



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**

**SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

**CARLOS MAURÍCIO CASTRO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA:  
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A  
INFLUÊNCIA DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DA CIDADE DE  
ALAGOINHAS – BAHIA**

Salvador  
2015

**CARLOS MAURÍCIO CASTRO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA:  
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO POR  
INTERMÉDIO DAS ASSOCIAÇÕES DA CIDADE DE ALAGOINHAS – BAHIA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito final para obtenção do Grau de Mestre.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dra. Mari Aparecida Bortoli.

Salvador  
2015

UCSal. Sistema de Bibliotecas.

C355 Castro, Carlos Maurício.

Políticas públicas e cidadania: uma análise da construção do orçamento participativo por intermédio das Associações da Cidade de Alagoinhas – Bahia/ Carlos Maurício Castro. – Salvador, 2015.  
145 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.  
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Profa. Dra. Mari Aparecida Bortoli.

1. Cidadania 2. Movimentos Sociais 3. Orçamento Participativo  
4. Políticas Públicas 5. Orçamento Público I. Título.

CDU 364.462:35.073.52(813.8)

**CARLOS MAURÍCIO CASTRO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA:  
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO POR  
INTERMÉDIO DAS ASSOCIAÇÕES DA CIDADE DE ALAGOINHAS – BAHIA**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito final para obtenção do Grau de Mestre.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dra. Mari Aparecida Bortoli.

**Banca Examinadora:**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Mari Aparecida Bortoli (UCSal – PUCRS – Orientadora)**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria de Fátima Pessôa Lepikson - UCSal**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Julie Sarah Lourau Alves da Silva – (EHESS- UCSal)**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dra. Josimara Aparecida Delgado - UFBA**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecimento é um reconhecimento a todos aqueles que direta ou indiretamente me proporcionaram as condições para que eu pudesse chegar a este momento com vida e saúde mental e espiritual.

Começo agradecendo ao criador, o bom e glorioso Deus, guia permanente na inconstante estrada que se chama vida, a meu eterno e único amor Luciana Castro, alma gêmea que sempre me motiva e sempre me levanta nos fáceis e difíceis momentos, agradeço pelo apoio, pela compreensão, pela participação efetiva na leitura, e em correções e sugestões importantes.

A minha família querida, minha mãe D. Francisca e meu saudoso Pai Raimundo Castro que na simplicidade das suas vidas me proporcionaram a maior das riquezas que é a minha família, esta a base e a maior herança e que me permitiu ser quem eu sou, uma gratidão que jamais terei como pagar.

As minhas queridas irmãs, Ana e Lúcia, parceiras nos bons e maus momentos, aos meus sobrinhos queridos, meu cunhado e irmão Marco Girardi, o gaúcho mais baiano que conheço.

A minha outra família, Eunice, minha sogra querida, e ao saudoso Sr. Sampaio, a quem devo a eterna gratidão por terem concebido o amor da minha vida e terem me acolhido como um filho, me permitindo fazer parte da família.

A meu cunhado Adriano mente brilhante, parceiro e conselheiro de todas as horas, a Claudiane, Lara e Rafael que me alegram a cada vez que os encontro.

Aos meus amigos de todas as horas, Átila, Cristiane Oliveira e Elissandra, fundamentais como amigos e conselheiros na trajetória deste trabalho.

Gostaria também de agradecer aos profissionais que fazem parte do Mestrado em Políticas Sociais e cidadania da Universidade Católica do Salvador, em especial a minha orientadora, professora Mari Bortoli norteadora do meu trabalho de pesquisa figura humana extraordinária e que faz da teoria e da prática elementos da mesma natureza, um exemplo para mim e uma pessoa que me acolheu, me fornecendo os subsídios necessários para que eu pudesse dar andamento ao meu trabalho e, acima de tudo, teve a paciência e a dedicação em me orientar. A professora Josi Delgado, que me acolheu e que com seu tratamento e sua capacidade intelectual diferenciada me fez sentir motivado a seguir no mestrado, as professoras e professores, Ana Pitta, André Portela, Angela Borges, Fátima Lepinkson, Kátia Siqueira, Márcia de Calazans, Julie Loreau, mentes diferenciadas, demais professores e os prestativos e simpáticos funcionários do mestrado.

Agradeço também aos meus contemporâneos, colegas e amigos do mestrado, pela cumplicidade e troca constante de ideias, experiências e vivências e que muito contribuíram para o meu aprimoramento intelectual e no desenvolvimento desta pesquisa, em especial meus amigos Carina Carvalho, Saionara Bomfim, Lavínia Moura, Gerson Gusmão e Gilmar Bitencourt. Um agradecimento mais que especial ao saudoso professor Elenaldo Teixeira, certamente uma das pessoas que em vida me inspiraram a buscar união entre teoria e prática. Eterna gratidão.

"Não existe grandeza onde não há simplicidade, bondade, e verdade."

(Leon Tolstói)

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a importância das associações de moradores do município de Alagoinhas na construção e consolidação do Orçamento Público Municipal. A modalidade de Orçamento Participativo OP contempla a elaboração, execução e controle ações no âmbito de políticas públicas, de caráter democrático e tem como finalidade atender as reivindicações da população local e melhorar as condições de vida na cidade através da participação cidadã. Para realização desta pesquisa, fez-se uma análise documental, com base em atas de reuniões das associações e demais documentos referentes ao Orçamento Participativo Municipal, implementado na cidade de Alagoinhas/BA, entre os anos 2000 e 2008. Muitas das reivindicações das associações de moradores de Alagoinhas já foram atendidas via OP, evidenciando a importância dessas instâncias participativas e reforçando o papel do poder local para garantir o atendimento das necessidades da população e a valorização da cidadania.

**Palavras-chave:** Cidadania. Movimentos Sociais. Orçamento Participativo. Políticas Públicas. Orçamento Público.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the influence of Alagoinhas's residents' association in the process of formation and consolidation of the municipal government budget, whose main focal point is the participatory budgeting (PB) that is a democratic process in which community members directly decide how to spend part of a public budget. In this process, residents can help to decide how to spend public funds on community improvements, such as parks, squares, streets, etc. PB allows the residents to participate in the municipal government budget decision-making and to develop public policies and citizenship in the process of public budget. In order to obtain information to this work, a lot of official documents were analyzed, such as neighborhood assemblies' minutes and some documents of the city's PB. As a result, it could be seen that many of the residents' claims have been attended by PB.

**Keywords:** Citizenship. Social movements. Participatory Budgeting. Public Policies. Public Budget



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	A formação do Estado neoliberal	57
Figura 2	Componentes para tomada de decisão em uma política pública	65
Figura 3	Ciclo de Políticas Públicas	70
Figura 4	Instrumentos essenciais para uma Política Pública	72
Figura 5	Elo entre as leis orçamentárias	85
Figura 6	Região Litoral Norte da Bahia: localização Município de Alagoinhas	104
Figura 7	Regionalização do OP	107

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Principais características de uma associação	35
----------	--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Sequência de uma política pública	66
Tabela 2	Escolas e abordagens sobre políticas públicas	68
Tabela 3	Características de uma política pública	70
Tabela 4	Produto Interno Bruto (PIB) no Estado da Bahia	106
Tabela 5	Datas de algumas reuniões e temas	109

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Situação das obras eleitas no município período 2001-2009	122
Gráfico 2	Obras realizadas por secretaria de governo – OP 2001-2006	123
Gráfico 3	Prioridades de obras do OP no município por região entre 2001-2006	124
Gráfico 4	Distribuição de obras realizadas por área (urbana e rural) 2001-2002	125
Gráfico 5	Demanda de obras realizadas na zona urbana 2001-2002	125
Gráfico 6	Demanda de obras realizadas na zona rural 2001-2002	126
Gráfico 7	Distribuição de obras realizadas por área (urbana e rural) 2002-2003	127
Gráfico 8	Demanda de obras realizadas na zona urbana (2002-2003)	127
Gráfico 9	Demanda de obras realizadas na zona rural (2002-2003)	128
Gráfico 10	Distribuição de obras realizadas por área (urbana e rural) 2004-2005	129
Gráfico 11	Demanda de obras realizadas na zona urbana (2004-2005)	129
Gráfico 12	Obras realizadas na zona rural (2004-2005)	130
Gráfico 13	Distribuição de obras realizadas por área (urbana e rural) 2005-2006	130
Gráfico 14	Demanda de obras realizadas na zona urbana (2005-2006)	131
Gráfico 15	Demanda de obras realizadas na zona urbana (2005-2006)	131

## LISTA DE SIGLAS

ACC	Atividade Curricular em Comunidades
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COP	Conselhos do Orçamento Participativo
DERBA	Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica do Município
LOA	Lei do Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NCC	Novo Código Civil
OP	Orçamento Participativo
PBF	Programa de Bolsa Família
PDM	Plano Diretor Municipal
PIS	Plano de Plano de Investimentos e Serviços
PMA	Prefeitura Municipal de Alagoinhas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SAAE/ALA	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinhas.
SECEL	Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer
SECIN	Secretaria Municipal de Infraestrutura.
SEDEA	Secretaria Municipal de Desenvolvimento econômico e Meio ambiente
SEDUC	Secretaria Municipal da Educação
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SESAU	Secretaria Municipal de Saúde
SESEP	Secretaria Municipal de Serviços Públicos
UAMA	União das Associações de Moradores de Alagoinhas
UARA	União das Associações Rurais de Alagoinhas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	17
<b>2 CIDADANIA, PRÁTICAS CIDADÃS E O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES</b>	23
2.1 A CIDADANIA, O CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	23
2.1.1 <b>Conceitos de Cidadania</b>	25
2.1.2 <b>O surgimento do conceito de Cidadania no Brasil</b>	29
2.1.3 <b>O Controle Social como instrumento de consolidação da Cidadania</b>	33
2.1.4 <b>Participação Cidadã e Aprimoramento do Controle Social das Políticas Públicas</b>	34
2.2 AS ASSOCIAÇÕES COMO INSTRUMENTO DE PRÁTICAS CIDADÃS	36
2.2.1 <b>Movimentos Sociais</b>	38
2.2.2 <b>O papel das associações e as práticas cidadãs</b>	41
<b>3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUA IMPORTÂNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS</b>	45
3.1 CONCEPÇÕES DE ESTADO E SEU FUNCIONAMENTO	45
3.1.1 <b>Estrutura e organização do Estado</b>	54
3.2 <b>POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS</b>	62
3.3 <b>POLÍTICAS PÚBLICAS E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA</b>	75
<b>4 ORÇAMENTO PÚBLICO, PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E CIDADANIA</b>	82
4.1 ORÇAMENTO PÚBLICO	82
4.1.1 <b>O Processo Orçamentário</b>	84
4.1.2 <b>As Leis Orçamentárias</b>	85
4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	93
4.2.1 <b>Conceito de Orçamento Participativo e a democracia participativa</b>	93
4.2.2 <b>Experiências de OP no Brasil: análises e críticas</b>	99
<b>5 ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A INFLUÊNCIA DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE ALAGOINHAS</b>	103
5.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHA	104
5.1.1 <b>Dinâmica Econômica da Cidade de Alagoinhas</b>	107

5.2	HISTÓRICO SOBRE O OP EM ALAGOINHAS: IMPLEMENTAÇÃO	100
5.2.1	<b>A trajetória de desenvolvimento do OP em Alagoinhas</b>	114
5.2.2	<b>Participação popular e necessidades na zona rural</b>	114
5.2.3	<b>Participação da área Urbana (sede)</b>	115
5.3	PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ELABORAÇÃO DO OP	116
5.4	O ASSOCIATIVISMO EM ALAGOINHAS, O PAPEL DA UAMA E A INFLUÊNCIA DAS ASSOCIAÇÕES NO CONTEXTO DA POLÍTICA MUNICIPAL	119
5.5	ALGUNS RESULTADOS DECORRENTES DO OP TRADUZIDOS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS	124
5.6	CONSIDERAÇÕES SOBRE O OP NA CIDADE DE ALAGOINHAS NOS DIAS ATUAIS	134
6	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	139
	<b>REFERÊNCIAS</b>	141
	<b>ANEXO</b>	146



## 1 INTRODUÇÃO

Orçamento Participativo (OP) é uma expressão que se tornou muito conhecida na política brasileira a partir dos anos 80, tendo como significado a utilização de práticas distintas e democráticas que envolvam a gestão do orçamento municipal.

A inovação maior dessa nova prática fica por conta da ênfase dada à participação popular que decide os destinos dos recursos orçamentários municipais. Isso leva a promoção de métodos inovadores, promovendo, assim, melhores resultados na eficiência alocativa dos recursos públicos, forçando o planejamento das ações do governo, além de buscar a transparência nas suas decisões e na forma como serão feitos os gastos públicos.

Desta forma, o OP tende a oportunizar um novo tipo de relacionamento entre os indivíduos e o poder público municipal, ampliando e consolidando a democracia, já que essa prega a participação popular, também defendida pela Constituição Federal e que acolhe, como princípios, a democracia representativa e participativa.

Vários são os aspectos sob os quais o OP pode ser observado, entre esses aspectos tem os de natureza histórica e política, estes tratam de verificar sob que contexto, quais as forças sociais, políticas e ideológicas, quais objetivos, qual o discurso e quais estratégias possibilitaram o surgimento da experiência do orçamento participativo no Brasil.

Outro aspecto tem por base a natureza técnica, procurando elucidar os métodos que propiciaram a participação do cidadão comum na definição do orçamento municipal e, de que maneira estes métodos podem contribuir para a melhoria das técnicas já implementadas de planejamento e execução orçamentária.

Neste contexto, com relação ao aspecto político, o OP mostra o destino dos recursos públicos, levando-se em conta diretrizes regionais e sociais, buscando também o equilíbrio econômico entre as despesas e receitas.

Ressalta-se, a importância do aspecto técnico, com os cálculos das receitas e despesas e, não menos importante, leva em conta os aspectos jurídicos, nas quais se tem cumprimento às normas constitucionais e legais.

Diante disso, percebe-se que o OP, busca encontrar e explicar os mecanismos sociais concretos pelos quais a escolha racional maximizante é feita

pelos indivíduos. Assim, o enfoque principal do orçamento está na participação popular pela coisa pública, tendo como objetivo a transparência e legalidade na aplicação de recursos públicos.

Dentro deste contexto, deve haver a realização de audiências públicas e participação popular nos processos de elaboração e nas etapas de condução dos orçamentos, caracterizando assim o OP. Assim, a cidadania, o controle social e a participação cidadã são de extrema relevância para a construção das prioridades nas políticas públicas.

O conceito de cidadania é bastante abordado quando se estabelecem relações nas quais as políticas públicas têm um elo direto de ligação com a sociedade civil, assegurando aos cidadãos uma efetiva participação na vida pública e a garantia de direitos sociais e políticos.

Deste modo, o controle social e seus processos irão mostrar a noção das necessidades de maior democratização dos espaços deliberativos, executivos e fiscalizatórios das políticas públicas.

Assim, a necessidade de maior acompanhamento da sociedade nas questões relativas à resolução de suas demandas por bens e serviços públicos é traduzida a partir das políticas públicas. Essas políticas são estabelecidas pela esfera de poder constituído e acabam sendo a tradução do jogo de forças existentes entre grupos de pressão que lutam pela manutenção da hegemonia e mais poder. Assim, o OP, que é uma modalidade de elaboração de diretrizes de políticas públicas dentro do orçamento público, exerce função mais direta e democrática, desde a sua elaboração até a sua finalização como política social efetivamente executada.

Neste ambiente, surgem formas de participação popular em que se percebe o aprimoramento da noção de cidadania democrática e de participação política. Esse processo, no caso em questão, se refere principalmente à integração social e a importância das associações, como elemento facilitador ao processo de construção do OP do município de Alagoinhas.

Percebe-se que existe uma relação intrínseca entre o poder constituído do Estado e da sociedade civil, que é representada pelas associações. Deste modo, é importante a superação da noção liberal, no que diz respeito às políticas públicas e do modo em que essas devam ser deliberadas de cima para baixo em uma perspectiva verticalizada de políticas públicas. Ao se realizar esse processo de superação, surge uma nova maneira de execução de políticas sociais em que o

cidadão não é apenas um mero elemento passivo, mas sim um agente condutor que em conjunto com o poder constituído, pode e deve elaborar, executar e fiscalizar as políticas públicas para consolidação do bem estar coletivo promovido pelas várias esferas de poderes, sejam elas municipais, estaduais ou federais.

Nesse sentido, essa participação política envolve diretamente a ação das associações existentes na cidade de Alagoinhas congregadas no seu campo associativo, além da sua importância desde a elaboração até a execução e o controle social das políticas públicas emanadas do OP desse município.

