa impacto na opinião pública de modo geral. Todavia, dentro de um processo inovador de participação popular, o governo que opta em abrir seu planejamento orçamentário para a sociedade civil opinar e decidir, deve ter a capacidade de articular as forças sociais envolvidas de modo a criar as condições políticas necessárias para realizar tal desiderato.

E foi o que ocorreu no mandato de Olívio Dutra à frente da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o que nas palavras de Tarso Genro ocorreu:

[...] por meio de uma difícil negociação com a Câmara de Vereadores, com grande participação dos delegados e representantes do Orçamento Participativo, realizou-se a primeira grande reforma tributária. Outras modificações tributárias foram feitas ao longo dos dois governos do PT e da Frente Popular. Tais modificações tiveram como consequência o aumento da capacidade arrecadadora do município (arrecadação própria) que subiu gradativamente de 25% da receita total (arrecadados no primeiro ano, 1989) para algo em torno de 51% da receita total (em 1996). Esta marca foi alcançada no último ano do segundo governo da Frente Popular na cidade, que findou em 31 de dezembro de 1996 (GENRO, 2001, p.516).

Na mesma direção:

O esforço de investimento que o Executivo efetuou foi viabilizado pelo enorme aumento das receitas, devido às transferências estaduais e federais e à **reforma fiscal** (grifo nosso). No período aqui analisado, foi possível um aumento de receita na ordem de 48%. Também é possível que a transparência nas despesas municipais acarretada pelo OP tenha contribuído para uma maior motivação no pagamento dos impostos (SANTOS, 2006, p.516).

Em que pese o aumento das receitas acima explicitada, a gestão petista encontrou sérias dificuldades decorrentes de dívidas pendentes do governo Alceu Collares (PDT), o qual, ainda segundo Boaventura de Sousa Santos (2006):

[...] imediatamente antes de abandonar o cargo, aprovara um considerável aumento salarial para os trabalhadores municipais. Como consequência, as despesas com os funcionários, no orçamento de 1989, andavam perto de 96%, restando apenas 3,2% da receita para investimento. Com recursos de tal modo escassos, era impossível satisfazer adequadamente as exigências das comunidades. (SANTOS, 2006, p.502).

Neste cenário não é difícil imaginar que após a intensa participação social no ano de 1989, que inaugurou o OP em Porto Alegre/RS, mesmo com as dificuldades orçamentárias em executar as obras democraticamente escolhidas pela população, o sentimento de frustração tenha tomado conta dos

atores sociais envolvidos, ocasionando uma queda significativa da intervenção popular no ano seguinte.

De acordo Tarso Genro (2001):

A reforma tributária só foi surtir efeitos sensíveis para a população a partir de 1992, neste ano foi iniciada a maioria das obras decididas ao longo dos dois primeiros anos do Orçamento Participativo (GENRO, 2001, p.26).

Nas duas gestões subsequentes do PT à frente da Prefeitura de Porto Alegre/RS, o OP foi sendo aperfeiçoado com base na sua diretriz da mutabilidade, e se firmando como um fato estruturante da relação política entre Estado e sociedade. O OP de Porto Alegre/RS, enquanto processo de gestão pública, planejamento democrático e mecanismo político de exercício da cidadania e do controle social, tornou-se um paradigma que inspirou diversas outras experiências no Brasil afora, como ocorreu em Alagoinhas/BA, no interior da Bahia.

➤ **Alagoinhas/BA na contramão do Carlismo.**

Alagoinhas é município baiano com população estimada em 155.979 mil habitantes, localizado no território de identidade Litoral Norte. É um polo regional, com grande importância política, econômica e social, que viveu uma das maiores experiências de OP no estado da Bahia durante os governos petistas (2001/2004; 2005/2008), do agora deputado estadual Joseildo Ribeiro Ramos (PT).

Durante maior parte deste período, enquanto Alagoinhas vivia uma experiência democrática de participação, a Bahia ainda era governada pelo grupo de Antônio Carlos Magalhães (ACM) que, por meio do então Partido da Frente Liberal (PFL) e seus aliados, geria o estado da Bahia de forma autoritária e patrimonialista, com ampla perseguição política aos seus adversários, incluindo prefeitos(as) eleitos(as), aos veículos de comunicação que não compactuavam com seu projeto de poder e com ampla influência nos poderes legislativo e judiciário, o que no meio político convencionou-se chamar de carlismo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> O carlismo pode ser visto sob três ângulos: como poder pessoal de ACM, como o grupo político que ele comandou por muito tempo e como a política expressiva da versão baiana da

No livro *Novos Ventos Baianos*, organizado pelo atual deputado estadual pela Bahia, Marcelino Galo (PT), diversas personalidades da política baiana são entrevistadas e relatam o período em que o carlismo predominou no cenário político do estado. Uma das personalidades é o ex-governador Jaques Wagner (PT), que diz:

Ele se construiu debaixo da saia dos coronéis. A ascensão política do senador ACM está indubitavelmente vinculada ao período dos governos militares. Até hoje, para cargos executivos só foi eleito uma única vez, em 1990. Todas as outras, de prefeito e de governador, foi bionicamente colocado. Acho que ele pode ter aprimorado o sistema de intercâmbio de pessoas na área da comunicação, na área da propaganda e até na área administrativa, com técnicos que tivessem uma visão mais moderna do Estado, dentro de uma velha concepção do uso do Estado para um domínio político e para o benefício dos seus, sejam empresas, sejam pessoas físicas (GALO, 2007, p.75).

Como o ex-governador citou, a família Magalhães é proprietária da maior emissora de TV da Bahia, a Rede Bahia, afiliada da Rede Globo, uma das razões que levavam os governos *carlistas* a perseguirem outros grupos do setor das telecomunicações. A exemplo do jornal *A Tarde*, resgata-se a notícia abaixo amplamente divulgada em sítios, blogs e jornais:

“STJ mantém condenação de Gov. da Bahia a indenizar jornal por discriminação em distribuição de publicidade oficial”.  
O STJ (Superior Tribunal de Justiça) decidiu nesta terça (19) manter a condenação do Estado da Bahia a indenizar o jornal “A Tarde” em R\$ 10,7 milhões. A corte considerou que, por criticar o governo, a publicação foi vítima de discriminação na distribuição da publicidade oficial de 1999 a 2003, nas gestões dos governadores César Borges e Otto Alencar.<sup>4</sup>

Das grandes articulações até as pequenas ações nos municípios, percebia-se a presença do autoritário *modus operandi* do *carlismo*. O estudo cita um ocorrido na própria Alagoinhas numa das reuniões do OP:

Neste ponto o município de Alagoinhas não contou com nenhum apoio do governo do estado da Bahia, por ser oposição. Tanto o entrevistado n.1, quanto o n.2 quando solicitaram espaço nas escolas da rede estadual para realizar as assembleias do OP, as diretoras

---

modernização conservadora brasileira. DANTAS NETO, Paulo Fábio. *Carlismo: presente, passado e futuro*. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/Carlismopaulofabio.pdf>. Acesso em: 16 out 2017.

<sup>4</sup> JORNAL A TARDE. *STJ mantém condenação de Gov. da Bahia a indenizar jornal por discriminação em distribuição de publicidade oficial*. Salvador: Disponível em: <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/stj-mantem-condenacao-de-estado-da-bahia-indenizar-jornal-por-discriminacao-em-distribuicao-de-publicidade-oficial/>. Acesso em: 16 out 2017.

formalmente cederam o espaço. Mas, quando os coordenadores e os munícipes das respectivas regiões onde situavam as escolas chegaram, ou encontraram os portões fechados, ou o corpo discente e docente havia sido liberado, com o claro objetivo de desmobilizar a participação social nas assembleias (SOBRINHO, 2006, p.123).

Foi neste contexto que, desde o ano de 1995, os movimentos sociais e organizações populares de Alagoinhas passaram a discutir uma maneira de intervir perante as gestões locais, de maneira que o poder público estivesse mais sintonizado com as reais demandas da população local. Nesse sentido, podemos citar alguns fatos políticos que, em certo grau, contribuíram para o fortalecimento da idéia de construção de uma gestão democrática e participativa a frente da Prefeitura Municipal de Alagoinhas, a saber: criação do Fórum Alagoinhense para o Desenvolvimento Sustentável em 1996; implantação da Agenda 21 em 1997/1998; criação da Lei Municipal do OP em 1998, a Lei 1210/98 de autoria do vereador Pedro Marcelino (PCdoB); as campanhas eleitorais de 1996 e 2000, esta última que culminou com a vitória de Joseildo Ramos (PT).

Em que pese ao princípio da auto-regulamentação, percebe-se que a institucionalização do OP em Alagoinhas, mediante uma lei, ocorreu em decorrência da pressão social reivindicatória por participação popular nos rumos da gestão pública. Nesse sentido, João Rocha Sobrinho (2006) aponta que:

Mesmo tendo sancionado a lei, para amenizar a pressão popular, o então prefeito João Batista Fiscina não pôs a Lei do OP em prática. Tal fato demonstra que a garantia legal do OP em 1998 no citado governo, mesmo com os movimentos sociais em alta, conforme as declarações de alguns entrevistados, sem a vontade política do executivo, ele não saiu do papel. E, mesmo saindo do papel a partir da gestão Joseildo Ramos, a construção de um processo mais ou menos democrático e transparente, inexoravelmente, vai depender da capacidade de organização e mobilização da sociedade civil (SOBRINHO, 2006, p.98).

O sucesso de uma experiência participativa na elaboração do orçamento público depende essencialmente da vontade política do Prefeito Municipal e capacidade organizativa da sociedade civil, o que é confirmado pelo professor João Rocha Sobrinho na sua dissertação de mestrado sobre o OP em Alagoinhas.

Com a eleição de Joseildo Ribeiro Ramos, em 2000, Alagoinhas viveu um período (2001/2008) de engajamento da sociedade civil e vontade política do Poder Executivo em prol do OP. Na verdade, durante o processo eleitoral de 2000, o OP era uma das principais bandeiras defendidas pelo candidato do PT, o que, pelo seu caráter inovador, atraiu os olhares e votos da população alagoinhense que se encontrava extremamente insatisfeita com o governo eleito em 1996. A título ilustrativo, o funcionalismo público no ano de 2000 vivia uma situação bastante delicada, alguns servidores estavam até seis meses sem receber seus proventos.