Este trabalho foi motivado por minhas experiências acadêmicas na Universidade Federal da Bahia (UFBA) durante a Disciplina Sociedade Civil nas Políticas Públicas. Nasceu com a disciplina e se expandiu por dois semestres em um grupo de pesquisa, no qual foi possível observar que no município de Alagoinhas a participação das associações é intensa e visível por parte da sociedade local, fazendo que o seu papel tenha peso nas diretrizes das políticas públicas. Outro fator motivador foi à participação no núcleo de políticas públicas da UFBA. Durante aproximadamente dois anos de trabalho, foi possível perceber que as demandas por políticas públicas têm nas associações um dos seus principais canais de discussão e debates. É importante ressaltar que particularmente para o município de Alagoinhas o Orçamento participativo é um mecanismo bastante democrático e aceito na determinação de demandas por políticas públicas para esta cidade. A formação do pesquisador tanto em ciências econômicas bem como em ciências sociais acabaram por corroborar com o interesse por este campo de estudo que é o de pesquisar como democracia e desenvolvimento econômico e social podem ser observados e pesquisados a partir de estudos específicos sobre condições particulares de cada objeto e neste caso, a experiência de implementação do OP em Alagoinhas/BA foi fator motivado para a elaboração dessa pesquisa.

Um dos autores que tecem considerações a respeito das ações para exercício do controle social é Ralph Linton (1986). Para Linton (1986, p.113), o controle social é qualquer meio de levar as pessoas a se comportarem de forma socialmente aprovada. Para ele, o processo de socialização derivado desta modalidade de controle seria o instrumento básico para consolidação do controle social já que é principalmente por intermédio da incorporação de valores normativos e das crenças que surgem deste instrumento, que os indivíduos podem ter um comportamento que os façam ser aceitos e aprovados pela sociedade.

Contrários a esta abordagem, surgem alguns teóricos que concebem o controle social como a capacidade que uma sociedade tem de se controlar de maneira autônoma. Como por exemplo, Marcos Cezar Alvarez (2004) que trata controle social de uma maneira totalmente diferente do conceito de controle social desenvolvido por Linton.

Para Alvarez (2004), o controle social é na verdade a capacidade da sociedade em se autorregular, e esse conceito envolve a capacidade de luta empreendida pelas classes subalternas que se travam na sociedade civil para participarem de maneira mais ativa no direcionamento dos seus interesses de classes.

A partir do resultado desses entraves, essa sociedade passa a construir a sua ação de hegemonia legitimando desta forma sua participação nas ações e na orientação das políticas públicas, aperfeiçoando o conceito de democracia participativa e orientando as ações de execução de gastos por parte do Estado. É nessa forma de entender o controle social que se alinha o conceito de participação social.

Diante desse cenário, a abordagem da temática justifica-se em compreender a evidência que se deve dar ao orçamento público, como forma de desenvolver e incentivar a participação mais efetiva do cidadão na gestão pública. Assim, torna-se relevante investigar a influência das associações no orçamento participativo para a consolidação do processo de elaboração, execução, fiscalização e controle das políticas públicas.

Seguindo esta linha de abordagem se pretende imprimir à pesquisa cujo início ora se comunica e questiona: de que maneira se efetiva a participação das associações no OP da cidade de Alagoinhas, com vistas à consolidação da cidadania? Como resposta a esse questionamento, espera-se confirmar ou negar a efetiva participação das associações no Orçamento Público e nas políticas públicas da cidade, desenvolvendo ou não a cidadania dos munícipes.

Diante desse questionamento, o objetivo geral dessa pesquisa compreende analisar em que medida a participação das associações no OP contribui para a consolidação da cidadania. Para tanto, seus objetivos específicos são: averiguar se o número de Associações existentes no município de Alagoinhas propicia o surgimento de canais de discussão das políticas públicas; analisar como as associações que teoricamente possuem objetivos e interesses distintos, conseguem

se agrupar em um núcleo comum e identificar as características das políticas públicas do município, que permitem evidenciar os mecanismos de participação popular na elaboração de políticas públicas.

Esta pesquisa pretende identificar as condições históricas e políticas que facilitaram o aparecimento e a consolidação do OP nessa cidade buscando compreender como os movimentos associativos facilitaram e intensificaram o uso deste instrumento político de cidadania direta neste município. O período estudado (2000 a 2008) foi definido por ser o momento de implementação do orçamento participativo como proposta efetiva de política pública do governo municipal da época. Contudo, para complementação da análise, foram adicionadas informações a respeito de situações recentes sobre os resultados políticos e sociais derivados das ações oriundas do orçamento participativo. Por essa razão, há referências pontuais sobre o OP em Alagoinhas no período de 2009 a 2014.

Este trabalho utiliza a metodologia qualitativa e caracteriza-se em ser uma pesquisa descritiva e explicativa, que segundo Richardson (2010, p. 66) tem como objetivo a descrição das características de um fenômeno social e a análise de suas causas e consequências.

Assim, propõe-se a realização de uma pesquisa de natureza exploratória dentro de uma análise qualitativa a partir de interpretação das demandas alcançadas e emanadas das definições do OP e consolidadas politicamente pelas leis orçamentárias do referido município. Neste sentido, o trabalho caracteriza-se em ser um estudo de caso. As informações para as análises foram recolhidas de vários tipos de documentos, como por exemplo, as atas de reuniões e periódicos da UAMA (União das Associações de Moradores de Alagoinhas)<sup>1</sup>, as leis orçamentárias do município e as atas e documentos do conselho do Orçamento Participativo, todos demonstrados na seção de anexos. Porém, registra-se a dificuldade ao acesso de alguns dados que estavam presentes em documentos oficiais e que não tiveram autorização de ser fotocopiados.

---

<sup>1</sup> A UAMA (União das Associações de Moradores de Alagoinhas) é uma entidade da sociedade civil com fins não econômicos, reconhecida como utilidade pública municipal (1473/01) e fundada em 10 de julho de 1989. É composta por 38 associações de moradores conforme Estatuto da instituição disponibilizado para consulta *in loco*. Escolheu-se a UAMA como *corpus* deste trabalho por ela representar a maioria das associações de moradores existentes na cidade, sendo uma boa fonte condensada de informações sobre as contribuições que essas associações trouxeram para a consolidação da construção das políticas públicas através do OP durante o período estudado.

O primeiro capítulo de referencial teórico discorre sobre cidadania e controle social e mostra como se deu o exercício da Cidadania no Brasil e de que forma o controle social se configura como instrumento de consolidação da cidadania, de participação cidadã e aprimoramento do controle social das políticas públicas. Além disso, trata-se sobre as associações como instrumento de práticas cidadãs, trazendo breve abordagem sobre os conceitos de movimentos sociais e mostrando o papel das associações e sua importância para as práticas cidadãs.

O Capítulo 2 mostra os principais conceitos sobre o Estado e seu funcionamento, sua estrutura e organização. Além disso, discute sobre políticas públicas, seus conceitos e características, a relação intrínseca entre políticas públicas e o exercício da cidadania, e sobre Políticas Sociais.

O terceiro capítulo consiste na abordagem sobre o surgimento e base conceitual sobre o orçamento público, como se dá o processo orçamentário e como se configuram as leis orçamentárias, além de abordar o conceito de orçamento participativo e seu surgimento – bem como, mostra a relação entre orçamento participativo e a democracia participativa, trazendo as análises e críticas entre algumas experiências de OP no Brasil.

O último capítulo refere-se à análise da construção do orçamento participativo e a influência das associações de moradores da cidade de Alagoinhas. Primeiramente, há uma caracterização do município, objeto deste estudo de caso, e em seguida, explica-se o processo de implantação e desenvolvimento do Orçamento Participativo da cidade. Além disso, aborda-se, também, a participação dos munícipes na elaboração do OP e o papel das associações nesse processo.

## 2 CIDADANIA, PRÁTICAS CIDADÃS E O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES

O conceito de cidadania é bastante abordado quando se estabelecem relações nas quais as políticas públicas têm um elo direto de ligação com a sociedade, assegurando aos cidadãos uma efetiva participação na vida pública e a garantia de direitos. Assim, a cidadania, o controle social e a participação cidadã são de extrema relevância para a construção das prioridades nas políticas públicas do Estado.

Neste capítulo, serão apresentadas as principais questões conceituais sobre cidadania e controle social – além de mostrar como se deu o exercício da Cidadania no Brasil e de que forma o controle social se configura como instrumento de consolidação da cidadania e a participação cidadã e aprimoramento do controle social das políticas públicas – bem como, irá abordar sobre as associações como instrumento de práticas cidadãs, trazendo breve abordagem sobre os conceitos de movimentos sociais e mostrando o papel das associações e sua importância para as práticas cidadãs.

### 2.1. A CIDADANIA, O CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.

O conceito de cidadania tem tamanha amplitude que o mesmo é empregado para designar os mais variados conceitos, como, por exemplo, para relacionar fatores meramente utilitaristas de pleitos privados não atendidos, tais como o direito de ser bem tratado como consumidor ou o direito de ter os benefícios econômicos derivados da vida em sociedade.

A palavra também é utilizada para designar aspectos sobre demandas sociais, políticas e econômicas em relação à formulação de políticas públicas sociais ou econômicas. Desta forma, o uso que tem sido dado à palavra cidadania é de tamanha dimensão que para compreendê-la é preciso estabelecer melhor as suas dimensões no contexto desejado e assim ampliar o debate sociológico e político.

No entender de Dias (2008), a cidadania é a condição do indivíduo ser portador de direitos e deveres garantidos e estabelecidos pelo Estado. Deste modo, ser cidadão é uma condição dada a todos os homens livres, a de serem portadores de direitos e de obrigações que são asseguradas pelas leis.

A cidadania é uma condição que pressupõe uma relação democrática entre o indivíduo e o poder. Ao participar do exercício do poder, torna-se cidadão. Aquele indivíduo que somente está submetido ao poder, sem exercê-lo, não é cidadão, é súdito. Portanto, a existência da cidadania exige a existência de instituições que possibilitem aos indivíduos participarem ativamente do exercício do poder e na escolha de quem irá exercê-lo. A existência de uma constituição que defina essas instituições e suas atribuições é fundamental [...]. (DIAS, 2008, p. 106).

Dallari (1998, p. 14) corrobora com essa ideia quando aduz que:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

Assim, o indivíduo ao participar efetivamente do processo de poder ou de escolha de quem irá exercê-lo, legitima o seu papel cidadão. Deste modo, a noção de cidadania tem uma intensa relação com a democracia e com o conceito de soberania popular, ou seja, com a efetiva presença de condições institucionais e sociais que permitam aos cidadãos a terem participação efetiva na formação do governo e, em consequência disso, no controle da vida social de uma dada sociedade.

Complementa essa ideia Vieira (2001, *apud* COHN, 2003, p. 16) ao afirmar que: “A cidadania, [...], não pode mais ser vista como um conjunto de direitos formais, mas como um modo de incorporação de indivíduos e grupos ao contexto social.”.

Neste sentido, Coutinho (2000) afirma que desde o pensamento clássico de Jean Jacques Rousseau, a democracia é concebida como a plena e consciente participação de todos da sociedade na gestação e no controle da esfera política. Para o autor, cidadania está diretamente ligada à democracia.

Um dos conceitos que melhor expressa a democracia é, portanto, o conceito de cidadania. Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou no caso de uma democracia efetiva, por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 2000, p. 50).



Dessa maneira, Coutinho (2000) consolida sua teoria afirmando que a noção de cidadania não é uma ideia recente ainda que no mundo moderno. O autor informa que o conceito surgiu na antiga Grécia nos séculos V e IV A.C. e que foi nessa sociedade que surgiram as primeiras expressões efetivas de democracia, nos quais um amplo número de indivíduos interferiu de maneira intensa na esfera pública e isso acabou por contribuir para a formação do governo.

Ainda segundo Coutinho (2000, p. 51) foi Aristóteles quem definiu o termo cidadão. Para ele, era o indivíduo que tinha o direito e conseqüentemente o dever de contribuir para formação do governo, além de participar ativamente dos processos da democracia Grega, tais como das assembleias (onde eram decididas as questões que envolviam as definições sobre coletividade) e também na assumpção em relação ao preenchimento dos cargos de quem teria a responsabilidade de executar as decisões definidas para a coletividade.

É importante ressaltar que na Grécia antiga, a dimensão entre teoria e prática de democracia era limitada, já que os direitos traduzidos nesta expressão de cidadania não eram amplos. Esses direitos na verdade eram somente os direitos civis e políticos, ficando fora deste contexto, a liberdade de pensamento e de expressão. Além disso, outro fato importante é que a cidadania praticada não tinha um caráter universal, visto que eram excluídos dos processos, os escravos, as mulheres e os grupos de estrangeiros, que conjugados, representavam mais de três quartos da sociedade grega.

### **2.1.1. Conceitos de Cidadania**

Inicialmente tratando sobre o legado de importantes autores que versaram sobre os conceitos de cidadania é importante destacar Thomas Humprey Marshall, sociólogo britânico que viveu no período de 1893 a 1981 e que elaborou uma importante e clássica obra chamada "*Citizenship and social Class*" (cidadania e classe social). O aspecto central desta obra foi sua descrição evolucionária a respeito dos direitos civis políticos e sociais na Grã-Bretanha entre os séculos XVIII e XX. O principal interesse do autor era estabelecer o papel que desempenhavam os direitos sociais na minimização das tensões entre o capital e a cidadania e a possibilidade de que a igualdade de *status* pela via da cidadania pudesse se

sobrepor as desigualdades materiais estabelecidas a partir do modelo existente de classes sociais.

Nesse sentido, Coutinho (2000) afirma que Marshall definiu o conceito de cidadania em três partes: uma parte civil, uma política e uma social. A parte civil compreende os direitos necessários ao exercício das liberdades individuais, liberdade de expressão, liberdade de professar a fé, liberdade de pensamento e dos direitos de propriedade e o de possuir direitos. O componente político se refere ao direito de participar ou exercer o seu poder político, como eleitor ou como membro ativo da autoridade pública. Já o elemento social engloba tudo o que existe desde o direito mínimo de bem estar econômico: a segurança, o direito de participar na herança social e o de levar a vida de um ser incorporado ao processo civilizatório de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. Dentro desse último conceito estão os direitos ao sistema educacional e o direito aos serviços sociais.

Contudo, embora tenha feito essas distinções, Marshall defendia que esses três elementos estavam fundidos em um só e não era possível identificá-los claramente, uma vez que uma mesma instituição exercia vários papéis, tais como assembleia legislativa e tribunal de justiça, por exemplo, e dessa forma, os direitos civis de um dado indivíduo poderiam variar de acordo com o seu *status* de relacionamentos existentes.

Coutinho (2000, p. 51) afirma que para Marshall, a cidadania passou por dois estágios diferentes de proporcional importância: um estágio de fusão geográfica e outro de separação funcional. O primeiro envolveu a transformação das instituições locais em nacionais a partir da força adquirida pela justiça monárquica e que serviu para definir e defender os direitos civis do indivíduo com base nos costumes locais, mais o direito consuetudinário do país. O segundo aconteceu a partir do desligamento das instituições e na formação dos tribunais especializados e dos parlamentos. O autor também sinaliza que a pesquisa de Marshall descobriu que foi na Inglaterra do século XIX que primeiro surgiram os direitos civis para depois surgirem os direitos políticos. Marshall pontuou que existia uma distinção entre cidadania e classe social e considerava este elemento como um aspecto essencial e para isso ele classifica dois tipos de classes sociais. Um primeiro tipo de classe social é determinado por elementos legais e de caráter coercivo e com costumes formalmente estabelecidos, e um segundo tipo de classe social que não é uma

instituição em seu próprio direito, mas sim um produto derivado de outras instituições.

Contribui para essa discussão Fedozzi (2001, p. 30) ao afirmar que:

A cidadania moderna surgiu no bojo do contexto histórico de transformação do poder tradicional, na transição da sociedade medieval para a Idade Moderna, como elemento ideológico constitutivo da nova ordem sócio-econômica que instaura o trabalho livre em substituição ao trabalho servil. Assim, o tema da cidadania moderna diz respeito à passagem de um sistema social fundamentado na desigualdade legítima para outro baseado na igualdade jurídico-formal dos indivíduos. (FEDOZI, 2001, p.30).

Deste modo, segundo Coutinho (2000), Marshall definiu o conceito de cidadania como “A lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos.”.

Mesmo com toda a importância das suas ideias, várias são as críticas ao pensamento de Thomas Marshall entre algumas delas estão as que afirmam que suas hipóteses basearem-se em considerações evolucionistas e negligenciou os processos de luta na busca por conquistas e também pelo fato de basear-se apenas na experiência britânica.

Outro importante autor que aborda e aguça a reflexão sobre o termo cidadania é John Rawls<sup>2</sup> (2000). Em “Uma Teoria da Justiça”, Rawls (2000) objetiva apresentar principalmente uma alternativa ao utilitarismo tradicional, esse último tido como a teoria predominante no campo da filosofia moral moderna. Segundo ele, grandes utilitaristas como Hume, Adam Smith, Bentham e Mill construíram doutrinas morais destinadas apenas a dar suporte a suas ideias e propósitos no campo da teoria social e da economia. Com esse trabalho, Rawls buscou aprofundar a concepção de justiça que está implícita no contratualismo e apresentar “a base moral mais apropriada para uma sociedade democrática.”.