Importante destacar que se por um lado, os movimentos e organizações sociais e até o “cidadão comum”, aquele que não participa efetivamente de nenhuma entidade política, recepcionaram o OP com grande sintonia, por outro, dois segmentos específicos destilaram ataques vorazes à metodologia participativa, sob a alegação de que se tratava de um mecanismo puramente eleitoreiro: a Câmara Municipal de Vereadores (com ampla maioria política da oposição), e a imprensa local, historicamente vinculada ao *carlismo*.

Tal oposição à participação popular na elaboração do orçamento municipal está vinculada a cultura patrimonialista do Estado brasileiro. Nessa direção:

Com a pesada herança patrimonialista, coronelista, clientelista e assistencialista no Brasil, e em Alagoinhas não poderia ser muito diferenciada, a sociedade civil até o início da gestão 2001/2004 tivera pouca oportunidade de participação direta nas decisões da Prefeitura Municipal. A partir da implementação do OP, a população organizada passou a participar nas deliberações e definições de prioridades, acompanhando e fiscalizando a execução do que foi priorizado e das demais políticas públicas. Conforme o entrevistado n.7 do grupo 1, o “OP é um instrumento e não uma panacéia”. Ou seja, não será a solução de tudo, mas inegavelmente será um passo importante para iniciar a superação desta tradição autoritária supracitada e a implementação de uma cultura política mais democrática. Para implementar de fato uma prática democrática em uma cidade de tradição autoritária, o governo não impôs um pacote pronto para a realização do OP. Mas promoveu várias oficinas com os representantes do governo e da sociedade civil, partindo de outras experiências, contudo a metodologia do OP foi desenvolvida coletivamente, conforme relato do entrevistado n.1: “foi feito com a participação popular, o regimento interno, a metodologia, todo o seu funcionamento, antes de ser colocado em prática, foi discutido com a sociedade civil (SOBRINHO, 2006, p.101).

Outra razão que justificava a forte oposição de ampla maioria da Câmara de Vereadores de Alagoinhas ao OP, estava relacionada ao rompimento com a tradição clientelista de dependência da população local, em especial dos bairros periféricos, povoados e distritos rurais. Ali era forte a figura do “vereador governista” que, historicamente é aquele que recebe os votos e em contrapartida “realiza obras ou serviços” naquelas localidades - como se coubesse ao Poder Legislativo tal atribuição. Estava, na verdade, diante de duas relações assistencialistas, uma do eleitor para o vereador e outra deste para o prefeito, o qual executava as obras “em nome” de seu aliado político na Câmara de Vereadores.

Com o OP e suas 17 regionais (12 em 2003), os participantes das plenárias, os delegados e conselheiros eleitos, passaram a dominar conhecimentos e linguagens até então restritas a técnicos e secretários municipais, o que representou, se não um rompimento total, um forte golpe nas práticas clientelistas desenvolvidas pelos vereadores de Alagoinhas.

O primeiro resultado político para a gestão municipal em Alagoinhas, após adoção do OP, foi à desoneração do Prefeito Municipal de realizar as “tradicionais” negociações políticas com membros do Poder Legislativo, o que:

[...] somente foi possível por estar respaldado e legitimado pela democracia direta que foi construída com a participação coletiva da sociedade civil, o que pode ser um dos indicadores que o OP está contribuindo para combater as relações clientelistas e fortalecer uma ação mais universalizante, ou melhor, cidadã (SOBRINHO, 2006, p.106)

Mesmo com minoria política na Câmara de Vereadores, o governo local conseguiu aprovar a esmagadora maioria das proposições, oriundas do OP, enviadas ao Poder Legislativo, o que somente foi possível devido ao apoio popular, inclusive com a presença física dos munícipes, durante as votações no plenário da casa legislativa.

O outro pólo de oposição ao OP irradiava das duas principais emissoras radiofônicas de Alagoinhas, as quais, com largo histórico de ligação com grupos *carlistas* da cidade, durante todo mandato de Joseildo Ribeiro Ramos, mantinham programas matinais, de boa audiência, com propagandas negativas sobre o prefeito e o OP.

Ao analisar a relação entre OP e imprensa em Porto Alegre/RS, Tarso Genro (2001) diz que:

O processo do Orçamento Participativo jamais teve estímulo e aceitação plena na imprensa local. Pode-se dizer até mesmo que foi ignorado pelos principais meios de comunicação da cidade, não só por se identificado como “coisa do PT” (o que evidentemente prestigia o partido de forma “demasiada”), mas também pelo fato de que o processo socializa a influência sobre o Estado e, sobretudo, retira o Estado da influência exclusiva dos formadores de opinião e dos grupos econômicos. Ou seja, a influência sobre o Estado passa a ser exercida de baixo para cima, e os privilegiados são os que se dispõem a participar, não mais o que têm influência junto a mídia, ou junto aos indivíduos que compõem a própria administração pública (GENRO, 2001, p.36).

Mesmo com as oposições no legislativo e na imprensa, o prefeito Joseildo Ribeiro Ramos reelegeu-se em 2004 com uma votação expressiva (quase 60% dos votos válidos), sendo o OP um dos responsáveis por tal sucesso político-eleitoral, uma vez que possibilitou maior transparência na utilização dos recursos públicos, diminuição das relações clientelistas, corrupção e envolveu a sociedade nas grandes decisões municipais, o que facilitou “atender grande parte da população que historicamente havia ficado esquecida em relação aos bairros mais centrais da cidade” (SOBRINHO, 2006, p.107).

O prefeito era “figura carimbada” nas plenárias regionais do OP:



*Imagem 01: Prefeito Joseildo Ramos em plenária do OP.*

Outro elemento que merece destaque na experiência de Alagoinhas é que, assim como em Porto Alegre, houve uma queda na participação popular nos anos subsequentes ao que inaugurou o OP no município. Tal fato é compreensível e explicado por duas razões principais. Primeiro porque existia uma ansiedade muito grande da população em ver demandas represadas há anos, ou até décadas, serem atendidas por meio do OP, o que, levou a um grande número de prioridades escolhidas em 2001/2002, as quais, por limitação de ordem financeira, não foram todas executadas. Segundo porque, devido à não execução de tais prioridades, ficou definido que no ano de 2003 não haveria eleição de prioridades, até o cumprimento das anteriores, o que gerou um desgaste político oportunamente aproveitado pelas rádios locais como “não cumprimento do que fora prometido”.

João Rocha Sobrinho, analisando o episódio aponta, que apesar do desgaste político, “foi positivo ao permitir que a população tomasse consciência destas demandas reprimidas, que até então, só quem sofria a carência conhecia” (SOBRINHO, 2006, p.120).



Certo é que a experiência de participação popular na elaboração do orçamento público em Alagoinhas tornou-se uma referência para diversas gestões em todo estado, sendo debatida nos meios políticos e acadêmicos, tendo impulsionado a segunda eleição do prefeito Joseildo Ribeiro Ramos em 2004 e alçado membros de sua equipe técnica, após o final de sua gestão, a atuarem em outros municípios a partir de 2009, a exemplo de Amélia Rodrigues.

O professor João Rocha descreve a experiência de Alagoinhas como:

Um processo de amadurecimento dos munícipes envolvidos com o OP que propiciou certo avanço no exercício da cidadania, ao desenvolver maior compromisso com a cidade. Nesta perspectiva, vem superando os interesses imediatos de suas respectivas comunidades, o que contrariou a cultura individualista anterior, e se preocupou com toda a cidade demonstrando maior solidariedade. Como aludido anteriormente, em 2003, devido ao excesso de obras/serviços priorizadas entre 2001 e 2002 que se tornaram incompatíveis com os recursos da prefeitura, não se elegeu nenhuma prioridade nova. Por isto, houve uma queda na participação dos munícipes no OP em 2003 e 2004. Apesar do prejuízo quantitativo, houve um ganho qualitativo na participação em função do maior amadurecimento, que impactou de forma positiva na construção coletiva do conhecimento (SOBRINHO, 2006, p.178).

Consultando os arquivos pessoais do atual vereador do PT de Alagoinhas, Luciano Sérgio, que exerceu importante papel na execução do OP, confirma-se o que é afirmado pelo professor João Rocha a respeito do decréscimo no número de envolvidos. Durante os dois mandatos do PT no município, a participação popular no OP apresentou os seguintes números: 2001 – 5.877 pessoas; 2002 – 6.434 pessoas; 2003 – 3.383 pessoas; 2004 – 3.015 pessoas; 2005 – 3.141 pessoas; 2006 – 3.187 pessoas; 2007 – 2.666 pessoas; 2008 – 7.132 pessoas.

Ainda, segundo os arquivos do edil, ao final do governo Joseildo Ramos, 57% das obras/serviços definidos no OP foram concluídas, restando 8% em andamento e 35% com algum tipo de pendência técnica e/ou financeira para serem iniciadas.

Passe-se então a analisar o caso de Amélia Rodrigues.

### **3. UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS, MECANISMOS DE MOBILIZAÇÃO E INSTRUMENTOS LEGAIS UTILIZADOS NA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO EM AMÉLIA RODRIGUES/BA NA GESTÃO 2009/2012**

Neste capítulo realiza-se um resgate histórico das origens do município de Amélia Rodrigues, vinculada ao modelo açucareiro que durante muito tempo predominou na economia brasileira e por mais tempo ainda na região nordeste, com destaque para Pernambuco e Bahia, e como ele contribuiu para construção de uma política assistencialista de negação da participação popular, com predomínio das velhas oligarquias que monopolizaram o poder político no município.

Faz-se uma análise crítica das estratégias políticas, mecanismos de mobilização e instrumentos legais utilizados na construção do orçamento público em Amélia Rodrigues/BA, durante a gestão petista de 2009/2012, com escopo de compreender qual foi o sentido da experiência do Orçamento Participativo, com seus atores sociais, avanços e obstáculos, se ele se constituiu como um marco inicial de uma nova cultura política no município, ou não.

Em respeito às fontes que alimentam toda pesquisa acadêmica é salutar registrar que muitas das informações e dados apresentados neste capítulo são oriundas de consultas ao acervo pessoal de documentos disponibilizados pelo então coordenador do Orçamento Participativo de Amélia Rodrigues, Pedro Sobral, a quem agradeço a gentileza.

#### **3.1 Amélia Rodrigues/BA e seu histórico de negação da participação popular e do controle social.**

Amélia Rodrigues é um município com território de 173.484 km<sup>2</sup>, com 25.190 habitantes, geograficamente localizado no Recôncavo Baiano. Para melhor compreensão do espaço analisado é importante localizá-lo geográfica e culturalmente, bem como estar atento à sua composição social, que está diretamente relacionado a aspectos históricos que nos remete à colonização

brasileira e à estrutura econômica adotada para essa região da Bahia, a que denominamos Recôncavo.