Para Rawls (2000), ser cidadão é uma condição onde todos em uma mesma sociedade terão direitos aos bens sociais primários, direitos como liberdade e oportunidade, renda e riqueza e como consequência desta condição, surge o

---

<sup>2</sup> O pensador e filósofo John Rawls nasceu em 1921, em Baltimore, nos EUA. Rawls iniciou seus escritos em 1951, com a publicação de um artigo com o título “*Outline of a Decision Procedure for Ethics*”. Em 1955 e 1958 levou à publicação outros dois textos intitulados, respectivamente, “*Two Concepts of Rules*” e “*Justice as Fairness*”. Com a publicação, em 1971, de Uma Teoria da Justiça, o então desconhecido John Rawls ganhou notoriedade. Este livro é tido como a sua grande obra.

sentimento de dignidade, condição básica para o processo de inserção social. Essas condições sociais mínimas devem ser distribuídas de maneira igualitária para que se evitem vantagens na distribuição entre todos da sociedade. O autor ainda afirma que a Justiça é um elo essencial e deve ser priorizada em virtude da mesma para permitir que surja a defesa do pluralismo e dos direitos, elementos essenciais para uma sociedade democrática e cidadã.

Ainda de acordo com Rawls (2000) a cidadania não é um *status* legal, e sim um conceito que deve ser construído aos poucos. A sociedade deve ser construída mediante a sua politização, ampliando os conceitos sobre a civilidade, que é construída coletivamente. O reconhecimento do exercício de instituições com autoridade agirá na busca pela obtenção de um bem comum e resolução dos problemas de interesse público e coletivo. Neste sentido, o “Homem cidadão” deve se posicionar dentro do seu grupo, adquirindo consciência e novas informações que permitam ao mesmo um posicionamento, uma consciência apurada, e que desta forma possa buscar um desenvolvimento econômico e social mais integralizado e justo.

Assim, de acordo com Oliveira (1999, p. 40):

Segundo Rawls, a justiça é a virtude primeira das instituições sociais assim como a verdade o é dos sistemas de pensamento. [...] Assim, numa sociedade justa as liberdades da cidadania são consideradas invioláveis e os direitos assegurados pela justiça não são passíveis de negociação política ou sujeitos ao cálculo de interesses sociais. Uma injustiça somente seria tolerável quando evitasse uma injustiça ainda maior. Para a teoria de Rawls, considerando a verdade e a justiça como virtudes primeiras da atividade humana, tem-se que são inegociáveis ou, como o autor define “indisponíveis”. (OLIVEIRA, 1999,p.40)

Dessa forma, conclui-se que para Rawls (2000), um cidadão democrático denota uma preocupação com ações para se atingir a liberdade e a igualdade em todos os segmentos da vida em sociedade, visando o bem estar de todos os seus membros. Para ele, saber separar suas obrigações como cidadão entre sua liberdade e suas obrigações é o que caracteriza a cidadania e a democracia modernas. A partir dessas considerações gerais sobre cidadania é que se abordará a construção do seu conceito no Brasil.

### 2.1.2. O surgimento do conceito de Cidadania no Brasil

Outro importante autor que trata sobre o conceito de cidadania é José Murilo de Carvalho. Carvalho (1996), em seu texto *cidadania tipos e percursos*, busca a partir do esquema de Thomas Marshall traçar os percursos da cidadania no Brasil e mostrar que diferentemente do esquema elaborado, no Brasil houve um caminho próprio para a construção do conceito de cidadania. O autor elabora uma rica discussão a respeito dos estudos históricos sobre a cidadania e que acabam por contribuir para a reflexão voltada ao caso do Brasileiro, especificamente no século XIX.

A exposição da análise feita de estudos entre culturas chama a atenção para diferentes tradições que, no caso brasileiro, o autor Tuner (1990 *apud* Carvalho 2002) traz a definição da tradição de cidadania de forma distinta com base em dois eixos analíticos. Dentre esses dois eixos, o primeiro trata-se da “direção do movimento que produz a cidadania: o primeiro, de baixo para cima ou de cima para baixo”. O segundo eixo refere-se à dicotomia pública – privada (dentro do espaço público a cidadania pode ser adquirida decorrente a conquista do Estado, já dentro do espaço privado, mediante a afirmação dos direitos individuais).

Carvalho (2002), na continuidade de sua obra *cidadania no Brasil*, traça uma sequência histórica da conquista dos direitos: direitos civis e políticos foram conquistas dos séculos XVIII e XIX e, os direitos sociais vêm se constituindo desde o século XIX, mas ganha evidência somente no século XX. Neste século surgem também os direitos ambientais, pela paz, entre outros.

Traçando essa trajetória de maneira objetiva, após os 100 anos de escravidão, o legado desse período continuava na sociedade Brasileira. Valores como liberdade individual e os direitos civis inexistiam para a maior parte da população. Eles só eram encontrados no papel. A maioria da população estava abaixo dessas condições. Direitos de propriedade, de ir e vir e de inviolabilidade domiciliar eram relativizados. Era a época dos coronéis, do voto de cabresto e de expressões como aquele que até os dias atuais ainda é muito presente: “para os amigos, tudo; para os inimigos a lei.”.

A expansão do fluxo migratório e a expansão das lutas dos trabalhadores, a partir do final da década de 20, determinaram o início do período de mudanças e de luta da classe trabalhadora, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, que

em algumas pequenas conquistas começaram a aparecer. Surgiram também nesse período, os direitos de organização, de manifestação, de escolha do trabalho e até de se fazer greves. Esses direitos ainda conviviam com governantes acostumados e condicionados à repressão política e que entendiam que a questão social era caso de polícia.

Os direitos políticos também eram restritos e impossibilitavam a todos de participarem ativamente do processo de escolha dos governantes. Para as mulheres era vedada a participação e para os homens somente os que estivessem acima de 25 anos e com renda superior a 100 mil réis. Dessa maneira, apenas 13% da população poderiam exercer os direitos políticos de escolha e as eleições eram controladas pelas oligarquias do poder constituído.

Como se observa, os direitos civis e os políticos também eram restritos, e os direitos sociais eram praticamente inexistentes, o que perdurou por toda república oligárquica também chamada de República Velha. Alguns poucos avanços ocorreram nesse período. Esta situação se altera a partir do Estado novo de Getúlio Vargas. Nesse novo modelo, o estado passa a ter um papel importante no contexto da constituição dos direitos da sociedade Brasileira.

Para Carvalho (1996, p. 83) em linhas gerais tem-se que:

[...] até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido.

Entre 1930 e 1964, no que se refere aos direitos políticos e civis, o Brasil teve avanços e retrocessos fruto das conjecturas políticas próprias desse período conturbado da história brasileira. Todavia, os direitos sociais evoluíram, embora que sob a tutela do estado. Foi a chamada “cidadania regulada” termo concebido pelo sociólogo Wanderley Guilherme dos Santos já que esse modelo concebia uma cidadania restrita e sempre sob a regulação do estado a partir do ponto de vista legal ou policial.

Nesse contexto, a cidadania política e civil ficou a mercê das evoluções e involuções dos processos políticos existentes nesse conturbado período, seja com a constituição liberal de 1930 ou em 1937, com o novo retrocesso após a implantação do Estado Novo, regime ditatorial que se prolongou até 1945 com o fim do primeiro período varguista.

Nesse sentido, Carvalho (1996, p. 110) afirma que:

Se o avanço dos direitos políticos após o movimento de 1930 foi limitado e sujeito a sérios recuos, o mesmo não se deu com os direitos sociais. Desde o primeiro momento, a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social. Vasta legislação foi promulgada, culminando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. A CLT, introduzida em pleno Estado Novo, teve longa duração: resistiu a democratização de 1945 e ainda permanece até hoje em vigor com poucas modificações de fundo.

Assim, tem-se que durante a vigência do Governo Vargas, os direitos sociais se consolidaram. Alguns exemplos de conquistas desses direitos são as reformas trabalhistas no Brasil: a criação do ministério do Trabalho, a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o estabelecimento da jornada de trabalho de oito horas para os trabalhadores do comércio e da indústria, a regulamentação do trabalho para menores e do trabalho feminino, o direito às férias remuneradas e a implantação do salário mínimo.

Para que todos esses direitos fossem efetivados, foi construída uma estrutura previdenciária e jurídica que envolveu o surgimento de diversos órgãos que dariam suporte a estrutura, tais como: justiça do trabalho, tribunais regionais, tribunal superior do trabalho, os institutos de aposentadorias e pensões por categoria profissional, a criação da carteira de trabalho, instrumento valioso para consolidação das demandas entre patrões e empregados. Além desses, foi concebida uma estrutura sindical como elemento colaborador do Estado, ganhando o movimento proteção do Estado, mas perdendo autonomia e liberdade.

Durante a vigência do governo militar a partir de 1964, os direitos políticos e civis foram violados pelo governo autoritário só sendo retomado o conceito de cidadania na plenitude a partir da vigência da constituição de 1988, também chamada de constituição cidadã. Nessa época, foi possível pela primeira vez na história Republicana, ter a existência de uma legislação democrática que garantisse a plenitude dos direitos civis, políticos e sociais. O diferencial dessa carta magna foi

a sobreposição dos direitos e das garantias fundamentais, que apareceram antes das disposições sobre o funcionamento dos poderes. Desse modo, o Estado passou a estar a serviço dos cidadãos e os direitos não puderam ser abolidos para ninguém. Ou seja, os direitos sociais, políticos e civis ficaram acima do Estado e legalmente definidos.

Dessa maneira, a partir da análise de Carvalho (2002), foi observado que no Brasil a conquista dos direitos de cidadania ocorreu de maneira inversa ao ocorrido na Europa e nos Estados Unidos,

A inversão da sequência dos direitos reforçou entre nós a supremacia do Estado. Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado. (CARVALHO, 1996, p. 227).

Nesse contexto, percebe-se que no Brasil o indivíduo excluído assistiu a um processo de doação de cidadania, muitas vezes orientado e seguindo uma ideologia elitista, o que por consequência nem sempre faz com que se alcance resultados efetivos no campo prático. Assim, percebe-se que a cidadania no Brasil se desenvolveu de cima para baixo, tornando-se uma cidadania legal, mas que nem sempre é verdadeiramente funcional e real.

Diante disso, percebe-se que a partir das considerações de Carvalho (2002), direitos civis e políticos, ao longo do tempo da história Brasileira, foram colocados em posição secundária enquanto que os direitos sociais evoluíram de maneira independente e de forma mais rápida.

Pode-se observar a partir das abordagens expostas, que o termo cidadania tem uma característica dinâmica e vive em constantes transformações que se aprimoram a medida que há maior inserção da sociedade organizada, maior participação política e garantia na melhoria das condições sociais. Neste sentido, a educação deve ser um elemento importante para o aprimoramento e consolidação que potencializam o conceito de liberdades políticas.

Sendo assim, percebe-se a necessidade de se aprimorar e expandir a participação política e social para a consolidação da cidadania e da democracia, assim como o Controle Social também tem a sua importância para o processo de mudança, transformação, conquista de igualdade e justiça social. O OP, por



exemplo, é um modelo de Controle Social, pois segundo Fedozi (2000, p.24), as regras que formam a estrutura e a dinâmica do OP são instituídas através de um processo de discursão, negociação e consenso entre o Executivo e os representantes dos moradores. Para o autor, é durante essa mediação de conflitos e contradições surgidas no espaço público comum, que o poder executivo deixa de agir, totalmente, de forma imperativa e passa a reconhecer “os atores populares como sujeitos legítimos para procederem a programação das ações do poder administrativo” (FEDOZI, 2000, p.24).

### **2.1.3. O Controle Social como instrumento de consolidação da Cidadania**

Segundo Alvarez (2004), o conceito de controle social surgiu a partir da Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, o que se convencionou chamar de controle social corresponde à capacidade da população se autorregular sem o uso da força do Estado. Com os avanços históricos, esse conceito foi ampliado e passou a ter equivalência à participação social, que perpassa pelos conceitos de cidadania, cabendo ao sujeito coletivo, reconhecer os conflitos e antagonismos existentes na sociedade, como parte integrante do processo social e assumindo o papel e o desafio de trabalhar em conjunto, buscando-se atingir uma sociedade mais igualitária com a participação de todos e aprofundando o conceito de comunidade.

Neste sentido, controle social para Alvarez (2004) envolve a capacidade que as classes subalternas têm em constante processo de construção de hegemonias na sociedade civil e que acaba por interferir na gestão dos recursos públicos, e de orientar as ações do Estado direcionando os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia legítima. Constantemente a expressão “controle social” tem sido objeto de debates e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade com o sinônimo de participação social nas políticas públicas de poder. Durante o período do Regime militar Brasileiro, o controle social da classe dominante foi exercido através do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade. Isso foi feito por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão.

A partir dos anos 80 e com a acentuação dos processos de redemocratização do Brasil, se consolidou uma nova conjuntura de mobilização

política, principalmente a partir da segunda metade da década de 1980. O debate sobre a participação social voltou à tona, com a emergência de uma nova dimensão de controle de setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. Dessa forma, a participação social nas políticas públicas surge na perspectiva do “controle social” e no sentido de que os setores organizados da sociedade passem a participar desde as suas formulações, planos, programas e projetos, em paralelo ao acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que essas atendam aos interesses da coletividade.

No que se refere ao controle social e às políticas públicas Silva e Souza-Lima (2010), quando abordam sobre o controle social de Políticas públicas, afirmam que no que se refere ao controle social e as políticas públicas, a prática de controlar ações está envolvida através das políticas sociais por meio da participação popular. Tais políticas foram instituídas legalmente no Brasil a partir da criação dos conselhos e conferências na década de 1990, que deixaram como legado as conquistas populares obtidas na Constituição Federal de 1988.

Deste modo, percebe-se que a consolidação constitucional de direitos trouxe, além das eleições, a instauração de vários outros mecanismos de participação popular nas decisões políticas do País, tais como: Plebiscito popular, Orçamento participativo, Referendo Popular, Conselho e Gestores. Essa perspectiva aponta para a democratização do Estado, com a participação direta da sociedade civil organizada nas mais diversas instâncias decisórias, visando garantir para todas as pessoas o acesso aos direitos sociais. Faz-se necessário o aprimoramento metodológico e a consolidação destes instrumentos de controle social para que se tornem, de fato, elementos de consolidação das políticas de controle social cumprindo com isso a sua função precípua. A partir dessa abordagem sobre controle social que se analisará a participação cidadã e o estabelecimento de políticas públicas.

#### **2.1.4. Participação Cidadã e Aprimoramento do Controle Social das Políticas Públicas**

Os conceitos de Cidadania e controle social se consolidam a partir da emergência dos cidadãos que passaram a ter, de fato, um destaque na prática das

ações cidadãos de controle e participação nas políticas públicas, desta maneira surge o conceito de participação cidadã.

Para Teixeira (2001, p. 30) a participação cidadã apresenta-se como:

[...] processo complexo e contraditório entre sociedade civil, estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos.

Neste sentido, a Participação cidadã é vista por Teixeira (2001), como um processo complexo e contraditório de relações entre os cidadãos, o Estado e o Mercado, para que a atuação organizada dos indivíduos e grupos tenha seus papéis fortalecidos. Para o autor, é de suma importância que os diversos atores que participam do processo, tenham em vista os seus deveres e as suas dimensões de responsabilidades políticas. No âmbito da abrangência, a participação cidadã não se esgota no Estado no sentido de oferecer-lhe parâmetro de atuação compatível com os interesses do conjunto da sociedade com a lógica do desenvolvimento sustentável.

Como sugere Telles (1999, p. 52): “[...] é preciso requalificar a participação popular nos termos de uma participação cidadã que interfere, interage e influencia na construção de um senso de ordem pública regida pelos critérios de equidade e justiça.”. Entender a participação como um processo implica em perceber a interação existente entre os diversos atores: Estado, instituições políticas e sociedade como um todo, o que pode favorecer ou criar dificuldades ao processo de participação.

O aparecimento do *Welfare State*, ou Estado de Bem-estar Social, não foi o suficiente para garantir os direitos individuais. Além disso, a própria relação de competição existente na sociedade de mercado, aprofunda as desigualdades do sistema capitalista. Nesse sentido, torna-se necessário a interferência do Estado para equilibrar os desajustes provocados pelas concentrações do capital. Sendo assim, o amadurecimento democrático no que se refere à participação política, tem nos movimentos sociais organizados uma ferramenta importante para a garantia do exercício das liberdades democráticas. Dessa maneira, aprofundar um pouco mais

sobre a consolidação e o sentido dos movimentos sociais é de fundamental importância para a compreensão mais detalhada sobre o controle social das políticas públicas.

## 2.2. AS ASSOCIAÇÕES COMO INSTRUMENTO DE PRÁTICAS CIDADÃS

As associações são importantes no processo de participação cidadã, configurando-se como instrumento representativo e formativo da sociedade civil, além de possuírem relevância na formulação de políticas sociais.

De acordo com o Novo Código Civil (NCC), artigo 53 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, "constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos".

O NCC (2002) em seu "Capítulo II – Das Associações", disciplina as questões que envolvem as Pessoas Jurídicas, dividindo estes agentes em 2 grupos: das pessoas de direito público que são internos e externos, e, os de direito privado. Estabelecendo dos artigos 53 ao 61 os parâmetros jurídicos mínimos de abertura e funcionamento das associações.

Segundo o NCC (2002), em seu art. 44, as associações são organizações de personalidade jurídica e de direito privado e que podem ter vários objetivos: a) **associações de classe** (representação profissional); b) **instituições religiosas**; c) **entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços para um grupo restrito de associados** (associações de bairro, de moradores, clube esportivo, etc.); e d) **associações com objetivos sociais** que visam promoção de assistência social, promoção da cultura, patrimônio artístico e cultural, educação, preservação do meio ambiente, promoção dos direitos humanos, etc.

Com o novo codex ocorreram grandes avanços, principalmente com a identificação precisa do conceito de associações, estas são vistas como uniões de pessoas sem quaisquer fins econômicos.

As associações possuem características, finalidades e objetivos próprios, a tabela abaixo apresenta as principais.

**Quadro 1 – Principais características de uma associação**

<b>ASSOCIAÇÕES</b>
<b>Constituída por pessoas</b>
<b>Pode (ou não) ter patrimônio</b>
<b>A finalidade é definida pelos associados</b>
<b>A finalidade pode ser alterada</b>
<b>Os associados deliberam livremente</b>
<b>Registro e administração são mais simples</b>
<b>Regida pelos artigos 53 a 61 do Código Civil</b>
<b>Criada por intermédio de decisão em assembleia, com transcrição em ata e elaboração de um estatuto.</b>

Fonte: Cartilha do Terceiro Setor (2005, p. 8).

Este trabalho trata das associações da Cidade de Alagoinhas, do estado da Bahia, que visam a participação cidadã na política pública da referida cidade. O município de Alagoinhas possui uma associação maior que congrega e representa todas as demais associações da cidade (de moradores dos bairros, das iuujowosnvasões e dos distritos). Essa entidade é chamada de União das Associações de Moradores de Alagoinhas (UAMA) que em seu *site* institucional,<sup>3</sup> expõe o objetivo principal da entidade que é “lutar para que as associações filiadas tenham uma melhor qualidade de vida e uma organização documental”, e apresenta como missão da entidade “promover as soluções para os problemas do nosso município, sempre lutando por melhor qualidade de vida da nossa comunidade”.

Na atualidade, a UAMA possui 30 associações filiadas (Anexo A) e por agrupar movimentos sociais maioria das associações da cidade, será a representação principal das informações e das características sobre essas entidades para este trabalho.

As associações são vistas como produto das lutas, reivindicações e mobilização das populações de determinada localidade, além de ser um espaço de exercício da participação cidadã, principalmente no que diz respeito ao orçamento participativo de um município. Deste modo, os próximos tópicos tratam sobre e o papel das associações no exercício de práticas cidadãs.

<sup>3</sup> O Site institucional da UAMA pode ser acessado por meio do endereço <http://www.uama.org.br/>.

### 2.2.1. Movimentos Sociais

Os chamados movimentos sociais estão presentes em toda a história da humanidade e são vistos como elementos inerentes aos processos de transformação pelo qual as sociedades passam em seus momentos históricos, como por exemplo, os movimentos dos escravos, os movimentos religiosos, os dos camponeses e servos e dos de mercadores. Com o advento do capitalismo, destaca-se o surgimento dos movimentos de operários que se rebelaram contra as condições de vida das fábricas bem como os movimentos de contestação do campesinato. E como exemplos de novos movimentos sociais, é válido citar os movimentos ecológicos, pacifistas, feministas, de negros, de moradores em situação de risco, de lutas contra a homofobia, etc.

Mas o que seriam estes movimentos sociais? Como e por quais motivos esses movimentos interfeririam nas demandas sociais e por políticas públicas e no aprimoramento, que acabam contribuindo na consolidação de práticas cidadãs em uma conjuntura política? Quais as influências e características específicas de movimentos sociais podem intensificar práticas de ação política mais efetiva em um local? Essas e outras questões serão desenvolvidas neste subtítulo, visto que a influência dos movimentos sociais são elementos presentes na conjuntura do objeto aqui estudado. Desta maneira, a noção do que é movimento social se faz necessário para responder a problemática e os objetivos deste trabalho.

Como ponto de partida para a compreensão do significado de movimentos sociais utilizar-se-á as contribuições de Scott (2006). No entender desse autor, movimentos sociais são os contrapontos ou protestos políticos aos padrões já existentes e constituídos. Esse contraponto é uma espécie de elo existente entre a sociedade civil e o sistema político constituído não dentro do processo existente da política, mas por fora dos padrões políticos existentes em uma sociedade.

Scott (2006) afirma que a produção científica existente sobre movimentos sociais passou a ganhar intensidade, ao final da segunda guerra e principalmente nos Estados Unidos. Nesse primeiro período, as análises a respeito do tema se baseavam basicamente em aspectos psicológicos desses movimentos tendo como análise o comportamento coletivo. O papel principal desses estudos objetivava entender o seu papel na estabilidade geral de uma sociedade.

Ainda segundo Scott (2006) as análises existentes no início dessas pesquisas científicas adotaram, como ponto de partida, uma abordagem estrutural funcionalista para melhor compreensão dos fenômenos estudados. Os psicólogos que contribuíram nesses estudos sobre sociedade de massa frequentemente chegavam a conclusões. Em algumas dessas, eles afirmavam que esses movimentos sociais passavam por processos adaptativos disfuncionais e que isso era fruto de ações de indivíduos que levavam consigo muito estresse pessoal, e em outras afirmações, consideravam que eram fruto de tensões existentes no próprio sistema social. Alguns autores importantes foram alinhados com esse modelo de pensamento e contribuíram nesses estudos, tais como William Kornhauser e Ralph Turner.

O processo dinâmico da sociedade e as transformações ocorridas a partir da década de 1970 determinaram mudanças de rumo no entendimento sobre os movimentos sociais, e logicamente isso acabou por influenciar a maneira pela qual esses movimentos passaram a ser vistos. Segundo Scott (2006), uma das novas abordagens surgidas a partir dessa década leva em consideração um novo olhar para esses movimentos que passam a ser analisados sobre a ótica da teoria da mobilização de recursos. Essa abordagem considera que os movimentos são processos normais dentro da sociedade e que seus orientadores, chamados de empreendedores políticos, buscam uma transformação social e política, utilizando-se da acumulação e do emprego racional de recursos existentes. Nesse sentido, a orientação deixa de ter uma visão meramente psicológica e passa a ter também uma dimensão de comportamento coletivo ou organizacional.

Outro modelo oposto à primeira abordagem é o que enfatiza as relações de cultura e identidade como elementos substantivos dos processos de movimentos sociais. Esse movimento que surgiu na Europa e que se opôs ao pensamento norte americano toma como referência para seus argumentos os movimentos de esquerda surgidos no continente europeu principalmente na década de 1980, e que faz observações pertinentes em relação aos modelos existentes nestas organizações.

Para eles, essas estruturas organizacionais lineares apresentam estruturas que se renovam (rotativas) ou que são informais. Há também o surgimento de novas pautas reivindicatórias, como por exemplo, os movimentos ambientalistas, os movimentos de mulheres, entre muitos outros intitulados como novos movimentos sociais. Alinhado a essa abordagem, emerge hoje com especial intensidade

também, a pauta do impacto dos movimentos sociais em relação às políticas públicas.

Para Scherer-Warren (2011), os movimentos sociais, em uma interpretação sociológica, possuem elementos que compõem o campo de análise de um movimento social. São eles: um projeto, uma ideologia e uma organização.

A autora classifica “**um Projeto**” como uma proposta de um movimento que pode ser de mudança ou de conservação das relações sociais existentes. Scherer-Warren (2011) acredita que todo movimento social deve ter objetivos e metas em seu ato constitutivo, ou seja, o que o movimento pretende. Mesmo os grupos conservadores têm em seu ato constitutivo esse projeto de maneira bem clara para os que deles participam. O conceito de “**Uma Ideologia**” corresponde às ideias que os homens fazem da sociedade em que vivem. Mostram as relações, os interesses que determinam essas relações e se constituem num instrumento de luta dos grupos sociais. Desta forma, a ideologia nesse entender seria a visão de mundo do grupo que dela participa, sejam falsas ou verdadeiras na interpretação e análise do mundo real e elemento catalisador deste grupo.

Nesse sentido, a ideologia seria de suma importância para o entendimento dos movimentos sociais, visto que a mesma permite fundamentar os projetos e as práticas dos movimentos, revelando a sua visão a respeito deste mundo no qual ela se constitui e definindo um sentido para as suas lutas e forma de organização e direção, revelando assim, o seu caráter ideológico. Para a autora, “**uma organização**” é um movimento social que tende a se constituir tendo uma organização hierárquica que pode ter uma característica centralizadora ou não. No caso de ser descentralizada, a organização pode se apresentar de maneira coletivizada com um permanente revezamento entre seus participantes e lideranças.

Esse modelo de organização valoriza todos os participantes e valoriza todas as tarefas encapadas pelo movimento. Tanto as tarefas de planejamento quanto as práticas de execução são valorizadas, e isso tende a democratizar de maneira mais intensa a organização, dando-lhe um sentido de pertencimento e de grupo mais sólidos. O modelo hierarquizado também é uma forma de organização, todavia, firmada em um corpo de líderes mais ou menos fixos e destacado dos demais participantes do movimento. O papel do líder ou dos líderes teria a força da palavra final sobre as metas e objetivos do grupo e as formas de condução e a



representação permanente do movimento e em face de seus interlocutores ou oponentes.

Scherer-Warren (2011) faz uma ressalva importante afirmando que a análise de um movimento social também leva em consideração o como, e isso não é tão simples como pode ser entendido. Para ela, mesmo um movimento sindical, seja de patrões ou de empregados na qual existam organizações rígidas, podem ser identificados projetos que diverjam entre um e outro movimento e a caracterização destes movimentos neste sentido não pode ser simplificada, os enquadrando como conservadores ou transformadores. Por fim, outro aspecto relevante nos dias atuais é que existe uma imensa variedade de movimentos alinhados como movimentos sociais e estes estão vinculados aos mais diversos contextos o que em certa medida os leva a acentuarem processos de coligações entre esses movimentos que nem sempre apresentam uma mesma origem social e tampouco visões de mundo que possam ter afinidades.

Dessa maneira, percebe-se a importância dos movimentos sociais para a construção coletiva do processo de cidadania participativa e de práticas cidadãs na construção das políticas públicas. E as associações como uma das representantes dos movimentos sociais, será abordada nos tópicos seguintes.

### **2.2.2. O papel das associações e as práticas cidadãs**

A dimensão associativa da vida social é um tema de grande relevância na história recente de Estados democráticos, devido principalmente à reconstrução da ação societária e da restauração das mediações entre Estado e sociedade.

Em uma comunidade civil, os cidadãos se envolvem em questões de interesse comum, participam da vida pública e se engajam em organizações cívicas que incorporam e reforçam características participativas. De acordo com essa perspectiva, as associações civis representam um sistema de participação social dentro de uma sociedade.

Segundo Putnam (1996, *apud* FERNANDES, 2002, p. 385), as associações civis:

[...] contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa dos seus efeitos internos sobre o indivíduo, mas também pelos seus efeitos externos sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade, senso de responsabilidade comum em relação a empreendimentos coletivos, bem

como espírito público. No âmbito externo, a articulação e agregação de interesses são intensificadas com uma densa rede de associações secundárias. (PUTNAM, 1996, *apud* FERNANDES, 2002, p. 385).

Contribui Laurindo (2006, p. 77) quando afirma que as associações preservam o princípio da livre associação, passando, a se ajustar a partir da união voluntária de pessoas que se organizam em torno de objetivos comuns, de natureza social e complementando as atividades sociais do Estado.

No Brasil, com o advento da democracia após o final da ditadura e do surgimento da globalização, a participação das pessoas, dos grupos e movimentos sociais tornou-se maior e mais intensa, esse processo ocorreu principalmente devido à redução no ato de limitar a participação social, mesmo que este não tenha sido um processo linear, e a uma menor interferência nas formas de expressão e de manifestações populares e políticas.

O processo de participação, a cidadania e a defesa da dignidade humana foi defendida pela CF (1988) em seu artigo 1º onde apresenta os seus fundamentos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A organização das associações garante um processo participativo mais intenso e veemente no exercício das políticas públicas de um município, por exemplo. Ao estabelecerem seus objetivos, metas e missões, as associações passam a ter um poder coletivo de atuação frente às práticas cidadãs e o orçamento participativo de uma cidade que utiliza esse mecanismo. Um dos objetivos comuns das associações é o de buscar melhorias das condições de vida de um determinado grupo ou comunidade. Ressalta-se que os processos participativos não surgem do nada, de um momento para o outro, eles são produtos das lutas populares e avançam a partir da implementação de políticas sociais descentralizadas.

Genro e Souza (1999, p.17) argumentam que “a democracia política tem na doutrina da soberania popular o seu elemento central”. Isso quer dizer que é através

desta democracia e da soberania popular que os governantes recebem por meio do voto um mandato para elaborarem leis e adotarem medidas que beneficiem a população.

É nesse contexto de participação política e cidadã que surgem as associações como protagonistas de ações coletivas na sociedade civil, cujo intuito principal é o de buscar melhorias para o grupo que representa.

Para Gonh (2013, p. 40): “Os movimentos sociais constituem-se como um dos sujeitos sociopolíticos presentes no associativismo no Brasil porque eles foram, e ainda são, as bases de muitas ações coletivas no país a partir de 1970”. Para a autora, o ato coletivo de mobilizar tornou-se sinônimo de arregimentar e organizar a população no processo de participação de programas e projetos sociais.

As associações de moradores, por exemplo, cresceram e diversificaram sua atuação, sendo elas “um dos primeiros movimentos sociais das cidades brasileiras a tratar de forma coletiva, problemas dos cidadãos enquanto morador, dependente de serviços públicos urbanos”. (GONH, 2013, p.51).

Além disso, a autora também afirma que os movimentos comunitários de moradores passaram a ter um novo perfil: o de implementador de projetos que trazem a inclusão social dos seus membros na comunidade em que atuam. As associações de moradores foram citadas por serem o principal tipo de entidades que compõem a UAMA (União das Associações de Moradores de Alagoinhas), *corpus* deste trabalho.

Deste modo, percebe-se que o associativismo de característica popular urbana tem como objetivo principal o de agregar moradores de uma determinada área para a conquista de serviços e benfeitorias junto aos órgãos públicos. O papel dessas associações é de fundamental importância para a construção de um espaço público democrático, lugar esse que a comunidade interessada possa participar dos processos de gestão da cidade que pertencem e diminuir a centralização de poder do governo municipal. Fedozzi (1988) corrobora ao afirmar que:

[...] Quando a descentralização está associada às formas reais de compartilhamento do poder sobre a distribuição dos recursos e a definição de políticas públicas e sobre as regras do jogo que definem o modelo de interação entre governadores e governados, [...], a descentralização pode traduzir-se em um movimento de racionalização democrática do Estado e mudanças dos valores ético-políticos da democracia. Essas mudanças requerem, entretanto, o fortalecimento e o respeito à autonomia política-organizativa e a pluralidade dos atores sociais (coletivos e individuais), bem

como a criação de novas instituições de solidariedade social, enquanto condições para emergência efetivadas dimensões política, civil e social da cidadania. (FEDOZI, 1998, p.22)

É a partir desse contexto que se tratará, no próximo capítulo, da participação de associações no estabelecimento das prioridades das políticas públicas oriundas do Orçamento Participativo.

### **3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUA IMPORTÂNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS**

A necessidade de maior acompanhamento da sociedade nas questões relativas à resolução de suas demandas por bens e serviços públicos é traduzida a partir das políticas públicas. Essas políticas são estabelecidas pela esfera de poder constituído e acabam sendo a tradução do jogo de forças existentes entre grupos de pressão que lutam pela manutenção da hegemonia e poder. Assim, o Orçamento Participativo que é uma modalidade de elaboração de diretrizes de políticas públicas dentro do orçamento público exerce função mais direta e democrática, desde a sua elaboração até a sua finalização como política social efetivamente executada. Para Fedozzi (2001, p. 22), por exemplo, o OP “ [...] é uma modalidade de gestão, baseada na participação da população na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais”.

Este capítulo apresentará os principais conceitos sobre o Estado e seu funcionamento, sua estrutura e organização, além de discutir sobre políticas públicas, seus conceitos e características e a relação intrínseca entre políticas públicas e exercício da cidadania, bem como, realizará abordagem sobre Políticas Sociais.

#### **3.1. CONCEPÇÕES DE ESTADO E SEU FUNCIONAMENTO**

De maneira simplificada, pode-se dizer que política pública é o Estado e o Governo em ação, onde as atividades que partem do Estado são executadas a partir das ações do Governo constituído. Para Lucchese (2004, *apud* DIAS, 2008) as políticas públicas podem ser definidas como todas as ações de governo, sendo divididas em atividades diretas de produção e serviços pelo próprio Estado. Além disso, são suas atividades de regulação que influenciam as realidades econômicas, sociais, ambientais, espaciais e culturais.

Desta forma, compreender o Estado é uma pré-condição para entender a lógica dada ao direcionamento das políticas que atingem à sociedade e que são aspectos das escolhas definidas pelos grupos que ascendem ao poder político.

Geralmente esses grupos são compostos por vários segmentos políticos ideológicos, sendo que cada um entende a política de acordo com seus próprios interesses e, dinamicamente, estão sempre discutindo e debatendo qual a melhor maneira de ação por parte do Estado e do Governo, e qual a direção adequada para resolver as suas demandas por políticas necessárias para resolução de seus interesses, caracterizando assim, um conflito de partes interessadas. Acrescenta-se que uma política social pública se constitui na sociedade capitalista portando interesses de grupos distintos, exemplo: classe trabalhadora e classe dominante.