Dentro da lógica de construção de políticas regionais, adotada recentemente, a partir de semelhantes elementos de identidade cultural e geográfica, inaugurada pelo ex-governador Jacques Wagner (2007/2010 – 2011/2014), Amélia Rodrigues encontra-se inserida no território Portal do Sertão, o qual possui como principal município Feira de Santana, que também sedia a região metropolitana em que Amélia Rodrigues está inserida, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 35/2011.

Localizada entre os dois maiores municípios da Bahia (80 km de Salvador e 24 km de Feira de Santana), Amélia Rodrigues foi emancipada de Santo Amaro da Purificação em 20 de outubro de 1961, tendo como principal atividade econômica, durante décadas, a produção açucareira por meio de engenhos e posteriormente usinas (Itapetingui, São Carlos, São Bento, Aliança) e subsidiariamente a agricultura familiar de pequeno e médio porte.

A historiadora Brena Pinto, na sua obra *Mulher e Política em Amélia Rodrigues: Educação, filantropia e relações de gênero (1972 – 1982)* ao analisar o Recôncavo Baiano aponta que:

Amélia Rodrigues está localizada no território de identidade Portal do Sertão, composto por 17 municípios. Contudo, o cerne é compreender a sua ligação com os elementos socioculturais da região do Recôncavo, enquanto território que teve uma trajetória atrelada à produção da cana – de – açúcar, ficando conhecido como Recôncavo Açucareiro e que durante todo o período de hegemonia dessa atividade, teve como principal polo econômico o município de Santo Amaro. As condições climáticas e o solo do massapé do município possibilitaram que a produção de cana – de – açúcar tivesse um papel de destaque. A repercussão da atividade açucareira para essa região da Bahia e para uma boa parte do Nordeste onde vigorou por um tempo significativo, contribuiu para a compreensão não apenas das relações econômicas originadas dela, mas também das relações sociais e das práticas culturais que marcaram esse período da história do Brasil e que trazem aspectos que até hoje podem ser observados em nossa sociedade (PINTO, 2017, p.24).

Apesar do declínio da atividade açucareira, com a ascensão do ciclo do ouro no século XVIII e o deslocamento do principal polo econômico do Brasil para a região das minas, várias características da sociedade açucareira

permaneceram por muito tempo no nordeste brasileiro, em especial nos territórios dos atuais estados da Bahia e Pernambuco, os quais foram os locais de maior concentração de engenhos de açúcar no Brasil Colonial, o que inevitavelmente trouxe reflexos até os dias atuais, segundo a autora, na constituição das relações socioculturais do Recôncavo Açucareiro, onde Amélia Rodrigues está inserida.

Joaci de Sousa Cunha, em sua tese de mestrado *Amargo Açúcar: aspecto da história do trabalho e de capitais no Recôncavo açucareiro da Bahia*, ao caracterizar esta região e a produção açucareira aponta que:

O cultivo de cana – de – açúcar em escala comercial teve início no Brasil, precisamente no Recôncavo baiano, ainda no século XVI. A cana se estabeleceu inicialmente na borda da Baía de Todos os Santos e as margens dos rios navegáveis que nela deságuam. Por intermédio destes irá alcançar as manchas de solo do tipo massapé tido como um dos mais férteis do mundo. Na Bahia a cana para produção de açúcar se concentrou principalmente nos municípios de Santo Amaro, Cachoeira, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé. No período colonial, assim como no imperial, as terras de engenho alcançavam diversas outras cidades, vilas e freguesias da região. Contudo, as cidades citadas constituem o chamado Recôncavo açucareiro que tanto marcou a história e cultura baianas (CUNHA, 1995, p.28).

Mais adiante o mesmo autor ressalta que:

Santo Amaro, na primeira metade deste século, ocupava, pois, a função de "capital" do Recôncavo açucareiro. Concentrava os serviços hospitalares, educacionais, administrativos, de segurança, judiciais, etc. Em seguida, contudo, isto se modificará com o processo paulatino de municipalização dos distritos de Terra Nova, Teodoro Sampaio e Amélia Rodrigues. Papel análogo a Santo Amaro, ocupava Cachoeira em relação a região fumageira, e Nazaré como cidade sede do Recôncavo Sul (CUNHA, 1995, p.30).

A intensa produção da cana de açúcar no Recôncavo baiano contribuiu para a formação de uma oligarquia política, que exercia forte influência na região, a qual recebia forte apoio estatal e reproduzia, nas relações sociais e trabalhistas, práticas que remontavam ao período da escravidão, a exemplo da existência de “feitores” como responsáveis pela fiscalização da execução dos trabalhos no ciclo produtivo da cana.

Sobre essa questão destaca Brena Pinto:

A dificuldade de romper com a mentalidade arcaica por parte dos usineiros e fazendeiros contribuiu para justificar as relações trabalhistas, os baixos salários dos trabalhadores, uma vez que ainda era recente as práticas escravistas que permeavam as práticas nessa região (PINTO, 2017, p.35).

Joaci Cunha diz que os privilégios estatais se materializavam da seguinte maneira:

A intervenção oficial no açúcar, como se sabe, nunca deixou de ser feita para beneficiar, antes, senhores de engenho, depois, usineiros, especialmente através de empréstimos, subsídios ou tarifas alfandegárias privilegiadas. O Estado, após 1930, porém, trará as representações dos usineiros, de todas as regiões produtoras, para o seu próprio interior. As resoluções de dois congressos usineiros realizados na década de 20 (Campos, RJ, em 1921 e Recife em 1928), indicavam o interesse do setor na intervenção estatal. O IAA surgirá para atender esse clamor (CUNHA, 1995, p.42).

Historicamente, a atividade açucareira no Brasil colonial foi caracterizada pelo classismo, uma vez que a sociedade, à época, era composta pelos senhores de engenho (possuíam poder social, político, familiar e econômico), homens livres (capatazes, agregados, proprietários de terra sem engenho) e escravos (base dos trabalhadores nos engenhos) e pelo patriarcalismo, onde o poder era concentrado nas mãos dos homens (senhores de engenho) que controlavam e determinavam a vida de todos que o circundavam, esposas, filhos, escravos e funcionários.

Com o declínio do modelo açucareiro e a abolição da escravidão em 1888, alguns atores sociais foram substituídos neste cenário. Todavia, percebe-se uma continuidade da lógica política e social.

Os senhores de engenhos, traçando um paralelo, são representados nas figuras dos usineiros e suas famílias, o trabalho, outrora escravo, passou a ser executado por uma massa de negros e negras, formalmente livres, porém materialmente subordinados aos senhores e socialmente a eles subjugados.

Este quadro é facilmente identificável em Amélia Rodrigues, onde ao redor das usinas Aliança e Itapetingui formaram-se diversas comunidades, majoritariamente composta por negros (as), tais como Mata de Aliança, Ceilão, Lixa, Cazumba, Engenho Novo, Ipiranga, São Roque, Muribeca, Pinguela

(reconhecida pela Fundação Palmares como remanescente de quilombo) e Mata Velha, que serviam como mão de obra pouco qualificada e barata para realizar o exaustivo trabalho no plantio e corte da cana-de-açúcar, o qual por vezes não era remunerado nos moldes do que determina a legislação trabalhista pátria. Não por acaso, a Usina Aliança é alvo de diversas ações judiciais:

MPT aciona Usina em Amélia Rodrigues por descumprimento sistemático de TACs.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) na Bahia deu entrada na noite desta segunda-feira, 09 de março de 2015, em uma ação judicial contra a União Industrial Açucareira (UNIAL), usina de açúcar e álcool, com sede no município baiano de Amélia Rodrigues.

Segundo a ação civil pública, que corre na 4ª Vara do Trabalho de Feira de Santana, a empresa vem descumprindo repetidamente todos os termos de ajuste de conduta assinados com o órgão e mantém práticas ilícitas em relação a remuneração dos trabalhadores contratados para o corte da cana-de-açúcar, além de descumprir uma série de normas de saúde e segurança do meio ambiente de trabalho. A medida foi tomada após inspeção conjunta do MPT e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) na empresa, realizada nesta segunda-feira (CONCEIÇÃO DO JACUIPE, 2015).

A dependência perante os usineiros chegava ao ponto de os moradores destas comunidades ficarem impedidos de viajar em busca de novas oportunidades de emprego sob pena de terem suas casas demolidas pelas usinas, uma vez que estas se colocavam como proprietárias de toda área ocupada. Ainda hoje, numa simples caminhada, nestas áreas, é fácil encontrar restos de antigas casas demolidas.

Perceba-se que apesar de trabalhadores livres, encontravam-se numa total situação de dependência perante os usineiros, que comumente não apenas agiam à margem da legislação trabalhista, mas detinham o controle indireto sobre a vida dos moradores que estavam nos entornos das usinas.

A reprodução desta lógica classista e patriarcal, que remonta aos tempos coloniais, teve como um dos seus principais efeitos na formação da sociedade ameliense inibir o surgimento de organizações populares de trabalhadores, os quais viviam a rotina extenuante da safra da cana e sequer possuíam segurança sobre a própria permanência onde moravam. Nesse sentido, Frei Betto aponta que “os miseráveis são destituídos do mínimo de

condições para se organizarem em movimentos sociais, interessa-lhes apenas o pão deles de cada dia” (BETTO, 2009).

A autora Brena Pinto aponta que:

a oligarquia açucareira, proprietária das usinas, representava o grupo que detinham tanto o poder econômico, como exerciam forte influência na política baiana, a exemplo dos Calmon de Sá. Naturalmente, eles não estavam na linha de frente da dinâmica política, sobretudo a que se estabelece no âmbito municipal, mas eram financiadores e faziam da região a sua área de influência para angariar votos para os seus candidatos (PINTO, 2017, p.38).

Diferente do que exposto acima, a família Falcão que geria a usina Itapetingui, se projetava diretamente na dinâmica política, tendo inclusive representante na Assembleia Legislativa da Bahia e na gestão de municípios baianos, como Feira de Santana e a própria Amélia Rodrigues.

Joaci Cunha destaca a família Falcão como uma exceção na forma de administrar as usinas da região:

No Recôncavo, em geral, não sobreviveu a figura típica do usineiro, administrador direto e soberano de sua propriedade. As usinas foram constituídas pela fusão do capital de vários proprietários o que descaracterizava o poder absoluto e direto tradicionalmente encontrado noutras regiões. Este elemento também dificultava a transição hereditária desse tipo de poder. A Usina Itapetingui é, talvez, a exceção mais evidente a esta regra permanecendo sob o controle direto de uma família, a Falcão (CUNHA, 1995, p.64).