Nesse contexto, é de fundamental importância entender o funcionamento do Estado e construir a noção teórica das políticas públicas, como as mesmas são desenvolvidas e saber se os grupos envolvidos no processo são ou não atendidos com as determinações dessas políticas. Sendo assim, a compreensão da lógica de funcionamento do Estado é função precípua para se entender as políticas públicas.

Assim, Dias (2008) passa a definir a ciência política como a ciência social responsável por estudar o exercício, a distribuição e a organização do poder na sociedade. Dentre seus objetos de estudo, está o de observar como se dão as respostas da população, as decisões políticas tomadas pelas autoridades, a constituição e a dinâmica dos partidos políticos e dos grupos de pressão, os impactos das mudanças políticas e suas consequências, a organização das diferentes formas de governo, as funções exercidas pelas autoridades no interior do Estado, o processo político da tomada de decisões que afetam a sociedade global e as diferentes relações de poder entre indivíduos diversos.

Para o autor, é dessa forma que a ciência política tem no Estado a tradução de todas as questões relativas ao seu campo de estudo quando se leva em consideração as deliberações relativas às políticas que serão efetivadas para uma dada sociedade. Desta maneira, entender o Estado e seus mecanismos é algo de grande importância para a compreensão das lógicas de relação de poder e política para uma sociedade.

Ao falar de Estado e sua organização, não se pode deixar de abordar as ideias de Platão e Aristóteles. Platão (2002), em sua obra “A República”, apresenta uma concepção *dual* de sociedade que parte da escolha correta a ser adotada, tendo como pressupostos fundamentais, os valores fundamentais baseados na ética, na filosofia e nos aspectos de natureza política, pois são esses que levaria a sociedade à justiça, à felicidade e à possibilidade de uma proposta de um governo

perfeito. Esta dimensão de mundo existente na obra desse autor influenciou autores posteriores que versaram sobre o tema.

Aristóteles (2005, *apud* DIAS, 2008) em sua obra “A Política” descreve as maneiras ou formas de governo que podem ser exercidas a partir do Estado. Ele sinalizou as formas de governo existentes, tais como a monarquia, a aristocracia e a república, além de evidenciar o cuidado necessário que essas formas de exercício de poder devem ter para não se degenerarem.

Percebe-se que o advento do surgimento do Estado fruto da desintegração do modelo feudal, ensejou mudanças nos modelos de dominação até então existentes. A nova configuração decorrente dos embates anteriores ao século XIV determinou mudanças substanciais no aparato de ação do Estado, isso permitiu ao mesmo, ainda no século XIV a se configurar dentro de um processo de concentração e centralização, permitindo que houvesse um maior alcance no atingimento dos seus objetivos.

O surgimento das forças armadas monopolizando a violência, a criação do arcabouço jurídico (ordenamento das leis), a legitimidade da cobrança dos impostos, a criação de um corpo burocrático para administrar todo o patrimônio concebido a partir desta nova configuração permitiu então que surgisse o Estado forte, isso em certa medida, facilitou a dominação política existente nas relações de poder neste período histórico.

Sobre o conceito de Estado, Dias (2008) afirma que Maquiavel é o primeiro grande formulador de ideias na busca por compreender o conceito de Estado e de poder como se entende hoje. Segundo o autor, em sua principal obra “O Príncipe”, escrita no século XVI, Maquiavel sistematiza a concepção de Estado, salientando as suas dimensões de natureza política, de poder e da manutenção do poder político. Nessa obra, Maquiavel ao analisar o esquema de manutenção do poder político, o separa nas relações entre moral e política, e religião e política. Ainda segundo Dias (2008) foram dois os modelos que existiram neste período: o Estado Absolutista, caracterizado pela excessiva concentração de poderes nas mãos dos monarcas europeus, e o modelo de Estado Liberal, que emergiu a partir do século XVIII como reação ao absolutismo e que se caracterizava primordialmente como um modelo individualista e defensor da liberdade e da propriedade privada.

Ainda sobre a organização e funcionamento do Estado, têm-se as ideias de Charles Louis de Montesquieu na obra “Do espírito das Leis”. Montesquieu (1979,

*apud* DIAS, 2008) nessa obra ordena de maneira mais articulada e teoricamente mais rebuscada o estudo sobre o funcionamento do Estado. O pensador, de maneira sistemática, organiza as ideias já desenvolvidas por Aristóteles e divide o Estado em três poderes (legislativo, executivo e judiciário) separados, independentes e responsáveis por equilibrar as relações entre governados e comunidades de indivíduos.

Com a expansão do mercantilismo e sua hegemonia como modelo e forma de organização de produção durante o século XVI intensifica-se a necessidade de formação de unidades políticas que amadurece o conceito de formação dos estados nacionais. Essas condições fazem com que cada vez mais se faça necessário a interferência do Estado perante a sociedade.

Inúmeros autores desenvolveram teorias e influenciaram o funcionamento do Estado, tornando-se fonte de inspiração a partir de suas obras para que o Estado se dinamizasse, como por exemplo, Thomas Hobbes teórico inglês que vivenciou e estudou revoluções importantes ocorridas na Europa. Segundo Dias (2008), a principal obra de Hobbes é o clássico *Leviatã* escrita em 1654. Defensor do absolutismo dos Reis, para Hobbes não existiria sociedade sem Estado. Para ele ambos se constituem em uma só estrutura que era representada pelo Governo, que por si só, era elemento imprescindível. O autor afirma que na compreensão de Hobbes, o homem em estado de natureza é um elemento selvagem que se utiliza da violência para defender de outros. O Estado seria a garantia de defesa contra essa possibilidade. A importância do Estado também era uma condição de soberania contra outras nações.

Complementam Silva e Souza-Lima (2010) que o modelo de Estado nacional desenvolvido na Europa no século XIX precisou ter uma mesma língua, um hino pátrio e uma bandeira para que pudesse ter reconhecimento dos organismos sociais.

Ainda segundo Silva e Souza-Lima (2010, p. 16): “Historicamente o Estado tem assumido o papel de participante ativo do processo de desenvolvimento das nações, sendo o definidor dos impostos a serem pagos, da legislação do trabalho e dos regimes aduaneiros”. Os autores afirmam que o Estado vem, ao longo do tempo, assumindo duas posturas em relação à sociedade: a de um Estado protecionista e a de um Estado liberal/neoliberal.

No tocante ao Estado protecionista, Maia (2003) afirma que este caracteriza-se, na intervenção do Estado e nas definições econômicas de uma nação, como por



exemplo, a política comercial interna, externa e o controle das exportações e importações. Enquanto que o Estado liberal/neoliberal, segundo Silva e Souza-Lima (2010), em uma abordagem sociológica está vinculado a liberdade política, a livre possibilidade da população escolher seus governantes através de eleições periódicas em um Estado democrático.

Levando-se em conta a perspectiva econômica, Silva e Souza-Lima (2010, p. 21) afirmam que o liberalismo está relacionado “à livre entrada e saída de produtores de bens e serviços, cujos preços são definidos em função da avaliação do mercado, como liberdade econômica e de iniciativa”.

Contudo, os autores ressaltam que não há como separar o liberalismo político, do econômico, visto que o primeiro é primordial para a existência do outro.

Na visão de Dias (2008, p. 222), o Estado liberal é o resultado de duas situações históricas: da experiência política e histórica da Inglaterra e do iluminismo e do racionalismo individualista do restante da Europa, sobretudo da França: “O Estado liberal tem como seus principais fundamentos de existência a declaração dos Direitos, a separação dos poderes; e o Estado de direito.”.

John Locke outro estudioso das revoluções ocorridas na Inglaterra e opositor ao absolutismo dos reis. Locke era defensor de um Estado conduzido pelo poder civil e fundamentado na defesa da propriedade privada. Locke é um ferrenho defensor do individualismo liberal, sua obra principal, Os dois tratados sobre o governo civil, é a base conceitual do liberalismo político. Para Locke existiriam valores que não são delegáveis tais como: o direito à vida e às liberdades fundamentais.

Jean Jacques Rousseau precede Locke e deixa em suas teorizações um legado bastante significativo para compreensão do estado moderno. Rousseau (2011) defende que a sociedade civil seja atuante e não se submeta ao poder do Estado. Ao contrário de Hobbes e de Locke, Rousseau se coloca contrário ao conceito de estado em que existam em sua divisão estrutural, governantes e governados. O autor defende que a soberania popular é um elemento indispensável, e nesse entendimento, o povo deveria ser o grande protagonista da sociedade. Para ele, somente a vontade geral poderia dirigir as forças do Estado e só a vontade geral é fonte de elaboração das leis que todos são obrigados a cumprir.

Rousseau (2011, p. 108) defendia que as leis derivadas da vontade geral são as leis justas, pois ninguém é injusto consigo mesmo: “As leis não são,

propriamente, mais do que as condições da associação civil. O povo submetido às leis deve ser o seu autor.” O autor e filósofo foi um crítico da democracia representativa na Inglaterra pontua que neste modelo, os cidadãos só são livres quando escolhem seus representantes, mas logo após essas escolhas, eles voltam à condição de dominados.

Desta maneira, Rousseau (2011) defendeu que o estado fosse pequeno, pois isso permitiria que todos os cidadãos pudessem se reconhecer e facilitar as suas decisões. Além disso, esse pensador também desenvolveu a ideia de que a condição de costumes desta sociedade fosse simples, pois isso impediria que se multiplicassem problemas complexos e discussões mais complicadas, além da necessidade de haver uma condição de igualdade em condições distributivas e pouco ou nada de luxo.

Estes três pensadores Ingleses tinham concepções de Estado completamente distintas. Hobbes era um defensor do absolutismo, Locke concebia um Estado liberal e Rousseau desenvolvia teorias para um estado democrático.

Dias (2008) argumenta que o modelo liberal emerge vitorioso e se coloca como representante legítimo da sociedade para exercer o papel de defensor da ordem e se utiliza de um discurso que se caracteriza por afirmar que não lhe caberia defender o todo e não partes de um todo, mesmo sendo estas partes mais vulneráveis. Nesse modelo não lhe caberia o papel de interventor nas relações entre indivíduos e os interesses do segmento privado, cabendo ao Estado à responsabilidade de manutenção das garantias e da segurança para que todos indistintamente tivessem a condição do desenvolvimento livre de suas capacidades e habilidades, dentro de uma concepção individualista de sociedade.

Complementa Silva e Souza-Lima (2010) que politicamente o Estado Liberal tem como pressuposto a soberania popular exercida a partir de um conceito de democracia representativa manifestada no modelo de democracia liberal, fundamentada pela estrutura política que se baseia em eleições regulares e mantidas em preceitos constitucionais.

Nessa configuração, os cidadãos votantes exerceriam seu papel por intermédio do processo eleitoral para escolha de seus representantes eleitos nas esferas de poder definidos a partir deste processo que é composto pelas esferas de poder: legislativo, executivo e judiciário. O poder legislativo (vereadores, deputados e senadores) tem a função de aprovar leis e fiscalizar a execução de políticas

públicas. O poder Executivo é representado pelos (Prefeitos, Governadores e Presidente da República), que exercem as ações de determinação de políticas públicas municipais, estaduais ou nacionais respectivamente. Todos esses, são eleitos para mandatos renováveis por períodos estabelecidos legalmente.

Para o modelo de Estado liberal, as questões relativas aos aspectos econômicos não eram sua finalidade e dessa maneira, o Estado não deveria de nenhuma forma intervir em atividades próprias do setor privado. A emergência de uma multiplicidade de funções que o estado passa a exercer (Governo central, local, serviços públicos, tribunais, poder de polícia, formas armadas etc.) faz com que o estado passe a ter sob sua responsabilidade uma gama de atribuições, e essa dinâmica de responsabilidades determinou uma série de considerações de como o Estado deveria melhor gerir os recursos para desempenho de suas responsabilidades, bem como, em determinar qual a melhor forma de estabelecer a organização para tamanha responsabilidade atribuída ao estado.

Ainda sobre o funcionamento, organização e administração do Estado, Weber (2004) afirma que o Estado é uma relação de dominação entre homens mediante o uso da força, neste sentido, Weber estabelece que o Estado deveria, de maneira exclusiva, ser o único detentor da força coercitiva, ou seja, ter o monopólio do uso legítimo da violência física dentro de determinado território. No seu entendimento em relação a este tema, embora o uso da força seja elemento essencial, a sua utilização só pode ter eficácia se for considerada como justa por aqueles que são controlados por parte do Estado, sendo necessário então que os dominados tenham obediência às autoridades que detém o poder. Assim, Weber (2004, p. 97-98) determina:

[...] O que é um Estado? Sociologicamente, o Estado não pode ser definido em termos de seus fins. Dificilmente haverá qualquer tarefa que uma associação política não tenha tomado em suas mãos, e não há tarefa que se possa dizer que tenha sido sempre, exclusivamente e peculiarmente, das associações designadas como políticas: hoje o Estado, ou, historicamente, as associações que foram predecessoras do Estado moderno. Em última análise, só podemos definir o estado moderno sociologicamente em termos dos meios específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física. “todo estado se fundamenta na força” disse Trotsky em Brest-Litovsk. Isso é realmente certo. Se não existissem instituições sociais que conhecessem o uso da violência, então o conceito de Estado seria eliminado e surgiria uma situação que poderíamos designar como “anarquia” no sentido específico da palavra. É claro que a força não é certamente o meio, nem o único do Estado-ninguém afirma – mas um meio específico ao Estado. Hoje as relações entre o Estado e a violência são especificamente íntimas. Porém, temos a dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo

da força física dentro de um determinado território. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência. Daí “política”, para nós significa a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados, ou entre grupos dentro de um Estado. (WEBER, 2004, p. 97-98).

Desta maneira, resumidamente, pode-se a partir das considerações do pensamento weberiano, conceber que o Estado seria um elemento de dominação e detentor do poder legítimo e racional da sociedade em nome desta mesma sociedade, cabendo ao mesmo tudo, inclusive o uso da força para manutenção do controle social, pautando-se por se organizar em uma sociedade racional burocrática.

Como forma de analisar a sociedade, Hegel, determina em sua obra princípios de filosofia e direito de 1821 que a sociedade se dividiria em duas esferas distintas que são a sociedade civil e a sociedade política, em que o Estado, representante da sociedade Política, superaria os embates existentes na sociedade civil em nome do interesse público. Esta dimensão de Hegel foi retomada e modificada em obras escritas por Karl Marx e Friedrich Engels. O trabalho desses autores invertia o entendimento Hegeliano, defendendo que a relação se daria de maneira inversa. Marx ainda que não formulasse uma teoria específica para tratar sobre o Estado e suas relações de poder avaliava criticamente o seu papel perante a sociedade.

Diante disso, Dias (2008) ratifica que Marx, em suas primeiras análises a respeito do papel do Estado, trouxe como conclusão que o Estado seria uma espécie de entidade abstrata que se contrapunha à sociedade que buscava conciliar os vários interesses em jogo e que sua principal finalidade era de garantir os interesses daqueles que dominavam economicamente a sociedade. Nesse sentido, ele identificou a divisão do trabalho e a propriedade privada geradoras das classes sociais como o elemento chave para o surgimento do Estado na modelagem burguesa existente. Sendo assim, o ordenamento institucional e a organização do Estado seriam os elementos fundamentais para manutenção do modelo de produção capitalista existente.

Ao analisar suas relações como burocracia estatal, Marx evidencia que mesmo que o Estado e seus burocratas estejam acima do processo de luta de classes, eles iriam continuar a criar e reproduzir as condições necessárias para essa

lógica, permitindo a expansão e reprodução do modelo capitalista, principalmente no que se refere ao trabalho assalariado e a propriedade privada. Sendo assim, a democracia representativa existente por meios dos parlamentos seria um engodo, e surge para transmitir a ideia de que os indivíduos são iguais, livres e que teriam independência e autonomia. Isso seria uma mera formalidade, visto que, a verdadeira democracia só poderia existir livre independente de existência de estado e de qualquer forma de mediação política.

Em 1848, no manifesto comunista, Marx e Engels (2001) traduzem de maneira bastante clara suas concepções a respeito do Estado moderno afirmando que os dirigentes do Estado moderno funcionavam como um comitê executivo das classes dominantes. Para os autores, o Estado sempre foi utilizado para manutenção de privilégios, sendo, neste sentido, um instrumento da classe burguesa para a lógica de expansão do capital.

Marx e Engels (2001) consideram o Estado como um instrumento de dominação da classe burguesa dominante e afirmam que o executivo do Estado moderno é um gestor para assuntos de toda burguesia e os parlamentos existentes no século XIX eram nada mais que estruturas que mascaravam o poder da burguesia capitalista. Os autores defendiam que apenas com uma revolução encampada pela classe trabalhadora seria possível modificar as estruturas a partir do controle do Estado.

Posteriormente, modernos teóricos marxistas como Antônio Gramsci (1971, apud MATIAS-PEREIRA, 2009) e Louis Althusser (1980, apud MATIAS-PEREIRA, 2009) foram incisivos ao afirmarem que o capitalismo tem no Estado seu grande mantenedor. Para Gramsci (1980) a classe dominante capitalista controlava a classe trabalhadora mediante dominação ideológica, Althusser (1971, apud MATIAS-PEREIRA, 2009) corrobora com o pensamento de Gramsci, edificando o conceito de aparelhos ideológicos do Estado que tem por finalidade a manutenção da lógica existente. Esses aparelhos estariam em operação, por meio da religião, dos sindicatos, da educação e dos veículos de comunicação de massa.