Mesmo depois da falência do sistema açucareiro e a extinção de todas as suas usinas na região, percebe-se a forte influência deste modelo econômico nas relações políticas, culturais e sociais existentes em Amélia Rodrigues. Não por acaso o atual prefeito municipal, Paulo Cesar Bahia Falcão, cuja família era proprietária da antiga Usina Itapetingui, exerce o seu terceiro mandato (os anteriores foram entre 2001/2004 e 2005 /2008).

Nesse sentido:

A família Falcão também teve representantes direto na política, tendo no médico e fazendeiro Wilson Falcão o seu maior expoente, passando por diversas esferas do poder. Eleito vereador em Feira de Santana, 1951-1959. Deputado estadual pela União Democrática Nacional - UDN, 1959-1963; deputado federal pela UDN, 1963-1967; reeleito deputado federal pela Aliança Renovadora Nacional - ARENA, 1967-1971, 1971-1975, 1975-1979; e reeleito deputado federal pelo Partido Democrático Social - PDS, 1979-1983 e 1983-1987.

Wilson Falcão tinha em Amélia Rodrigues um importante campo eleitoral, reconhecido por muitos como o “deputado da cidade” e citado pela sua constante presença. A própria lei que reconhece a emancipação do município e o nomeia de Amélia Rodrigues, foi dele enquanto exerceu o cargo de deputado estadual.

Anos mais tarde, em 2000, mais um representante da família Falcão foi eleito prefeito no município de Amélia Rodrigues. Paulo Cesar Bahia Falcão, que governou entre 2001 até 2008, em dois mandatos consecutivos. E foi eleito para o terceiro mandato recentemente, em 2016 (PINTO, 2017, p.38).

Além disso, desde a emancipação do município até os dias atuais, o distrito de Mata de Aliança, reduto eleitoral da família Falcão, onde fica localizada a Usina Aliança, que durante muitos anos foi considerada a principal produtora de açúcar do Recôncavo Baiano, possui representante, por sucessivas legislaturas, na Câmara Municipal de Vereadores, o que mostra também a força advinda do período açucareiro.

Joaci Cunha aponta que:

A usina Aliança foi construída em 1892. Na virada do século já era uma das quatro maiores fábricas de açúcar do Recôncavo e nessa condição permanecerá. Foi criada por iniciativa dos coproprietários dos engenhos da Mata e Cazumba (Jaime Vilas Boas e Emídio Augusto de Sá Ribeiro). A origem da cana esmagada não difere daquela indicada para a usina São Bento, confirmando o processo de concentração da terra indicado acima (CUNHA, 1995, p.39)

O espectro conservador da política ameliense é perceptível, para além da influência da oligarquia açucareira, também pelo alinhamento das gestões municipais, pós-emancipação, ao regime militar, de tal maneira que as eleições locais eram polarizadas por dois grupos políticos ligados aos militares, a ARENA 1 e a ARENA 2.

Jeovane Santos de Jesus na sua obra *O Vírus Vermelho e o Terço na Ponta do Fuzil: Cristãos amelienses entre Fé e Política (1965-1985)* retrata tal alinhamento político da seguinte forma:

A aderência também na Câmara de Vereadores, que passou a ser monopolizada pela ARENA I e ARENA II. Não impedindo com isso, a acirrada disputa pela prefeitura, mensurada pelas tentativas de impugnação das candidaturas de Mário Souza, um industrial “bastante acreditado nos meios econômicos da região”, candidato pela ARENA I por parte dos vereadores da ARENA II. A alegação dos impugnadores foi de que o Sr. Mário Souza não possuía filiação partidária. Em contraposição, os



correligionários da Arena I resolveram, também, impugnar a candidatura do Sr. Wilson Mota, candidato da ARENA II, por este ser funcionário municipal, político vindo da primeira família batista do município, os irmãos Mota. Tensão municipal noticiada pelo Jornal Feira Hoje, e que segundo o periódico feirense foi resolvido após a ida à Amélia Rodrigues do deputado e irmão de Antônio Carlos Magalhães, Ângelo Magalhães que ficou com a incumbência de pacificar o partido arenista na cidade (JESUS, 2012, p.63).

Brena Pinto também analisa o alinhamento político mais à direita presente em Amélia Rodrigues:

A segunda eleição municipal, e a primeira pós-golpe militar teve como candidato eleito Vanderlino Wenceslau da Silva, pela ARENA 1, elegendo consigo sete dos nove vereadores eleitos. As outras duas vagas foram ocupadas por candidatos da ARENA 2, sendo eles: Hildo Rodrigues da Conceição e Raimundo Matos Ramos, que embora fizessem oposição a nível municipal, também estavam alinhados com a política conservadora, que se intensificava no Brasil nesse momento.

O cenário permanece em 1970 quando foi eleito Wilson Cardoso da Mota para prefeito para um breve mandato de dois anos, uma vez que tanto ele como o seu adversário pertenciam à ARENA. Nesse ano, todos os vereadores eleitos também eram da ARENA, estabelecendo uma diferença grande entre o voto das duas legendas: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) totalizou 2.024 votos, enquanto o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) somou apenas 228 votos para os seus candidatos ao legislativo. Reflexo da inexistência de uma candidatura para o Executivo, que seguia uma tendência nacional, onde o MDB tinha pouca expressão, já que era tido como o único partido de oposição ao regime.

As três primeiras gestões, apesar das nuances, tinham bastante semelhanças na sua composição e na forma de atuar. Todas alinhadas estadual e nacionalmente com as forças que representavam a ditadura, efetivavam no município o programa executado pelos militares (PINTO, 2017, p.44).

Com o fim do regime militar, nas eleições de 1989 são eleitos os dois primeiros prefeitos do PT na Bahia, Osvaldo Cruz em Jaguaquara e Frederico Caldas em Amélia Rodrigues, sendo que o último, confirmando a existência de um forte campo conservador na política local, no ano seguinte a sua eleição alia-se a Antônio Carlos Magalhães, o que acaba ocasionando sua expulsão do PT e a dissolução do partido no município, o qual foi “refundado” anos mais tarde, em 1994.

Fato é que o longo histórico político conservador alimentou uma cultura assistencialista em Amélia Rodrigues, o que se configurou num obstáculo à

organização popular, ao fortalecimento do movimento social e surgimento de entidades oriundas da sociedade civil.

Dentre as poucas organizações sociais atuantes no município merecem destaque: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, dirigido há anos pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e com uma grande base social na zona rural; a Associação dos Remanescentes de Quilombo da Pinguela que trava luta contra a Usina Aliança pelo reconhecimento do seu tradicional território; a Associação Comunitária dos Pequenos Produtores de Campos que reúne pequenos e médios agricultores numa região caracterizada por forte produção agrícola familiar, o que destoa do histórico de latifúndio monocultor do município; a Associação dos Barraqueiros de Amélia Rodrigues que representa os vendedores ambulantes que margeiam a BR 324, a qual corta o município; as Associações Viver com Arte e Raízes Baianas que trabalham com o resgate e manutenção das tradições afro-brasileiras no município.

Por outro lado, identifica-se uma forte participação popular nas igrejas do município, tanto na católica como nas protestantes. Cenário semelhante foi analisado por Eduardo Tadeu Pereira em Várzea Paulista (SP), no livro *Educação Política - Uma experiência com o Orçamento Participativo*:

A cidade conta com uma forte presença de igrejas cristãs. Segundo Mazzeo e Rangel, Várzea contava em fevereiro de 2005 com 37% de católicos praticantes, 29% de evangélicos e 25% de católicos não – praticantes, restando apenas 6% que se declaram sem religião ou ateus e 3% de outras orientações. A participação da população nos cultos e nas atividades desenvolvidas pelas igrejas é, portanto, muito grande. Os almoços beneficentes, jantares dançantes, festas de santos católicos, além de eventos religiosos ou sociais das diferentes igrejas são momentos de aglutinação e de participação, mas que tem resultado em pouca organização social dos setores populares (PEREIRA, 2008, p.55).

O histórico de organização popular e social é fundamental para o êxito de experiência com o Orçamento Participativo, não por acaso Porto Alegre destacou-se nacional e internacionalmente.

Em termos locais, João Rocha Sobrinho, ao analisar o caso de Alagoinhas aponta que:

Uma nova realidade sócio-política foi gestada pela grande mobilização dos movimentos sociais a partir de meados dos anos 90 com as camadas populares, que antes se

encontravam politicamente subalternas na sociedade alagoinhense, conseguindo eleger um executivo municipal comprometido com os seus interesses (SOBRINHO, 2006, p.130).

Do ponto de vista eleitoral, o campo mais à esquerda, formado basicamente pelo PT, PCdoB e PSB, até as eleições municipais de 2008, não tinha obtido resultados expressivos em Amélia Rodrigues. Naquele ano, o PT elege seu segundo prefeito no município, após 19 anos. Antônio Carlos Paim Cardoso, popularmente conhecido como Toinho do PT, chegou à Prefeitura Municipal com um programa eleitoral inspirado em experiências exitosas, como a de Alagoinhas, de implementação de uma gestão participativa, democrática e com forte viés social, aos moldes do que propõe o *modo petista de governar*.

Diferente de Alagoinhas, a vitória eleitoral petista em Amélia Rodrigues não aconteceu pelo acúmulo político dos movimentos sociais ou de organizações populares de esquerda, mas sim em decorrência de um cenário que associou a alta popularidade do ex-presidente Lula, em especial nas camadas mais populares da sociedade. A derrota do *carlismo* em nível estadual e a ausência no pleito eleitoral do então prefeito, Paulo Cesar Bahia Falcão, descendente das oligarquias da cana-de-açúcar, uma vez que já estava cumprindo seu segundo mandato consecutivo no poder executivo, contribuiu para o cenário exitoso.

Fato é que, até esse momento histórico, não se tinha registros de que o município de Amélia Rodrigues havia instrumentalizado formas de participação popular nos espaços de gestão pública, não contrariando, assim, a lógica patrimonialista das elites econômicas locais, que se utilizaram da política para atender os seus interesses.

### 3.2 – A gestão 2009/2012 e a sociedade civil nos espaços de democracia participativa

Com 5.818 votos, Toinho do PT, que foi vereador no município entre 2001/2004, elegeu-se prefeito no ano de 2008 numa pequena coligação formada, além do PT, pelo PPS, PSB e PSDC, sendo composta apenas por quatorze candidatos (as) a vereadores (as), dos quais dois elegeram-se: Alan Ribeiro (PT) e Anselmo Fabrício (PSB). Foi uma vitória histórica contra Eraldo Paim (PMDB), candidato do então prefeito, que reunia uma grande coligação com dez partidos (PMDB, PV, PSDB, PR, PTB, PDT, PSC, PRB, PTdoB e DEM) e cerca de cinquenta candidatos (as) a vereadores (as).

A vitória ocorreu num contexto de auge de popularidade do PT e do ex-presidente Lula. E somado aos discursos de que tal alinhamento político-partidário nas três esferas de governo iria transformar e modernizar o município, ocasionou uma grande expectativa da população sobre o desempenho do novo prefeito eleito, tendo em vista a existência de diversos problemas locais, tais como desemprego, aumento da criminalidade, sucateamento da educação e saúde, insuficiência de políticas sociais inclusivas, oriundos da “herança maldita” do ex-prefeito, anteriormente camuflada pelo desempenho pessoal e carismático do mesmo.

A força do lulismo/petismo em Amélia Rodrigues pode ser comprovada pelos números das quatro últimas eleições presidenciais disputadas em dois turnos. A seguir, os números das votações no segundo turno das respectivas eleições em Amélia Rodrigues:

| Ano da eleição | Candidato do PT | Votação (%) | Candidato do PSDB | Votação (%) |
|----------------|-----------------|-------------|-------------------|-------------|
| 2002           | Lula            | 74,10       | José Serra        | 25,90       |
| 2006           | Lula            | 80,50       | Geraldo Alckmin   | 19,50       |
| 2010           | Dilma Rousseff  | 70,74       | José Serra        | 29,26       |
| 2014           | Dilma Rousseff  | 75,69       | Aécio Neves       | 24,31       |

*Dados: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)*

Em nível estadual, o cenário em Amélia Rodrigues não é diferente. Observem-se os números das três últimas eleições para governador, todas definidas num único turno:

| Ano da eleição | Candidato do PT | Votação (%) | Candidato do DEM | Votação (%) |
|----------------|-----------------|-------------|------------------|-------------|
| 2006           | Jacques Wagner  | 52,89       | Paulo Souto      | 43,03       |
| 2010           | Jacques Wagner  | 58,62       | Paulo Souto      | 24,36       |
| 2014           | Rui Costa       | 49,22       | Paulo Souto      | 42,38       |

*Dados: Tribunal Regional Eleitoral (TRE-BA)*

Politicamente, o governo eleito contou com uma base governista na Câmara Municipal em menor número do que a bancada de oposição. Além dos dois vereadores eleitos, o prefeito municipal deslocou mais dois vereadores para bancada governista, enquanto o grupo de oposição era constituído por cinco vereadores, totalizando assim nove representantes no poder Legislativo.

Do ponto de vista institucional, a Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues, naquele momento, tinha seu primeiro escalão composto por seis pastas - Saúde; Educação; Cultura; Esporte e Lazer; Obras e Serviços Públicos; Agricultura e Meio Ambiente; Administração e Finanças; Assistência Social - além de duas outras estruturas com status de secretaria - Chefia de Gabinete e Procuradoria Jurídica.

Nos primeiros anos do seu mandato, Toinho do PT, ineditamente, seguindo uma dinâmica participativa que caracterizou os governos de Lula, criou alguns conselhos municipais, como o de Juventude, Cultura e Mulheres, por meio dos quais a sociedade civil e governo puderam debater a construção de políticas públicas setoriais e a reestruturação de outras, como as de Saúde, Educação e Direitos da Criança e do Adolescente. Pela primeira vez na história do município, ocorreram eleições diretas para escolha dos membros do Conselho Tutelar, como determina o artigo 132 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Neste mesmo período diversas conferências municipais foram realizadas, as quais, pelo caráter inovador, por vezes não contava com uma massiva adesão popular, tendo em vista a ausência do hábito de participação e intervenção social na elaboração e controle das políticas públicas no município.

Mais que dar um caráter participativo ao governo municipal existia uma proposta de debater setores silenciados da sociedade, tais como mulheres, juventude, negros etc.

Inovadores também foram os espaços institucionais criados pelo prefeito petista, tais como as Diretorias Municipais de Juventude, de Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial, todas vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência Social.

Exemplo do ímpeto participativo que permeou o início do mandato petista, talvez devido à grandiosidade da vitória eleitoral de 2008 somada à expectativa popular e aos índices de aprovação dos governos do PT na Bahia e Brasil, foi a consulta popular que o prefeito realizou em 2009 no distrito de São Bento do Inhatá, o maior do município com cerca de seis mil habitantes, a respeito da manutenção, ou não, da realização da tradicional Micareta, festa popular, espécie de carnaval fora de época, no Sábado de Aleluia, o que, historicamente, gerava muitos conflitos com a Igreja Católica que não aceitava a realização da festa no período da Semana Santa.

Realizada a consulta, a população local decidiu pela manutenção da data. Esta iniciativa apontava que o gestor poderia utilizar a metodologia de consultar a sociedade sobre temas relevantes para o município.

Sobre esse momento histórico, Leonardo Avritzer aponta que:

Pelo discurso e pelas experiências de algumas administrações populares, havia a “certeza” de que o PT (como força hegemônica na aliança que venceu as eleições) “usaria” no mínimo, a participação como elemento de pressão para as transformações. Algumas administrações municipais tiveram a participação como elemento central da estratégia política, priorizando a participação setores populares na definição das políticas e dos orçamentos públicos.

Uma das primeiras ações do governo Lula foi repensar o desenho institucional ou a arquitetura da participação. Se nos basearmos no desenho inicial, podemos concluir duas coisas: a participação era vista como estratégia de governabilidade e os diferentes sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferenciados, com prioridade para os sujeitos políticos da relação capital – trabalho (AVRITZER, p.126, 2009).

Sob a ótica jurídica, este estudo não encontrou legislação municipal que incentivasse ou assegurasse a participação popular, fosse para a elaboração das políticas públicas ou para o debate em torno do ciclo

orçamentário. A própria Lei Orgânica Municipal, a lei nº 182 de 04 de abril de 1990, atualizada em fevereiro de 2003, em seu capítulo IV que dispõe sobre o orçamento público, sua organização, execução e vedações, não traz nenhuma menção sequer sobre a possibilidade de participação dos cidadãos amelienses neste processo. Em verdade, a lei nº 182/90, na questão orçamentária, não vai mais além do que repetir as disposições constitucionais, de caráter mais geral, sobre o tema.

No município de Porto Alegre, por exemplo, nota-se que:

O Orçamento Participativo já é legal. Está previsto no parágrafo 1º do artigo 116 da Lei Orgânica Municipal, que diz textualmente: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual (SOUZA, p.48, 2001).

A única previsão participativa inserta na Lei Orgânica de Amélia Rodrigues consta em seu artigo 44, que diz: “A iniciativa popular será exercida pela apresentação, a Câmara Municipal, de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% dos eleitores inscritos no município, contendo assunto de interesse específico do município ou de bairros”. Todavia, em mais de cinco décadas de emancipação política, tal previsão legal nunca foi materializada por meio de apresentação de projeto de lei oriundo de mobilização da sociedade civil.

Neste cenário social e político, por uma opção do gestor municipal, o Orçamento Participativo acabou não sendo realizado em 2009.

Tal decisão configurou-se como um erro estratégico do prefeito, que além de contrariar o desejo do seu partido, perdeu a oportunidade de, desde o início do mandato, estabelecer uma relação de parceria com a sociedade ameliense, dividindo com ela a responsabilidade de definição sobre a aplicação de recursos públicos em obras e serviços, demarcando, também, seu espaço político frente ao ex-prefeito e as oligarquias locais.

No ano seguinte, a Prefeitura Municipal de Amélia Rodrigues lançou o Orçamento Participativo, apontando como principais objetivos: a garantia da participação direta dos cidadãos com caráter deliberativo em assembleias públicas do OP em todas as regiões; formatação de uma lista tipo de programas de desenvolvimento econômico e social e de obras e serviços

públicos viáveis para a discussão e decisão com a população no OP; observação de critérios técnicos, legais e fonte de recursos para viabilizar a sua execução direta e/ou em parceria, sob o controle dos delegados do OP e dos conselhos temáticos e setoriais; qualificação do pacto federativo e combater as desigualdades regionais.

Para atingir tais desideratos, o prefeito iria encontrar alguns obstáculos no decorrer do processo participativo, uma vez que além do choque da mudança na relação entre a administração pública e sociedade, fazia-se necessário a sensibilização e capacitação da própria equipe de governo.

Além disso, já existia certo desgaste da gestão perante a população. Apesar de transcorrido apenas um ano de mandato, tal insatisfação estava intrinsecamente ligada com a grande expectativa que foi gerada em torno do governo petista no município.

O prematuro desgaste político foi acentuado por uma polêmica entrevista do vice-prefeito, João Bahia (PPS), concedida a um blog regional, em que ele analisava o primeiro ano da gestão local, e apesar de não afirmar que estava rompendo com o prefeito, externava sua opinião de forma muito crítica a gestão:

Repórter: O que o Sr. acha que o executivo tem que melhorar vice-prefeito?

Vice-prefeito: Urgentemente a estrutura do atendimento da principal unidade de saúde do município, comprar ambulâncias, equipamentos, contratar médicos para os PSF's e abrir as unidades no bairro do Areal e no distrito de Mata de Aliança que vem sofrendo desde a última gestão com o péssimo atendimento aos moradores daquele distrito. É o mínimo que já poderia ter sido feito no primeiro ano de governo. Melhorar imediatamente a sua articulação política em relação a chefia de gabinete que é bastante imatura e ineficaz além de trocar o secretário de obras e sua equipe que, ao meu ver, é onde está o maior problema de falta de credibilidade do governo em virtude da postura desastrada e da competência duvidosa do titular desta secretaria. Um lobo com pele de cordeiro! (JACUÍPE NOTÍCIAS, 2009).

Partindo deste cenário político, em que a gestão de Toinho do PT estava inserida é que este estudo aborda como se estruturou o OP no município de Amélia Rodrigues, enquanto primeira experiência de participação popular patrocinada pela institucionalidade municipal.