Acrescenta-se que Gramsci é o autor da noção de Estado Ampliado, que é fundamental para apreender o Estado na sua atual conjuntura. Deste modo, o conceito de Estado ampliado permite verificar a estreita correlação existente entre as formas de organização das vontades (singulares e, sobretudo, coletivas), a ação e a própria consciência (sociedade civil) – sempre enraizadas na vida socioeconômica –

e as instituições específicas do Estado em sua acepção restrita (sociedade política). Gramsci supera o dualismo das análises que separavam e contrapunham a base à superestrutura, integrando sociedade política e sociedade civil numa só totalidade, em constante interação, no âmbito do que ele considerava as superestruturas. (MENDONÇA; FONTES, 2012, p. 62-63).

Diante do exposto fica claro que ao longo da história da humanidade observa-se que a definição, funcionamento e organização do Estado passou por mudanças. Essas mudanças foram resultantes do desenvolvimento da própria cultura humana, sendo instrumento de análise e estudos por grandes pensadores e cientistas.

A busca por um Estado vem da necessidade de exigir e promover uma sociedade mais organizada política e juridicamente, assim, percebe-se que existem muitas concepções de Estado que partem de várias premissas e contextos históricos e ideológicos.

Atualmente em pleno século XXI tem-se que o processo de decisão dentro do aparelho estatal, volta-se para a participação direta da sociedade, isso em alguns momentos possibilita que o Estado cumpra papel de regular e induzir o desenvolvimento político, econômico e social, deixando de ter simplesmente papel de produtor direto de serviços e bens.

### **3.1.1. Estrutura e organização do Estado**

Do ponto de vista da arquitetura funcional, o Estado pode ser definido como uma instituição mediadora, ou de regulação dentro da sociedade. O estado surge a partir das necessidades humanas se apresentando ao longo da história em diversificadas formas organizacionais.

Para Bobbio (1984) o Estado apresenta como característica a capacidade do exercício de poder, sendo este exercido de três maneiras: o poder de natureza Econômica, em que se exerce por todo aquele que se vale da propriedade de dado produto necessário ou considerado necessário para indução dos que não o possuem a se subordinar, a certo comportamento estabelecido pelo detentor deste bem; o poder de natureza Política, em que o poder é exercido pela condição de controle ou posse dos instrumentos de força física para dominação; e o poder de natureza ideológica, que se fundamenta na capacidade de influenciar aos grupos que se

deseja dominar a partir de ideias concebidas de dada maneira, ou por alguma liderança revestida de autoridade e capacidade de difusão de submissão por parte de quem se deseja controlar.

Ressalta-se que um elemento indissociável do processo de ordenamento do Estado é a política, e a sua definição clássica está presente no legado edificado pelos antigos gregos através principalmente do pensador Aristóteles em sua obra política. Segundo Bobbio (1984, p. 54):

O conceito de política deriva do adjetivo originado de polis (politikos), que significa tudo o que se refere ao coletivo, que seja urbano ou público. Desta maneira, o conceito abarca o indicativo do conjunto de atividades que de algum modo se associa a polis, ou seja, ao Estado. (BOBBIO, 1984, p. 54).

Para Machado e Kyosen (1998, p. 61) política é uma ciência: “de bem governar um povo, constituído em Estado. Em um Estado democrático, essa governabilidade é exercida pelo poder público, via representantes conduzidos ao poder, direta ou indiretamente, pelo povo”.

Os autores também afirmam que a política objetiva ditar os princípios que são indispensáveis para a realização de um governo que possa fazer com que o Estado cumpra as suas finalidades a favor do bem estar dos cidadãos. Complementa Soares (2010) que como condição humana, a política é uma prática dos homens.

Corroborando Dias (2008) ao afirmar que Weber em suas considerações a respeito da política, afirma que a práxis humana está intimamente relacionada com a noção de poder, ou seja, quem faz política busca ou procura exercer o poder, é o homem exercendo o poder sobre outro homem, ou sobram grupos sociais com intuito de tirar vantagens individuais derivadas dessa relação.

Sobre a definição de política tem-se a contribuição de Deutsch (1979, *apud* DIAS, 2008) que considera a política como o elemento chave para decisões sobre o direcionamento das políticas derivadas da gestão pública. Na sua definição, a política é a tomada de decisões através dos meios públicos e se contrasta com tomada de decisões, sejam elas econômicas ou derivadas de personalidade. A preocupação central deste autor se direciona para as questões relativas ao governo, ou seja, com a direção e a autoadministração de vastas comunidades de pessoas. A contribuição desse autor é bem próxima ao sugestionado nos dias atuais.

Nesse contexto, os partidos políticos passam a se configurar como construções das divisões políticas ideológicas de uma sociedade. Os partidos se

organizam com intuito de exercer o poder político, mas só o exercem de fato quando conseguem o controle do aparelho do Estado. Enquanto organizações voluntárias, os partidos políticos, ligam os cidadãos ao seu governo, buscando influenciar o comportamento dos indivíduos com propostas de ideias, através das ações de comunicação e disseminação destas.

Nesse sentido, Weber (2004, p. 35) enfatiza a ação dos partidos como uma “ação politicamente orientada”. No seu entendimento, as grandes corporações, os sindicatos e as entidades representativas da sociedade se organizariam em torno de atividades e interesses econômicos que, todavia não se restringiria a este campo, pois, entidades também direcionariam seus interesses de forma a exercer o poder ideológico que acaba por atingir com muita intensidade outros interesses. Exemplo disso é a atuação de sindicatos e associações que alinham a seus interesses valores mais humanos como o direito à cidadania e à igualdade, como ideais de uma sociedade mais justa.

Percebe-se que o liberalismo que sucede ao absolutismo a partir do século XVIII constrói suas concepções ideológicas baseadas na propriedade privada, no individualismo e na liberdade. Este modelo se colocou em oposição ao modelo concentrador do estado absolutista e se desenvolveu em pleno vapor durante a expansão do capitalismo industrial que se desenvolvia. Como Estado, o liberalismo se posicionou como representante da sociedade e defensor da ordem se afastando das questões que envolvessem mediações no setor de produção e se concentrando somente naquilo que para os ideólogos do modelo eram suas atribuições principais, que se resumiam ao termo pouco compreensível e dubio que era intitulado de bem comum e da coisa pública.

O modelo liberal se esgota e começa a ruir no final do século XIX em face ao próprio processo dinâmico da lógica concentradora do capitalismo que cria os grandes conglomerados, e intensifica a chamada guerra por mercados precipitando uma luta feroz por novos mercados, envolvendo as nações no chamado imperialismo, o que leva ao seu esgotamento e também a eclosão das guerras mundiais.

Já no século XX, e a partir deste esgotamento, surgem as novas formas de enfrentamento a esse modelo de Estado, um modelo autoritário que foi o modelo fascista aplicado na Itália, na Alemanha e em algumas outras nações europeias. Este modelo preservava as condições do capitalismo no que se refere à propriedade



privada. No entanto, fundamentava-se, ao contrário do liberalismo, em um Estado autoritário centralizador e que tinha o Estado como um elemento de alavancagem da Economia. Esse modelo alcançou um êxito inicial, fundamentalmente, por se basear em ter o Estado como grande incentivador de empreendimentos e em face de expansão extraordinária da indústria, principalmente a indústria bélica.

Outro modelo alternativo levava uma característica oposto ao modelo até então vigente que era o modelo de produção socialista. Nesse modelo, os meios de produção não mais eram propriedade individual. A propriedade passou a ser socializada ou coletiva. A produção seguia um modelo planejado e centralizado e do ponto de vista produtivo, se seguiam as diretrizes estabelecidas pelos planos e programas estabelecidos pelo governo central. Esse modelo de produção inicialmente foi concebido na Rússia que passou a se intitular, União Soviética, a partir do advento da Revolução que mudou radicalmente as questões políticas e produtivas, dentro daquela nação.

Sobre os direitos políticos definidos a partir do Estado, a antiga URSS acabou por dissolver outras manifestações políticas existindo um único partido que era o partido comunista, responsável pela condução política e pelos rumos produtivos da nação. A experiência de economia planejada ou socialista após a segunda guerra se consolidou e passou a se adotada por um conjunto maior de nações. Todavia, ao final do século XX, e com o desgaste do socialismo real, muitos dos países que adotavam esse modelo se transformaram em nações capitalistas de fato.

A bipolaridade existente no final da segunda guerra mundial, entre países socialistas e países capitalistas favoreceu ao surgimento da chamada política de Welfare State ou Estado de Bem Estar Social. Esse modelo se assentou nas formulações do economista Inglês John Maynard Keynes que construiu um modelo teórico adotado pelos Estados Unidos em 1929 para sair da grande depressão e que deu certo. Esse modelo foi durante algum tempo unanimidade como opção de organização de produção no capitalismo. O Welfare State era um contraponto ao Estado liberal. Suas diretrizes principais tinham como pressupostos uma forte intervenção do estado na Economia regulando mercados, subsidiando empresas, executando grandes investimentos em obras, redistribuindo rendimentos, buscando sempre com isso o bem estar da maior parte da população das nações que foram beneficiadas por estas políticas.

A concepção do modelo de Welfare State era totalmente contrária a ideia individualista do modelo liberal. Nas nações que adotaram esse modelo, o estado passou a ter políticas de renda mínima, moradia digna, educação básica pública, assistência à saúde, transporte coletivo, lazer, trabalho, etc., ou seja, o mínimo de bem estar econômico e social necessários para satisfazer a sociedade da nação. Nesse modelo então, o Estado passou a redimensionar suas prioridades, privilegiando a maior parte da população na destinação dos investimentos. Durante um bom período histórico, o modelo de Welfare State permitiu uma satisfação social dentro do sistema capitalista. Esse modelo entra em declínio a partir do final do século XX com o advento dos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, que buscaram a solução dos seus problemas nacionais com a teoria Neoliberal, que era o liberalismo revisitado.

Com a ascensão dos governos de Reagan e Thatcher e após sucessivas crises dentro do modelo capitalista, o sistema de economia de mercado começou a enfrentar alguns graves e complexos problemas e isso acabou por influenciar e afetar as nações da Europa. A produção sofreu um processo de encolhimento, as indústrias começaram a demitir, os movimentos sociais (as greves e as manifestações) se intensificaram. Alguns teóricos economistas, como Milton Friedman e Von Hayek, atribuem às crises existentes aos gastos efetuados pelos Estados derivados das políticas de Welfare State. Para esses teóricos, tais gastos geravam déficits orçamentários, que geravam mais impostos, que geravam mais inflação e esse ciclo era o grande responsável pelas crises existentes. No entender desses autores, essas políticas sociais eram nocivas ao capitalismo e a liberdade individual, e deveriam ser eliminadas para favorecimento das liberdades individuais. Além disso, o Estado deveria ser mais eficiente nas suas ações, e que o capital privado para se expandir necessitava de mais espaço que era em grande parte ocupado pelo Estado. Os apologistas deste modelo defendiam um Estado mínimo, e que se afastasse do que para eles não era atividade fim do Estado.

De acordo com Carvalho (2014), para o Brasil, este estado de bem estar social nunca foi efetivamente aplicado. O país sempre teve como característica marcante da sua história política, uma prática chamada de patrimonialismo. Esta condição foi um elemento definidor destas políticas direcionadas a estabelecer os privilégios a grupos hegemônicos que deveriam ser sempre beneficiados com as políticas executadas a partir das determinações do Estado. Uma das estratégias de

manutenção do poder para execução desta forma de dominação foi o populismo. Essa estratégia se caracterizava como uma forma de governar que, sempre alinhada com as pressões populares, buscava conduzir as soluções para os problemas existentes a partir da manipulação e dos discursos de massa, tornando-se uma característica marcante da história brasileira.

No modelo neoliberal, o Estado gradativamente vai perdendo sua autonomia em ser protagonista nas políticas nacionais e o comando das ações passa a ser direcionado pelos agentes do grande capital financeiro. Esse fato gera impactos negativos e faz com que ocorra uma desterritorialização dos fluxos existentes na economia, deixando como legado as mudanças na estrutura das relações de trabalho, que se precariza e gera também o surgimento de instituições econômicas supranacionais responsáveis por buscar elevação dos seus ganhos especulativos. O gráfico, a seguir, ilustra a formação do Estado neoliberal.

**Figura 1 – A formação do Estado neoliberal**



Fonte: Elaboração do autor.

Nesse sentido, a dinâmica moderna do neoliberalismo leva como resíduo a minimização dos papéis dos Estados nacionais, fruto das mudanças articuladas dentro do modelo de produção capitalista, acelerando a centralização dos capitais

em países receptores destes fluxos financeiros, desestrutura as relações de produção e trabalho em Estados nacionais que vivenciam tendências a se desenvolverem, influencia, com isso, as ações do Estado o tornando mais enfraquecido, o que acaba por acirrar o agravamento das tensões sociais gerando como reprodução a exclusão social.

No Brasil, as políticas públicas ao longo da sua história privilegiaram grupos políticos e econômicos ao longo do seu processo de construção, sendo que a partir das transformações ocorridas no país, com o processo de Democratização do Estado Brasileiro e o crepúsculo do regime oligárquico, ascende ao poder com toda sua forma o modelo populista já retratado anteriormente, que teve em Getúlio Vargas a sua maior expressão.

Durante a estadia da política de Getúlio Vargas (1937-1945) na presidência do Brasil, o país passou por um processo de autoritarismo em que o Estado foi usado para edificar um novo modelo nacional desenvolvimentista com pouca ou nenhuma participação democrática de fato. Esse Estado tratou de critérios legais e passou a controlar toda a estrutura de movimento de massas com forte manipulação carismática, atingindo alguns dos objetivos propostos por esta política, ou pelo modelo ancorado no autoritarismo protetor de governos democráticos que se sucederam entre 1945 e 1964. Como reprodução da doutrina neoliberal, o que se percebe de fato, é a minimização das ações do Estado e a perda de sua autonomia, registrando assim, a desestatização nesse período, que foi marcado por ditadura militar.

Já a adesão do Brasil à doutrina neoliberal tem como marco inicial o governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo, tendo continuidade com o governo de Fernando Henrique Cardoso, o que cronologicamente corresponde ao da década de 90. Nesse período, o projeto político que contempla esse ideário atua de maneira articulada e consegue, através da elite dirigente nacional, promover as primeiras ações organizadas com intuito de inserir o país a esse modelo.

O governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) inicia o processo de privatizações de empresas públicas importantes, além de desorganizar a estrutura de burocracia do Estado, e o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) que após o sucesso como ministro do presidente Itamar Franco (1992-1995), consegue, a partir do Plano Real, viabilizar sua candidatura à presidência da

República e conduzir a partir da sua popularidade um programa de desmonte do Estado como protagonista em políticas públicas.

Para determinação desses fins, esses dois governos se valeram de um conjunto bem articulado de medidas alicerçadas em ações de políticas econômicas nocivas à estrutura de produção nacional, que possuíam medidas cambiais, fiscais e monetárias lesivas aos interesses nacionais e com procedimentos de minimização do papel do Estado como promotor de políticas de desenvolvimento com ações de desregulações, quebra de monopólios públicos, redução do papel do Estado com privatizações de várias empresas e retirada de direitos trabalhistas historicamente conquistados. A justificativa para essas medidas era a de tornar o Estado mais eficiente, competitivo e permitir que as forças de mercado tivessem mais espaço para desenvolver a produção dentro do país.

Algumas medidas em políticas sociais inegavelmente foram tomadas durante a vigência do governo de Fernando Henrique. Várias ações assistenciais em políticas públicas com formatos de programas sociais foram tomadas, como por exemplo, o vale gás, o benefício da bolsa escola e o auxílio remédio. Contudo, a execução desses programas por parte do governo ainda são objeto de contestação, visto que, para alguns, essas medidas estão longe de formar uma política inclusiva. Esse seria somente um paliativo, sem a intenção de fato de alterar a situação e transformar a vida dos beneficiados. Complementa Machado e Kyosen (1998, p. 62) que:

A política mostra o corpo de doutrinas, indispensáveis, ao bom governo de um povo, dentro das quais devem ser estabelecidas as normas jurídicas necessárias ao bom funcionamento das instituições administrativas do Estado. Quando o Estado busca, em suas realizações, o atendimento às necessidades sociais básicas da população, seja através de garantias e ações concernentes à assistência social, saúde, educação, segurança etc., verifica-se a implementação e efetivação da política social por parte daquele. Neste raciocínio, política e política social representam atuações do poder político visando o bem-estar da população. Entretanto, analisados desta forma, estes conceitos perdem sua historicidade e, fundamentalmente, seu conteúdo de classe social. (MACHADO; KYOSEN, 1998, p. 62).

Ressalta-se que a adoção do modelo neoliberal tanto na América Latina e mais especificamente no Brasil, marca um novo momento nessa região. Alguns países, a exemplo do Brasil, mostraram que as mudanças no funcionamento e organização do Estado trouxe consigo clima de perplexidade e certa aflição, mostrou um Estado com discurso incoerente, pois ao mesmo tempo que pregava a

importância de alguns setores como imprescindíveis para a população, também, mostrou um Estado descompromissado em regular e implementar ações que visavam o bem-estar da maioria da população.