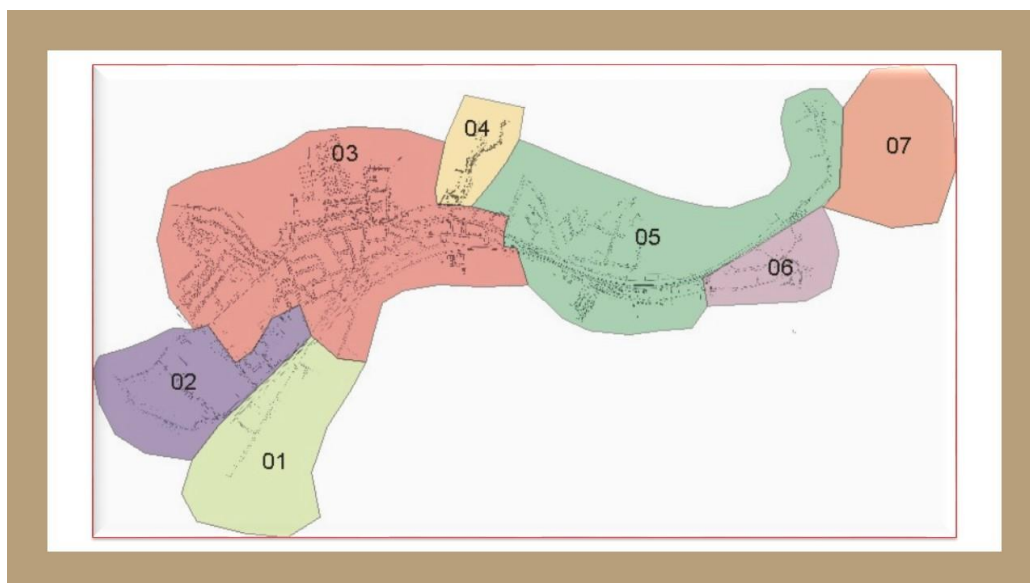


### **3.3 – A estruturação do Orçamento Participativo em Amélia Rodrigues/BA no ano de 2010**

O Orçamento Participativo em Amélia Rodrigues foi implantado em 2010, ano em que ocorreria as eleições para presidente, governador, senador e deputados. Além disso, o prefeito Toinho do PT já sofria um desgaste político local, o que não chegava a ser uma surpresa, tendo em vista a grande expectativa que foi gerada sobre sua gestão. O OP aparentava ser uma importante estratégia, não apenas de democratizar o debate orçamentário e valorizar a cidadania popular, mas, sobretudo, de criar um mecanismo de diálogo entre poder executivo e sociedade civil a partir do qual pudesse florescer uma relação de confiança e parceria, o que, todavia, acabou não ocorrendo.

Metodologicamente, o município foi dividido em sete regiões, cada uma delas constituída por um conjunto de bairros e povoados, para a execução do OP, quais sejam: 01 – Campos (Campos, Cento e Quinze B, Quatro Estradas, Vila Serena, Sayonara, Guará e Rio Seco); 02 – Volta (Volta, Amparo, Cento e Quinze A, Conjunto Wanderlino Silva e Conjunto Gervásio Bacelar); 03 – Centro (Centro, Itapicuru, Monteiro, Campo Alegre e 2 de Julho); 04 – São Bento (São Bento, Bolandeira, Bângala, Cajá, Sapé, Jambeiro, Canto Verde, Salgado e Mucuri); 05 – Serra (Serra, Vila Nova, Ora Bolas e Camucurso); 06 – Areal (Areal de Baixo, Areal de Cima, Rua Nova, Pinguela, Mata Velha, Engenho Novo, Itapetingui); 07 – Aliança (Aliança, Ceilão e Lixa).

A imagem a seguir ilustra esta divisão:



**Imagem 02: Mapa das regiões do OP**

Observe-se que com exceção das regiões 3 e 5, o território de Amélia Rodrigues é eminentemente rural, caracterizado por localidades distantes do centro do município e que sofrem com a carência de políticas públicas de estado, bem como com a insignificante oferta de serviços, públicos e privados.

De acordo com a metodologia adotada, o OP seria realizado em três etapas. Na primeira seriam apresentadas as regras de funcionamento, o plano de investimento da Prefeitura Municipal e eleição dos delegados para o Fórum Regional. Na segunda ocorreriam reuniões nas microrregiões para definição de prioridades, visitas *in loco* e captação de informações técnicas. Na derradeira fase, apresentação geral das receitas e despesas do município, indicação de quatro prioridades por região e eleição dos representantes para a composição do Conselho Municipal do OP, o qual, enquanto instância máxima de deliberação, teria como principais atribuições discutir e deliberar sobre a proposta orçamentária e o Plano de Investimento e Serviços. Ao final destas etapas, a proposta de orçamento aprovada entre governo e sociedade civil iria ser encaminhada para os trâmites legais na Câmara Municipal de Vereadores.

Previamente às plenárias regionais, que ocorreram entre os meses de julho e setembro, foi realizada, no mês de março, uma Plenária Regional de Diretrizes com o escopo de elaborar diagnósticos regionais e estabelecer diretrizes indicativas com debate de temas e programas de desenvolvimento e Assembleias Públicas Municipais, de cunho preparatório, entre os meses de

março e junho, com objetivo de debater temáticas específicas (saúde, educação, segurança pública, esporte, cultura, geração de emprego dentre outros) e eleger a comissão representativa do OP. Das Assembleias Públicas Municipais seria tirado um representante para compor o conselho do OP.

Resumidamente, o ciclo participativo orçamentário seria composto por Plenárias Regionais (1ª e 2ª rodada - num total de quatorze), Fórum de Delegados, eleição do Conselho do OP, ato de entrega da Lei Orçamentária Anual de 2011 perante o poder legislativo e acompanhamento de sua tramitação.

As quatorze Plenárias Regionais aconteceram da seguinte maneira: 1ª rodada com palavra do prefeito, apresentação dos instrumentos de planejamento, apresentação do OP e sua metodologia, diagnóstico da região e eleição dos delegados; 2ª Rodada com palavra do prefeito, apresentação das despesas e receitas do município e eleição das prioridades da região.

No Fórum de Delegados iriam ocorrer as discussões e deliberações da proposta orçamentária para 2011, Plano de investimento para 2011, eleição do Conselho do OP e entrega de certificados para os delegados.

A coordenação geral do OP de Amélia Rodrigues ficou a cargo do então Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, Pedro Sobral de Souza Neto, o qual compôs, durante oito anos, o primeiro escalão do governo petista em Alagoinhas, tendo participado da exitosa experiência no município vizinho. Esta escolha gerou grandes expectativas, tanto pela experiência do secretário como pelo sucesso do OP em Alagoinhas.

As plenárias regionais da 1ª rodada aconteceram como planejadas, cumprindo o seguinte calendário: Região Areal em 15/07 com 106 participantes; Região Serra em 22/07 com 96 participantes; Região Centro em 29/07 com 55 participantes; Região Campos em 05/08 com 67 participantes; Região Volta em 07/08 com 69 participantes; Região Aliança em 12/08 com 61 participantes; Região São Bento em 14/08 com 40 participantes.



**Imagem 03 – Plenária Região Areal**



**Imagem 04 – Plenária Região Campos**

Um dado chama atenção: o número de presentes na zona rural superou o da urbana. Tal fato pode ser justificado por três razões: 1) Novidade do OP enquanto instrumento de participação popular e controle social no contexto de Amélia Rodrigues; 2) Histórico de fragilidade na construção de políticas públicas, nas mais diversas áreas, voltadas a este setor social, o que levou os moradores destas regiões a exercessem uma espécie de “desabafo cidadão” perante as autoridades locais, em especial prefeito e secretários; 3) Pelo mínimo de organização existente no município ser oriunda da zona rural (sindicato ou associações) onde existia o hábito de realização de reuniões mensais, assembleias, encontros, enquanto o centro da cidade era formado por funcionários públicos, empregados da Usina Aliança, comerciantes e uma classe média não afeita a esta dinâmica de participação popular.

Na primeira plenária da região do Areal, por exemplo, uma das participantes da comunidade do Engenho Novo teve que ser contida pelos seus pares ao se manifestar dirigindo-se ao prefeito Toinho do PT, tamanha era sua indignação por décadas de descaso do poder público local, em especial no local onde morava, um dos mais pobres do município, onde era sediada a antiga Usina Itapetingui de propriedade da família Falcão.

Registre-se que nos documentos que tivemos acesso nesta pesquisa, nas plenárias regionais da 1ª rodada, somente consta a participação de um representante do poder legislativo, o que demonstra o posicionamento político da maioria esmagadora da Câmara de Vereadores que, assim como em Alagoinhas, com membros acostumados na lógica assistencialista da política local, não aceitavam participar de um espaço democrático de debates, ainda

mais sendo construído pela gestão, a qual a maioria dos legisladores faziam oposição sistematicamente.

Nesta etapa, seguindo as regras do OP, os delegados regionais foram eleitos na seguinte proporção: Região Areal 12 delegados; Região Serra 12 delegados; Região Centro 8 delegados; Região Campos 8 delegados; Região Volta 4 delegados; Região Aliança 7 delegados; Região São Bento 7 delegados.

As atribuições destes delegados seriam discutir e acompanhar o processo do OP em cada Região, fazendo a interlocução direta com o poder público, fiscalizando suas obras e investimentos nas respectivas regiões, bem como participar do Conselho do OP e acompanhar a votação da Lei Orçamentária Anual na Câmara de Vereadores.

A 2ª rodada das plenárias regionais do OP ocorreu na Região Areal em 19/08 com 55 participantes, Região Serra em 21/08 com 37 participantes, Região Centro em 26/08 com 62 participantes, Região Campos em 28/08 com 75 participantes, Região Volta em 02/09 com 70 participantes, Região Aliança em 04/09 com 60 participantes e Região São Bento em 09/09 com 39 participantes.

Neste momento foram eleitas as prioridades por meio do voto direto dos moradores, as quais, com os seus devidos custos, seriam encaminhadas para o Fórum de Delegados para inclusão na Lei Orçamentária Anual de 2011. A tabela abaixo mostra o resultado da eleição das três principais prioridades por região do OP:

| REGIÃO    | COMUNIDADE   | PRIORIDADE 1                 | COMUNIDADE   | PRIORIDADE 2                    | COMUNIDADE         | PRIORIDADE 3                      |
|-----------|--------------|------------------------------|--------------|---------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| ALIANÇA   | Aliança      | Aquisição de ambulância      | Aliança      | Construção de um Posto Policial | Aliança            | Recuperação da iluminação pública |
| AREAL     | Engenho novo | Construção de praça          | Engenho novo | Fornecimento de água tratada    | São roque          | Fornecimento de água tratada      |
| CAMPOS    | Campos       | Construção de Posto de Saúde | Campos       | Construção de Posto Policial    | Campos             | Recuperação da estrada vicinal    |
| CENTRO    | Itapicuru    | Drenagem e pavimentação      | Itapicuru    | Saneamento Básico               | Itapicuru          | Construção de Centro Comunitário  |
| SAO BENTO | São Bento    | Posto de Saúde 24hr          | São Bento    | Aquisição de ambulância         | Bângala/Bolandeira | Fornecimento de água tratada      |
| SERRA     | Ora bola     | Drenagem e pavimentação      | Ora bola     | Saneamento básico               | Camucurso          | Construção de praça               |
| VOLTA     | Volta        | Construção de Posto de Saúde | Amparo       | Reforma do cemitério            | Amparo             | Construção de praça               |

***Tabela 3 Resultado da eleição das três principais prioridades do Orçamento Participativo em Amélia Rodrigues***

Da leitura da tabela acima, verifica-se que as principais demandas elencadas pela população de Amélia Rodrigues, nas plenárias regionais do OP, por ordem de prioridade, estavam inseridas nos eixos da saúde, infraestrutura e abastecimento de água e saneamento básico.

Nota-se que as prioridades escolhidas trazem um relato fiel do que é o município de Amélia Rodrigues com suas carências, de certo que a discussão orçamentária não é algo que deva ficar restringida à burocracia governamental. O “cidadão comum”, que sofre com a ausência e/ou insuficiência de políticas públicas, possui plena condição de opinar e debater sobre o destino da aplicação dos recursos públicos, bastando para tal, existirem espaços de exercício da democracia, a exemplo do OP.

As demandas relacionadas com a saúde pública, não por acaso, foram levantadas nas regiões rurais mais distantes do centro do município, onde houve registro de atendimento precário tanto pela insuficiência de material humano como pela parca estrutura de equipamentos disponibilizada. A título ilustrativo o distrito de São Bento do Inhatá, com quase cinco mil habitantes, não possuía uma ambulância para prestar atendimento à população, ou ainda, a comunidade de Campos, situada na fronteira de Amélia Rodrigues com o município de Santo Amaro, não possuía um Posto de Saúde para atender sua

população, formada por agricultores familiares, motor da atividade agrícola municipal.

No mesmo sentido, justificam-se as prioridades definidas no eixo do saneamento básico e abastecimento de água, uma vez que o município possuía apenas 10% de sua área com esgotamento sanitário adequado (BRASIL, 2008).

Salutar destacar que na dinâmica de funcionamento do OP, a articulação comunitária acaba sendo muito importante. Prova disso é que nas plenárias da Região Areal, a pequena comunidade do Engenho Novo mobilizou mais participantes e conseguiu pautar suas demandas locais, quando, por exemplo, o bairro do Areal, integrante da mesma regional, um dos maiores do município de Amélia Rodrigues, não conseguiu realizar tal feito.

Na etapa seguinte do OP, o Fórum de Delegados, que aconteceu em 19/09/2010, ocorreram os debates sobre o Plano de Investimento com os valores estimados das demandas do OP, três prioridades por região, totalizando o montante de R\$ 3.063.815,49 (três milhões e sessenta e três mil oitocentos e quinze reais e quarenta e nove centavos).

Além disso, foram eleitos os membros do Conselho do OP, o qual era formado por dois conselheiros por região (1 titular e 1 suplente). Pela primeira vez na história do município de Amélia Rodrigues foi instituído um espaço de participação onde a sociedade civil poderia acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, investimentos ou alterações no planejamento.

O passo seguinte foi o envio da proposta da Lei Orçamentária Anual para apreciação do Poder Legislativo, o qual se omitiu de participar do OP, como já exposto.

Em 15 de dezembro de 2010, foi aprovada na Câmara Municipal de Vereadores de Amélia Rodrigues, a Lei nº 504/2010, que estimava a receita e fixava a despesa do orçamento anual do município para o exercício financeiro do ano de 2011. Em seu anexo nº 22 sob o título “Plano de Investimento 2011 - Orçamento Participativo”, constavam todas as ações democraticamente

escolhidas pela população local, em ordem de prioridade, a serem executadas pelo poder público.

Desta forma, encerrava-se o ciclo orçamentário participativo do ano de 2010. Uma experiência até então inédita num município caracterizado pela fragilidade organizativa das entidades civis, bem como pelo histórico centralizador e autoritário na construção das políticas públicas.

O desafio colocado, a partir de então, para o governo municipal, fora o de viabilizar os instrumentos necessários para atender o quanto foi definido mediante um instrumento de participação popular, potencializando esse mecanismo de maneira a sedimentar para o restante do mandato uma ponte consistente de diálogo com a população local, em especial considerando a necessidade de construção de uma maioria social no município, uma vez que dentro da institucionalidade a governabilidade política não seria assegurada pela Câmara de Vereadores, majoritariamente oposicionista, inclusive tendo boicotado o OP e ordinariamente destilando denúncias contra o gestor municipal.

Para sociedade civil e Conselho do OP, o desafio era acompanhar e fiscalizar a execução daquilo que foi definido como prioritário, dialogando constantemente com os poderes executivo e legislativo, ao mesmo tempo em que era necessário ampliar a mobilização social para o OP do próximo ano, principalmente tendo em consideração outras experiências, relatadas nesta pesquisa, em que a população, geralmente ansiosa e apreensiva por mudanças no primeiro ano de execução da metodologia participativa, reduzia a sua participação no ano seguinte, por não ver suas escolhas atendidas imediatamente ou num curto prazo.



### **3. 4 – Amélia Rodrigues pós Orçamento Participativo de 2010**

O ano de 2010 encerra-se com o pedido de exoneração do coordenador do OP de Amélia Rodrigues e secretário de Obras e Serviços Públicos, o qual foi prontamente aceito pelo prefeito Toinho do PT. Para além das comuns justificativas protocolares, comentava-se nos bastidores políticos, à época, que desde o período pré-eleitoral daquele ano a relação entre prefeito e secretário já não era a mesma de outrora, uma vez que internamente, no Partido dos Trabalhadores, as escolhas políticas do primeiro não convergiam com a orientação do líder do poder executivo.

Além disso, setores da oposição ao prefeito, incluindo seu vice-prefeito, direcionavam duras críticas ao secretário, o que contrastava com a acolhida popular recebida por ele e o relativo sucesso da primeira experiência de participação popular na construção do orçamento público local, o que, inevitavelmente, contribuiria para formação política daqueles que se destacavam no interior das comunidades e por esta razão foram escolhidos para representá-las neste processo. A possibilidade de fortalecimento político de quem estivesse envolvido no processo participativo causou desagrados tanto na oposição como em setores governistas.

O ano de 2011 foi marcado pela descontinuidade da metodologia implantada no ano anterior. Apesar de formado, o Conselho do OP, na prática, não acompanhou a execução orçamentária daquele ano, concomitantemente a isso, o prefeito municipal, além de não atender as demandas definidas pela população como prioritárias, não estimulou a criação de mecanismos que incentivassem a fiscalização popular como também não destacou quadros técnicos da gestão para construir o OP/2011.

O resultado foi que em 2011 e 2012, a gestão local não deu prosseguimento ao OP, retomando os métodos tradicionais de elaboração do orçamento público, sem participação popular e controle social, resumindo-se a um trabalho técnico – burocrático apartado das reais demandas da sociedade. Tal constatação é auferida numa simples análise das Leis Orçamentárias

Anuais dos anos de 2011 e 2012 (Lei Municipal nº 527/2011 e nº 544/2012) nas quais não existem referências a realização do Orçamento Participativo.

No próprio ano de 2011, o prefeito Toinho do PT, em entrevista ao Jornal Grande Bahia, ao fazer um balanço dos seus trinta e dois meses de governo, apontou que o Orçamento Participativo fora uma das principais marcas de sua gestão o que a diferencia das gestões municipais anteriores, alinhadas ao *carlismo* (JORNAL GRANDE BAHIA, 2011).

Causou estranheza a opinião política do prefeito sobre o OP e sua decisão de não dar prosseguimento ao processo. Com a interrupção do que poderia ter sido o principal canal de interlocução entre governo municipal e sociedade civil, a gestão local foi, paulatinamente, fragilizando-se, o que ocasionou uma derrota eleitoral do prefeito Toinho do PT para o ex-prefeito e usineiro, Paulo Falcão, nas eleições de 2012, o qual não foi declarado vencedor no pleito e, por conseguinte diplomado e empossado como prefeito municipal, devido à cassação do registro de sua candidatura pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE), em decorrência do largo histórico de práticas de irregularidades à frente da prefeitura local. Todavia, um dado é importante e não pode passar despercebido, o ex-prefeito, no voto popular, venceu a eleição daquele ano.

Na eleição de 2012, este pesquisador elege-se vereador pelo Partido dos Trabalhadores, único eleito naquele pleito, sendo um dos mais jovens na história de Amélia Rodrigues e o mais jovem eleito pelo PT no município.

Exercendo durante dois anos o papel de líder do governo, em virtude do compromisso político – partidário, deparei-me com uma dinâmica de total exclusão da população ameliense dos processos políticos decisórios, sem a criação de espaços institucionais que fomentassem a intervenção do cidadão comum e construção do orçamento público sem o mínimo de consulta popular.

Este cenário agravava-se cada vez mais pelo fato de que a população, em sua maioria, não havia chancelado a reeleição do então prefeito. Na posição de legislador e de militante político que defende a radical democratização das gestões públicas, em todas as instâncias, este pesquisador apresentou algumas proposições, aprovadas pela Casa Legislativa, que versavam sobre a temática, a exemplo das leis municipais nº

615/2014 que regulamentava a realização de audiências públicas municipais e a nº 670/2016 que institucionalizava o Orçamento Participativo no âmbito municipal.

Sobre esta última lei, em que pese o entendimento, aqui já exposto, da importância do princípio da auto-regulamentação do OP e desnecessidade do seu engessamento por meio de legislações municipais, o fator motivacional de apresentá-la e lutar pela sua aprovação teve mais a ver com uma estratégia de visibilidade e demarcação da posição política, que tinha a participação popular como um dos pilares da administração pública, do que a convicção de que o marco legal teria o condão de concretizar um processo político de geração de consciência crítica, cidadania e planejamento democrático que é o Orçamento Participativo.

A proposição da lei foi um instrumento de luta política, cuja idéia era provocar a discussão na casa legislativa e na sociedade, bem como demarcar espaço dentro do próprio governo que naquela altura já tinha abandonado qualquer iniciativa de exercício de democracia direta.

Nesse sentido aponta o professor Eduardo Tadeu Pereira:

Era preciso compreender a diferença em organizar o OP a partir do governo sem, no entanto, criar mecanismos formais que inviabilizassem a construção do empoderamento da população, ou seja, era preciso evitar que se criassem estruturas burocráticas de participação sem a elevação do nível de consciência e de participação real da população (PEREIRA, 2008, p.66).