Como observa Frigotto (1996), a tese central do neoliberalismo é de que o setor público (o Estado) é responsável por crises, por privilégios e pela ineficiência, enquanto, o setor privado e o próprio mercado são sinônimos de eficiência, de qualidade e de equidade. Nesse sentido, torna-se necessário como solução, então, o Estado mínimo e a necessidade de questionar todas as conquistas sociais, como a estabilidade de emprego, o direito à saúde, à educação e aos transportes públicos.

### 3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

As políticas públicas são popularmente conhecidas como o governo em ação, todavia, elas têm um alcance muito maior que essa mera definição. As políticas públicas expõem de maneira muito evidente, as escolhas do exercício de poder político que definem a forma como os recursos públicos serão destinados à sociedade e que são evidentemente traduzidas nos programas, ações e atividades que o Estado irá exercer, durante o período de vigência do grupo político que exercita o período definido para colocar suas pretensões em práticas políticas.

Para Almeida e Alencar (2011, p. 20):

As políticas públicas respondem a um desenho arquitetônico determinado por um novo patamar de relacionamento do Estado com a sociedade civil, em que se combinam contraditoriamente elementos de uma lógica globalizante das relações econômicas com as perspectivas de valorização da dimensão política na esfera local.

Complementa Teixeira (2002) que as políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Silva e Souza-Lima (2010, p. 4) ressaltam que: “As políticas públicas se materializam reais por intermédio da ação concreta de sujeitos sociais e de

atividades institucionais que as realizam em cada contexto e condicionam seus resultados”.

Os autores também afirmam que as políticas públicas devem ser desenvolvidas com a intenção de beneficiar a condição de vida dos cidadãos. Os planejamentos e as ações do governo precisam estar direcionados às necessidades da população e que tenham relação com as condições de vida local desses sujeitos. Para eles, “não se pode apenas planejar políticas públicas sem antes avaliar a necessidade local. Ações planejadas e organizadas poupam recursos e, na maioria das situações, são resolutivas.” (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010, p. 4).

Do ponto de vista administrativo, as políticas públicas respeitam diretrizes organizacionais definidas, respeitadas, estabelecidas em ritos procedimentais que dão característica ao processo de elaboração de leis, sendo estabelecidos na ordem institucional de Estados e municípios.

Nesse sentido, Silva e Souza-Lima (2010, p. 5) defendem a ideia de que o processo de formulação e de implementação de políticas públicas é uma ação política, pois certos grupos sociais exercem influência sobre o governo para que possam ter suas ações públicas de interesses executadas: “Políticas públicas são produtos de um intrincado processo de pressões políticas exercidas por grupos da sociedade civil, bem organizados e influentes politicamente, e das predisposições políticas do governo em se sensibilizar dessas pressões.”

Diante disso, Procopiuck (2012, p. 138-139) afirma que a política pública tem uma dimensão bastante ampla abarcando questões que envolvem aspectos de natureza, política, econômica e estrutural, essa complexidade faz com que vários atores sejam envolvidos na discussão para se determinar a melhor escolha a ser feita:

A política pública diz respeito, portanto, à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos para tentar solucionar dado problema coletivo. Nessa mobilização são levantadas possibilidades de solução, identificados e quantificados os custos, definido o escopo da ação para atacar total ou parcialmente o problema dentro de cada perspectiva temporal. Nesse processo de solução de problema, dependendo da sua complexidade, pode haver a mobilização de grande número de recursos públicos, privados e da sociedade civil organizada. (PROCOPIUCK, 2012, p. 138-139).

Nesse sentido, as políticas públicas são os elementos determinadores dos rumos que o poder político deverá apontar no sentido de efetivar as suas intenções como governo e que deverá também levar em consideração o conjunto de forças

estabelecido e que atuam no exercício do poder político. Esses rumos serão evidenciados a partir do arcabouço funcional das políticas públicas que irá ser descrito neste capítulo.

Entender como uma ação direcionada para sociedade dentro do modelo capitalista é pensada e se torna algo concreto é um dos objetos de estudo das políticas públicas que são uma vertente da ciência política. Compreender as dimensões da formulação, implementação e avaliação em políticas públicas não é algo fácil. O que se busca neste capítulo, de maneira bem sintética e clara é avaliar como todo este processo é construído e quais são as suas principais características.

Desta maneira, é necessário entender que as sociedades modernas são complexas e contraditórias e um dos seus traços marcantes é a diferenciação entre pessoas, o que é chamado de estratificação social. Essa estratificação é marcada principalmente pela grande desigualdade política, econômica e social, diante disso, tem-se que na América Latina, em vários países, as políticas sociais são implementadas frente a desigualdade social para garantir a reprodução da força de trabalho.

Dessas diferenças existentes na sociedade surgem os conflitos que precisam ser mediados para que a sociedade não tencione para o estado de natureza.

Sendo assim, uma das funções do estado é a de mediar essas tensões buscando a solução desses conflitos. E essa mediação configura-se como uma categoria importante, por que considera as contradições presentes na sociedade, podendo favorecer processos passivos ou revolucionários.

Como anteriormente foi dito, o Estado é um ente político altamente influenciado por decisões que são de grupos políticos distintos e que buscam hegemonia e poder. Nesse sentido, todas essas complexas questões, que podem levar a conflitos, passam a ser mediadas por esse Estado para que se atinja uma maneira de ação que possa abrandar ou sanar estas perspectivas de litigio entre partes interessadas. Sobre isso Matias Pereira (2009, p. 183-184) aduz que:

A característica marcante das sociedades modernas é a diferenciação social. É a partir dessas diferenças que surgem os conflitos. Esses conflitos são mediados por instituições políticas, visto que é resultado da atividade política. Os conflitos de opinião, de valores, de interesses, provocados por essa diferenciação, decorrem de perfil único e multidimensional de cada ser humano, como sexo, cor, idade, religião, estado civil, nível de renda, profissão, nível de escolaridade, origem, bem como os valores morais e éticos, as aspirações e ideias específicas, além de desempenhar funções



diferentes ao longo da sua vida. Essas diferenças refletem intensamente no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. (MATIAS PEREIRA, 2009, p. 183-184).

Em um estágio social extremamente complexo, como o atual onde o cenário político se torna a cada dia mais conflituoso e as relações entre Estado e Sociedade bastante tensas em todas as esferas das relações políticas, é extremamente prudente e adequado que as relações entre os poderes constituídos sejam toleráveis.

Isso demanda um forte controle coercitivo para fazer valer os desejos dos detentores do poder hegemônico, ou, uma mediação política inteligente e bem articulada que permita o respeito e o entendimento entre as partes. A segunda alternativa é a mais apropriada, pois procura resolver ou atenuar conflitos presentes e futuros, necessitando que as decisões pactuadas sejam respeitadas e aceitas pelas partes.

É importante salientar o papel exercido pelos atores em políticas públicas que podem surgir da estrutura pública ou não. Esses atores são personagens importantes e que estabelecem as demandas por políticas públicas. Demandas, essas, que podem ser antigas ou inéditas, fruto da complexidade existente no próprio conjunto de atores que participam dos conflitos sociais ou de novas necessidades decorrentes do próprio processo natural e dinâmico das sociedades modernas, que se não resolvidas podem gerar conflitos mais radicais e crises de governabilidade. Assim, Matias-Pereira (2009, p. 184-185) salienta que:

É oportuno observar que as demandas por políticas e ações políticas novas resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas; as demandas recorrentes são traduzidas nos problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que sempre voltam a surgir no debate político; e as demandas reprimidas são aquelas constituídas pelo estado de coisas, ou por não decisões. Na medida em que as demandas se acumulam e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, os impasses tendem a provocar crises de governabilidade. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 184-185).

Para Procopiuck (2012), esses atores que integram o sistema político e influenciam nas determinações das políticas públicas são chamados de atores estatais ou não Estatais. Os atores estatais são os políticos que utilizam seus conhecimentos e os aplicam para execução do conceito da “boa política”, abstração que parte de uma noção ideológica para que a partir dessas ideias aplicadas nas

políticas públicas, se alcançarem as resoluções das demandas sociais. E os burocratas ou administradores públicos, que na sua atuação como gestor, analista ou avaliador e a partir de teorias e modelos conceituais, buscam interferir de maneira objetiva e pragmática na obtenção de resultados práticos e eficientes nas políticas públicas.

Já os atores não estatais são os que não participam diretamente na estrutura administrativa do estado, mais que, no entanto, exercem influência nas diretrizes estabelecidas para estas políticas, exemplos destes atores são: as associações, os centros de pesquisa, as entidades empresariais, a imprensa, os sindicatos, outras modalidades de organizações civis e os grupos de pressão e *lobby*, todos estes que buscam interferir no processo de discussão, criação e execução de políticas públicas com intuito de terem as suas demandas contempladas. Sintetizando as concepções sobre os atores, Procopiuck (2012, p. 139) afirma que:

A política pública quando vista como processo, é o meio pelo qual a sociedade se organiza, regula e governa. É político porque se constitui em processo que se situa na esfera pública e envolve decisões políticas destinadas a enfrentar problemas que afetam coletivamente a comunidade ou segmentos dela [...]. A política pública como conteúdo é manifestação do governo sobre o que se pretende realizar com base em leis, regulação, decisões, comandos executivos e judiciais. Esses meios formais de manifestação de políticas públicas, embora normalmente presentes, não são imprescindíveis para que elas se configurem. Há, pois, possibilidades de existência de políticas públicas implícitas ou, de outro modo, não formalmente declaradas. As políticas públicas implícitas normalmente têm origem em decisões sobre o que o governo pretende não atuar ou não fazer escolhas... O termo política pública é frequentemente utilizado no senso comum e na literatura acadêmica para fazer referência a políticas de saúde, políticas educacionais, políticas para agricultura, e assim por diante. Assim, o conceito de política pública pressupõe um domínio da vida em que há articulações de interesses não somente privados e nem somente individuais, mas de interesses comuns. (PROCOPIUCK, 2012, p. 139)

As políticas públicas ocorrem muitas vezes para superação de problemas, que por sua vez são diversificados e enfrentados pela sociedade no âmbito local, estadual, ou até mesmo internacional. Alguns são complexos e de difícil resolução. Os recursos para atendimento destas demandas que são caracterizadas como problemas, invariavelmente podem ser escassos, e isso faz com que as escolhas tenham de ser feitas e passem a gerar embates entre as partes interessadas.

As disputas acima descritas podem ser gerais, como problemas que afetam um grupo como um todo, ou específicas quando buscam resolver um problema pontual de determinado grupo. As questões de saúde, educação e segurança

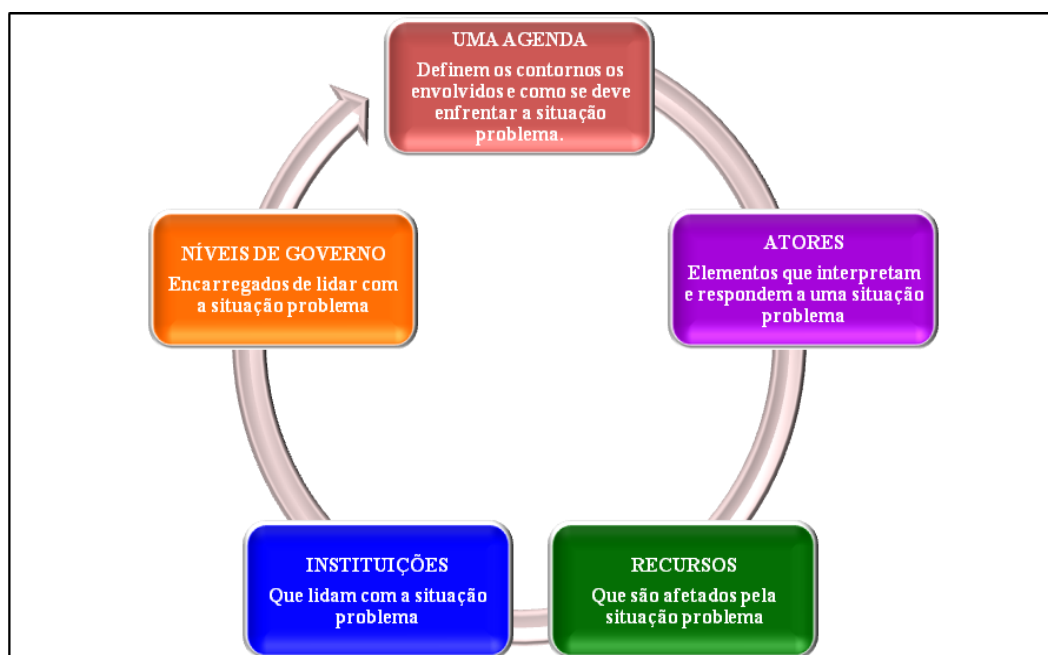
pública, por exemplo, quando afetam um grupo por inteiro dentro de uma comunidade podem ser caracterizadas como um problema geral dentro da esfera da política pública.

Todavia, quando a questão se dá dentro de uma questão pontual, como a instalação de uma unidade de pronto atendimento em saúde, ou uma escola de nível fundamental, ou uma ação de saneamento básico em uma determinada localidade, caracteriza-se como uma política pública de natureza específica.

Logicamente o atendimento de demandas diversas em uma sociedade é algo de difícil resolução, e isso acaba por determinar disputas. O fato dessas disputas existirem não significa um fato negativo, visto que, essas contradições promovem o aperfeiçoamento do processo de reivindicação e disputas pela resolução desses problemas comuns, o que cria um ambiente de conflitos, mas também de alianças entre grupos considerados como atores neste processo, com interesses comuns ou não em relação a dada política pública. Este fato também faz com que o poder público e a sociedade civil, possam em conjunto, enxergar os principais problemas existentes e formular a melhor maneira de resolução dessas demandas.

Nesse contexto, a figura abaixo ilustra os componentes importantes existentes nessa relação e como ocorre o ciclo dessas decisões, a partir das ideias de Procopiuck (2012). Como espaço de estudos de uma situação, pode se considerar que no campo prático as ações em políticas públicas partem da seguinte configuração:

**Figura 2** – Componentes para tomada de decisão em uma política pública.



Assim, tem-se que a política pública é uma construção dinâmica que se baseia em uma aliança com a sociedade civil que se ampara no modelo constitucional vigente e pelas diretrizes estabelecidas pelo governo escolhido para fazer com que o seu programa (suas intenções para resolução de situações problemas), seja executado.

Dessa maneira, as estratégias são as formas elaboradas para que as necessidades públicas sejam alcançadas. Nesse contexto, Procopiuck (2012, p. 141) afirma que:

A política pública se constitui num conjunto de diretrizes que delinham a ação governamental. Suas bases se encontram na legislação, em ordens executivas, em sistemas de controle institucionais, dentre outros. [...] são tipicamente formadas por um conjunto de intenções estratégicas associadas a instrumentos necessários para sua execução por meio da ação de agentes governamentais, da sociedade civil organizada ou de agentes de mercado. Sobre os atores vinculados a um ou mais destes setores recai a responsabilidade de concretizar intenções a partir de alocação de recursos para obtenção de resultados concretos. (PROCOPIUCK, 2012, p. 141).

Essas ações descritas por Procopiuck (2012) constituem-se como uma sequência de fases bem específicas que ilustram a sequência de uma política pública, a tabela abaixo mostra justamente as fases e características dessa sequência:

**Tabela 1 – Sequência de uma política pública**

FASES	CARACTERÍSTICAS
Iniciação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensamento criativo sobre o problema;</li> <li>• Definição de Objetivos;</li> <li>• Criação de opções;</li> <li>• Tentativas e exploração preliminar de conceitos demandas e possibilidades.</li> </ul>
Estimação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigação de conceitos e de demandas;</li> <li>• Estimativa de impactos;</li> <li>• Exame normativo de consequências prováveis;</li> <li>• Delineamento de um problema;</li> <li>• Estabelecimento de critérios de desempenho esperado e de indicadores.</li> </ul>
Seleção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debates sobre as possíveis opções;</li> <li>• Compromissos, negociações e ajustes de interesses;</li> <li>• Redução das incertezas sobre as opções;</li> <li>• Integração de elementos de decisão não racionais e de questões ideológicas;</li> <li>• Decisão entre as opções;</li> <li>• Atribuição de responsabilidades para execução.</li> </ul>
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento de regras, estruturas de regulação e linhas gerais para execução das decisões;</li> <li>• Mudança nas decisões para se ajustarem às restrições operacionais;</li> <li>• Transformação das decisões em termos operacionais;</li> <li>• Elaboração de um programa com objetivos e padrões de desempenho, incluindo cronogramas de operações.</li> </ul>

<b>Avaliação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparação entre o desempenho real e o desempenho esperado em termos dos critérios estabelecidos previamente;</li> <li>• Atribuição de responsabilidades em relação às discrepâncias observadas no desempenho.</li> </ul>
<b>Conclusão</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinação dos custos, das consequências e dos benefícios decorrentes das ações adotadas na política;</li> <li>• Comparar o que foi necessário e o que foi requisitado;</li> <li>• Especificar os problemas detectados no momento da conclusão.</li> </ul>

Fonte: (PROCOPIUCK, 2012, p. 142).  
Elaboração do autor

Procopiuck (2012) destaca dois grupos específicos de políticas públicas quanto a sua natureza: as políticas materiais e as políticas simbólicas. As políticas materiais são aquelas que estabelecem para seus beneficiários um poder substantivo ou desvantagens comparativas e dá como exemplo as cotas para grupos menos favorecidos ou diferenciação entre pessoas que serão ou não tributadas. As políticas simbólicas são aquelas que apresentam baixo impacto entre as pessoas e que evidenciam as questões relativas aos conceitos como o patriotismo e a justiça social, por exemplo.