A assertiva acima está em consonância com o princípio da auto-regulamentação do OP. A idéia de apresentar um normativo municipal que institucionalize o OP definitivamente não estava relacionada com a tentativa de burocratizar ou “aparelhar” a experiência, e sim de lançar o embrião de uma cultura política e social do município, capaz de se sustentar ao longo dos mandatos, superando a estrutura burocrática da organização estatal por meio de um sistema de gestão de natureza híbrida (instâncias estatais onde o governo e a sociedade civil estariam assentados para gerenciar as políticas públicas), superando a antiga cultura local por uma nova cultura política de desenvolvimento do município a partir da identificação explícita das intenções

políticas e do envolvimento do cidadão na decisão da alocação dos recursos públicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da presente pesquisa, retoma-se o questionamento que intitula este trabalho: *a construção do orçamento público em Amélia Rodrigues, na gestão 2009/2012, foi um exemplo de experiência de participação democrática?*

Antes de responder tal questão, vale destacar algumas conclusões preliminares que podem ser auferidas da experiência aqui relatada.

- O OP não foi uma estratégia e opção política de governo, uma vez que após a exoneração do secretário de obras e coordenador do OP não houve continuidade do processo participativo;
- A não continuidade do OP distanciou mais ainda o prefeito, e sua gestão, da sociedade local, o que teve um reflexo político direto que foi sua derrota nas eleições municipais de 2012;
- A retomada dos métodos tradicionais na elaboração do orçamento público trouxe, perante a sociedade, um tom de descrédito para iniciativa popular do Orçamento Participativo, uma vez que as decisões coletivamente tomadas nas plenárias comunitárias e embutidas na Lei Orçamentária Anual de 2010 não foram cumpridas pelo Poder Executivo.
- A continuidade do OP, além de contribuir para formação individual dos participantes, seria o passo embrionário, necessário e indispensável para sedimentação de uma nova cultura política no município;
- O OP, diferente do que ocorreu em municípios como Porto Alegre e Alagoinhas, em Amélia Rodrigues não foi fruto do acúmulo social e pauta reivindicatória dos movimentos e entidades organizadas da sociedade civil local;

Historicamente, o Orçamento Participativo de 2010 foi uma experiência inédita em Amélia Rodrigues, sem nada similar no passado. Organizativamente, o OP de Amélia Rodrigues, guardada as devidas proporções e peculiaridades locais, adotou procedimentos que foram utilizados com êxito em outras experiências de participação popular na construção do

orçamento público. Politicamente, o OP contou com adesão popular, se não grandiosamente expressiva em números, pedagogicamente importante tendo em consideração a possibilidade de formação de cidadãos e lideranças comunitárias locais. Estruturalmente, todas as etapas do ciclo orçamentário participativo foram cumpridas, das plenárias regionais até a entrega da Lei Orçamentária Anual perante a Câmara de Vereadores passando pela realização do Fórum de Delegados e formação do Conselho do OP.

O relativo sucesso da primeira experiência, com lastro institucional e social, de participação popular na elaboração do orçamento público em Amélia Rodrigues no ano de 2010, conseqüentemente deveria ter levado o prefeito municipal a não apenas dar continuidade nos anos seguintes do mandato, como também qualificar e ampliar os mecanismos de intervenção social até então utilizados.

Além de fomentar o exercício da cidadania, através de um instrumento metodológico de democracia direta como o OP, a gestão municipal estaria contribuindo com a formação política de seus munícipes, os envolvendo, cada vez mais, nas decisões de interesse local. Além disso, era inegável que num cenário político de cotidiana oposição da Câmara de Vereadores e rompimento do vice-prefeito, ter o OP como mecanismo de constante diálogo com a população e as entidades da sociedade civil, seria a melhor estratégia política que o gestor deveria adotar para conferir maior legitimidade e governabilidade social ao seu governo.

A não continuidade do OP nos anos seguintes, em que pese os sinais positivos de sua implantação, reforçou a idéia do nivelamento, por baixo, dos políticos e seus partidos, reforçando alguns pensamentos, com larga aceitação popular, de que “todos os políticos são iguais” ou de que “político promete, mas não cumpre”. Além disso, o fato do OP ter sido executado apenas no ano de 2010 (ano eleitoral) conferiu a ele um caráter eleitoreiro que a gestão teria utilizado para angariar votos para os candidatos apoiados pelo gestor e seu grupo político.

Esta circunstância, inevitavelmente nos leva a constatação de que não tivemos no município de Amélia Rodrigues, durante a gestão petista, uma experiência de participação democrática na elaboração do orçamento público.

Tanto é que depois do “sopro participativo” de 2010, não observamos, nem no decorrer do mandato nem durante o processo eleitoral de 2012 o debate participativo como centro da agenda política.

Destaca-se que a ruptura com o OP não foi apenas uma questão temporal, mas também política, uma vez que a esmagadora maioria das demandas identificadas e ações desejadas pela sociedade ameliense não foram executadas pelo poder executivo, o qual seguiu pautando suas obras e serviços com base no convencimento pessoal e centralizador do prefeito municipal.

O Conselho do OP acabou transformando-se numa instância cartorial, uma vez que não acompanhou a execução orçamentária no ano de 2011, desvirtuando assim uma de suas principais atribuições. É patente que a quebra na continuidade da experiência participativa tenha trazido o desânimo dos conselheiros em exercer seus papéis de fiscalizadores como inevitável consequência.

O sucesso de uma política como o OP depende do quanto a sociedade civil estiver umbilicalmente ligada a ela, o envolvimento da população e o sentimento de pertencimento são fatores de legitimação da metodologia participativa, vide o que ocorreu em Porto Alegre e Alagoinhas. Sendo assim, a vontade política do gestor municipal de criar mecanismos visando estimular tal envolvimento dos munícipes assume importância ainda maior em cidades com a formação histórica e cultural semelhante a de Amélia Rodrigues.

A eleição de um prefeito do PT, num município do interior baiano, marcado pelo histórico de políticos de matrizes autoritárias, sem acúmulo de experiências de participação popular e capilaridade social, poderia ter significado o rompimento com a lógica excludente e verticalizada na elaboração do orçamento e das políticas públicas, aos moldes do que aponta o *modo petista de governar* e o início de um período inovador sob a perspectiva do estímulo do exercício da cidadania, todavia, o período analisado na presente pesquisa, comprovou que este passo ainda não foi dado no município de Amélia Rodrigues.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 21ª edição.

BETTO, FREI. Os movimentos sociais na luta contra a pobreza. *In Sociologia em Rede*. São Paulo: 30 de novembro de 2009. Disponível em <https://sociologiaemredemv3.wordpress.com/2009/11/30/os-movimentos-sociais-por-frei-betto/>. Acesso em: 24 dez 2017.

BITTAR, Jorge (org.). *Governos estaduais: reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/amelia-rodrigues/pesquisa/30/30051>. Acesso em 24 dez 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE AMÉLIA RODRIGUES. Lei n 182, de 04 de abr de 1990. *Dispõe sobre a Lei Orgânica do município de Amélia Rodrigues, Estado da Bahia*. Amélia Rodrigues, BA, abr 1990.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. CRUCIVEL, Tereza (org.). *Perfil parlamentar: Cristina Tavares*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2004

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Direito tributário: com anotações sobre direito financeiro, direito orçamentário e lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, Coleção sinopses jurídicas. 11ª ed.



DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victoria. *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. *O modo petista de governar e de atuação parlamentar: curso para prefeitos e prefeitas, vereadores e vereadoras do PT*. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

GALO, Marcelino (org.). *Novos ventos baianos: caminhos e desafios das forças políticas que governam o Estado*. São Paulo: Caros Amigos Editora, 2007.

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

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (orgs). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

MOLL, Jaqueline. *Histórias de vida, história de escola: elementos para uma pedagogia da cidade*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MPT aciona usina em Amélia Rodrigues por descumprimento sistemático de TACs. *Jacuípe Notícias*. Conceição do Jacuípe. 09 de março de 2015. Disponível em <http://jacuipenoticias.com/politica/marco-2015/alianca-usina.php>. Acesso em 30 dez 2017

OLIVEIRA, OSMANY. As viagens e as traduções do orçamento participativo. *In Le Monde Diplomatique*. São Paulo: 4 de fevereiro de 2016. Disponível em <https://diplomatique.org.br/as-viagens-e-as-traducoes-do-orcamento-participativo/>. Acesso em: 24 dez 2017.

PALHARES, Joaquim Ernesto (org.). *Participação social e democracia*. São Paulo: Perseu Abramo, 2014.

PEREIRA, Eduardo Tadeu. *Educação política: uma experiência com o orçamento participativo*. Campinas: Editora Alínea, 2008.

PREFEITO de Amélia Rodrigues, Toinho do PT, faz um balanço dos 32 meses de governo, critica Paulo Facão e diz que a mudança da gestão foi total. Feira de Santana. *Jornal Grande Bahia*. 30 de agosto de 2011. Disponível em <http://www.jornalgrandebahia.com.br/2011/08/prefeito-de-amelia-rodrigues-toinho-do-pt-faz-um-balanco-dos-32-meses-de-governo-critica-paulo-facao-e-diz-que-a-mudanca-da-gestao-foi-total/>. Acesso em 19 nov 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AMÉLIA RODRIGUES. Lei n. 504, de 15 de dez de 2010. *Lei Orçamentária Anual para 2011*. Amélia Rodrigues, BA, dez 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 527, de 14 de dez de 2011. *Lei Orçamentária Anual para 2012*. Amélia Rodrigues, BA, dez 2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 544, de 07 de dez de 2012. *Lei Orçamentária Anual para 2013*. Amélia Rodrigues, BA, dez 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 615, de 21 de nov de 2014. *Regulamenta procedimento para realização de audiência pública pelo Poder Legislativo*. Amélia Rodrigues, BA, nov 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n 670, de 31 de mar de 2016. *Institui o Orçamento Participativo no âmbito do município de Amélia Rodrigues*. Amélia Rodrigues, BA, mar 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. *Cartilha do Orçamento Participativo (2010 - 2011)*. Vitória, ES, mai 2009.

ROCHA SOBRINHO, João. *Orçamento participativo em Alagoinhas-BA (2001-2005): um instrumento pedagógico de cidadania?* (Dissertação de mestrado). Feira de Santana: Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Universidade Estadual de Feira de Santana, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: por uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_ (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.