Ainda de acordo com Procopiuck (2012), as políticas públicas no que se referem à sua natureza têm inúmeras outras definições desenvolvidas pelos autores que tematizam sobre a questão. Essas políticas podem ser gerais ou específicas, amplas ou estreitas, simples ou complexas, explícitas ou implícitas, formais ou informais, discricionárias ou obrigatórias, qualitativas ou quantitativas. Dessa maneira, segundo o autor, qualquer que seja a natureza, a declaração de princípios de um governo e de uma sociedade em relação à dada política pública, essa servirá como guia para se definir o curso de ação em direção ao alcance da resolução da mesma.

Em relação ao aprofundamento, há várias abordagens (campos de estudo) analíticas sobre políticas públicas que se constituem em escolas que buscam entender e aprofundar conceitos a respeito do tema. Alguns exemplos dessas escolas e suas principais características são evidenciados na tabela a seguir:

Tabela 2 – Escolas e abordagens sobre políticas públicas

ESCOLA	ABORDAGEM
<b>Escola de Teorias do Estado</b>	<b><u>Abordagem Pluralista:</u></b> o Estado é visto como uma fonte de serviços e tem como propósito responder as demandas sociais. As políticas públicas são, portanto, respostas a problemas sociais e sua análise tem como foco a otimização de escolhas coletivas, a racionalidade do processo de decisão e o comportamento de burocratas.
<b>Escola de Teorias do Estado</b>	<b><u>Abordagem Neomarxista e Neogerencial:</u></b> neste campo, o Estado atuaria essencialmente como um instrumento a serviço das classes sociais ou grupos específicos. As análises nas ações em políticas públicas tornariam possível demonstrar a falta de autonomia do Estado em relação aos interesses capitalistas e organizações privadas que o integram e, neste contexto, os problemas sociais só se constituiriam problemas de interesse público se, ao mesmo tempo, atendessem os interesses das classes dominantes.
<b>Escola de Teorias do Estado</b>	<b><u>Abordagem Neocorporativista:</u></b> nesta abordagem concebe que existe uma ampla distribuição de poder e interação entre os atores que são organizados em categorias ou setores. Os empregados do setor público seriam, em grande parte, corrompidos por grupos de interesses em decorrência da manutenção dos privilégios e de relações privilegiadas para o exercício do poder público.
<b>Escola de Teorias do Estado</b>	<b><u>Abordagem Neoinstitucionalista:</u></b> nessa abordagem exige ampla distribuição de poder, todavia, essas relações se configuram por meio de organização e institucionalização de regras.
<b>Escola Funcional</b>	Esta Escola é influenciada pelos estudos clássicos dos cientistas políticos dos Estados Unidos, e sua principal preocupação é explicar como as ações públicas são conduzidas, sem excluir as possibilidades analíticas das escolas que versam sobre a teoria do Estado. A <b><i>Polyci Analysis</i></b> deixa então de se preocupar com as explicações sobre o funcionamento geral do sistema e passa a ter como foco a compreensão dos modos operacionais que pautam a ação pública. Os fundamentos teóricos desta escola partem do livro <i>The Policy Sciences</i> , publicado em 1951 por Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, que entre as décadas de 1950 e 1960 buscou nesta obra dar ênfase em suas análises a racionalização das decisões com a finalidade de melhorar a eficiência na condução de Políticas Públicas. Exponentes destas escolas são o próprio Harold Lasswell, Charles E. Linblom, Herbert Simon, e David Easton. A Escola funcional é relevante no estudo das políticas públicas em face a suas importantes contribuições no sentido de se compreender a complexidade do processo de tomada de decisões a partir da divisão de seu objeto em diferentes variáveis, a exemplo da racionalidade dos atores, do processo organizacional interno de formação das bases para tomada de decisão em políticas públicas.

<p><b>Escola de Avaliação de Políticas Públicas</b></p>	<p>Da necessidade da compreensão sistemática a evolução da avaliação em Políticas Públicas, desde meados do século passado surge um conjunto consistente de conceitos e concepções teóricas que originam a Escola de Avaliação de Políticas Públicas. Nessa escola, a preocupação central é em explicar os resultados das ações públicas, seus efeitos sobre a sociedade sob a ótica dos objetivos perseguidos ou sob a análise dos efeitos indiretos indesejáveis resultantes das Políticas Públicas. Esta Escola tem uma preocupação mais avaliativa que explicativa. Suas abordagens são constituídas a partir de métodos de avaliação e de processos de avaliação conforme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O desenvolvimento de métodos e instrumentos avaliativos com ferramental estatístico, utilizando-se de critérios quantitativos que avaliem custo benefício e resultado sócio econômico de políticas públicas implementadas;</li> <li>- A estruturação de processos de avaliação e de implementação de políticas públicas a partir da apuração da gestão pública e dos processos decisórios, envolvendo acadêmicos, consultores e estruturas gerenciais no estado com vistas a se chegar a resultados eficientes. A mensuração dos efeitos é normalmente feita a partir dos problemas coletivos que a PP visa resolver.</li> </ul>
---	---

Fonte: (PROCOPIUCK, 2012, p. 155-156).  
Elaboração do autor

O acompanhamento do ciclo de política pública é um importante instrumento moderno, pois permite observar de maneira sequencial, a tendência funcional das atividades dentro da trajetória definida para uma política pública.

Nesse contexto, este esquema começa com a identificação do aspecto caracterizado como um problema, posteriormente se estabelece uma agenda (prazo estabelecido para tratamento deste problema), em seguida há a fase de execução que possui propostas de soluções julgadas as mais adequadas para resolução das questões e, finalmente, se finaliza o processo com a avaliação necessária para correção de erros que surjam na trajetória de resolução do problema, ou dar por concluído o processo de política pública com a resolução do aspecto que se constitui como problema. Esta sequência é vista na figura que se segue:

**Figura 3 – Ciclo de Políticas Públicas**

Fonte: (PROCOPIUCK, 2012, p. 139).  
Elaboração do autor

Segundo Procopiuck (2012), essa análise cíclica da Política Pública contribui como instrumento de gestão e acaba trazendo benefícios, visto que permite a visualização dos atores envolvidos no processo e no condicionamento das ações dos mesmos. Além disto, é possível a partir da análise cíclica observar o fluxo de ações existentes para dada situação problema.

Em relação às principais caracterizações existentes para as Políticas Públicas, Procopiuck (2012) elenca quatro características que considera relevantes e que são resumidamente colocadas na tabela que se segue:

**Tabela 3 – Características de uma política pública**

POLÍTICA PÚBLICA	CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA PÚBLICA
<b>SETORIALIZADA</b>	Este tipo de Política pública tem como premissa a adoção de estratégias de regulação situacional ativa e autônoma para produção de regras do jogo político em dado espaço definido pela própria conceituação do problema de política existente. Esta configuração setorial tende a elevar a complexidade da coordenação pela indefinição dos limites claros de abrangência da Política Pública em termos de redes de atores e de interesses abrangidos. Exemplos deste modelo: Política de combate às drogas e política de conscientização sobre os problemas ambientais.



<b>TERRITORIALIZADA</b>	Esse tipo de Política procura dar uma dimensão territorial ou geográfica às suas ações, e tem como fundamento a ação estratégica de arcabouços institucionais mais permanentes, e claramente delimitados. Pela sua característica, permite maiores possibilidades de coordenação e controle pelos atores envolvidos que tem autoridade legítima dentro de dada circunscrição territorial. Exemplo destas políticas: Políticas públicas para o semiárido.
<b>VERTICAL</b>	Estas políticas são as mais comuns e tradicionais. São desenvolvidas com base em estruturas organizacionais relativamente mais simples e normalmente conduzidas a partir de diretrizes mais amplas. Exemplos de políticas verticais são as políticas desenvolvidas regionalmente coordenadas pela esfera federal que necessitam se ajustarem as especificidades contextuais para finalmente produzirem resultados operacionais. Estes tipos de políticas tem se constituído um grande desafio para os governos, visto que, necessita de um mínimo de capacidade política de direção para assegurar coerência, uniformidade e equidade no resultado das mesmas. Exemplo deste tipo de política é a definição sobre a responsabilidade sobre a Educação Básica no Brasil, a Política tributária Brasileira e a Política de desenvolvimento Urbano.
<b>HORIZONTAL</b>	As Políticas horizontais que também são chamadas de mutuamente integradas, são desenvolvidas entre partes de uma mesma organização ou por organizações situadas hierarquicamente em um mesmo âmbito. Exemplos deste tipo de Políticas são as ações de coleta e destinação de resíduos urbanos por municípios situados em áreas metropolitanas e as políticas de combate ao narcotráfico no MERCOSUL, por exemplo.

Fonte: (PROCOPIUCK, 2012)  
Elaboração do autor.

Desta forma, é necessário estabelecer de maneira evidente os principais elementos que constituem as Políticas Públicas. De acordo com Matias-Pereira (2010) os elementos principais das Políticas Públicas são:

- Separar o que o governo faz do que ele pretendia fazer;
- Envolver diversos atores formais e informais;
- Evitar não se limitar tão somente a leis e regras;
- Seguir ações intencionais e de longo prazo;
- Entender que os processos em Políticas Públicas seguem a sequência: decisão; proposição; implementação; execução e avaliação;
- Compreender que o conceito de Política Pública é diferente do conceito sobre Política Social, que estuda as consequências e os problemas sociais.

Nesse sentido, a Política Social é um tipo de Política Pública e não o contrário.

Além destas características, é importante destacar que existem importantes instrumentos que são elementos essenciais para que a Política Pública busque alcançar os resultados esperados a partir de diretrizes lógicas estabelecidas. Esses instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, seguem um fluxo lógico e integrado. A figura abaixo ilustra esses principais instrumentos e suas características fundamentais:

**Figura 4** – Instrumentos essenciais para uma Política Pública



Fonte: (PROCOPIUCK, 2012)  
Elaboração do autor

De maneira resumida, a partir das considerações dos autores trabalhados, pode-se afirmar que as Políticas Públicas surgem fundamentalmente a partir das diretrizes existentes pelo Estado, e invariavelmente essas ações partem do executivo e do legislativo. Todavia, com o aprimoramento dos processos de democracia participativa consubstanciados em lei hoje, pode-se afirmar que essas políticas também têm em conjugação, na sua elaboração, propostas emanadas por parte da sociedade civil, o que acaba por contribuir de maneira mais efetiva na busca para resolução de suas demandas.

Além da contribuição propositiva no elenco destas Políticas Públicas cabe à sociedade também junto aos poderes constituídos, a participação efetiva na formulação, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas propostas, direito que é assegurado em lei. A participação da sociedade em todo o processo de formulação de Políticas Públicas é um princípio garantido pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, também chamada de Lei da Transparência que assegura esse direito. Quanto à participação da sociedade no processo de Políticas Públicas a lei estabelece:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:  
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;  
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...].

Dessa maneira, a lei determina que todos os poderes públicos, em suas várias esferas de poder existentes na administração pública, se obrigam a assegurar a participação popular nos processos de elaboração das Políticas Públicas. Sendo assim, não cabe mais ao gestor definir se a sociedade irá participar do processo, a partir do surgimento desta medida legal, passa a se constituir uma obrigação do Estado e um direito da população. Esse direito assegura o exercício de cidadania dentro das políticas públicas, tópico a ser tratado a seguir.

### 3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Modernamente as políticas públicas se constituem hoje em um campo importante e promissor no âmbito da ciência política. Cada vez mais, a teoria política procura entender as lógicas existentes nos seus processos de elaboração, execução, fiscalização e controle, intensificando, dessa forma, a participação da sociedade no que se refere à política devido ao dinamismo da organização social e das ferramentas existentes no mundo moderno, que acabam por contribuir numa expansão da participação direta e indireta de cidadãos. Estas questões afetam sem dúvida alguma nos processos e nas esferas da vida política da sociedade como um todo.

Durante o final da década passada, o discurso da insuficiência e agravamento de recursos do Estado Brasileiro para tocar os projetos de políticas públicas em face à expansão das demandas sociais se tornou um grande desafio.

Existiam fortes argumentos que defendiam uma mudança de postura do governo e a necessidade de uma ampla reforma dentro do Estado Brasileiro em face de alguns problemas identificados como problemas estruturais.

Os reformistas defensores de um Estado mínimo se alinhavam com os argumentos dos neoliberais defensores das mudanças de papel e postura por parte do Estado. Seus argumentos se embasavam na exiguidade de recursos arrecadados por via tributária um problema identificado como de natureza econômica, na má gestão da estrutura burocrática existente um problema identificado como um problema de gerencial, e outra que criticava a forma de intervenção existente por parte do Estado, um elemento de natureza do papel desempenhado pelo Estado, identificáveis por Fleury (2000). Para o autor, há um consenso em relação à necessidade de se mudar o Estado que mascara o embate entre os diversos aspectos de uma crise e as soluções para sua retomada.

A resposta para isso é a preponderância da premissa neoliberal, que vê a crise econômica como consequência de uma crise do Estado. Tal crise possuiria três elementos: um instrumento de intervenção, um de natureza fiscal e outro de administração burocrática. O autor argumenta que para a crise ser superada, o Estado deve reduzir sua atuação em prol das opções de mercado, mesmo que isso traga limitação de direitos sociais.

Logicamente esta visão reducionista tinha um caráter ideológico de defender uma dimensão de mundo no qual o Estado deveria minimizar o seu papel e deveria ser menos regulador.

Essa definição em relação ao papel que o Estado passaria a exercer ficou evidente nas análises de Draibe (1993). Segundo a autora, nos setores em que a atuação do Estado fosse necessária, as políticas públicas deveriam seguir o entendimento do custo-benefício e da eficiência no período em que atendesse as necessidades da população e a redistribuição dos recursos. Draibe (1993) ainda argumenta que a eficiência dos gastos, por essa linha de pensamento, baseia-se na descentralização, na focalização e na privatização.

Para tanto, a descentralização dos programas aproximaria os responsáveis em resolver os problemas, a focalização direcionaria os gastos apenas para os

grupos mais necessitados e a privatização mudaria o fornecimento de bens e serviços do setor público para o privado, o que melhoraria a situação fiscal do estado. Ainda segundo, Draibe (1993) essas ideias (descentralização e focalização) não são exclusivas do neoliberalismo e podem ser conflituosas com as ideias dos direitos sociais relacionados também à focalização e à privatização.

Esse discurso neoliberal que se amparava em conceitos como o da eficiência do estado e da excelência em gestão, foi bastante utilizado para justificar uma menor intensidade em investimentos sociais. Muitas de suas teses foram adotadas por inúmeros estados da federação a partir da Assumpção do ideário liberal, principalmente na vigência do governo FHC e até mesmo nos anos 90 até 2000, com mudanças de governo e de visões diferentes na forma de ver o papel do Estado.

A partir de 2002, com o advento do primeiro governo do presidente Lula, algumas das teses desse modelo de estado permaneceram dentro do modelo de governança estabelecida. Exemplo bem evidente dessa política foi a necessidade de manutenção dos juros em patamares elevados.

As determinações dos chamados superávits primários e outras medidas levadas a cabo pelos agentes formadores de política econômica do governo mantiveram as bases da política econômica da gestão anterior e, com isso, foi mantido também um cenário inicial pouco promissor aos investimentos em produção, o que desestimulou a geração de postos de trabalho necessários para absorção dos trabalhadores, gerando por parte do Estado a necessidade de contrapartidas sociais com vistas a minimizar os impactos negativos da ortodoxia neoliberal.

Os benefícios sociais vieram com políticas assistenciais importantes e que foram oportunas no sentido de reduzir os impactos das medidas econômicas. O incentivo a expansão da educação, o melhoramento das políticas de transferência de renda com a desburocratização e consequente expansão do Programa de Bolsa Família (PBF) e das políticas focalizadas foram ações bem sucedidas do governo. Essas ações foram muito importantes como elemento de indução ao consumo e redução da vulnerabilidade social em face às contrapartidas exigidas a partir do programa. Isso foi constatado a partir de dados da evolução social do Brasil pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e por organismos institucionais:

As vantagens da unificação dos programas foram as seguintes: aumento do valor dos benefícios, aumento da população beneficiada, maior racionalização e simplificação no fornecimento do benefício e mudança de foco do indivíduo para a família. A frequência na escola, a vacinação das crianças e outras exigências existentes na estrutura dos programas anteriores foram mantidos no Bolsa Família, que é coordenado por um conselho gestor interministerial, formado pelos ministérios responsáveis pelos programas de transferência de renda anteriores.” (BRASIL, 2004b).

O processo de construção da democracia Brasileira ao longo dos últimos anos consolidou e aprimorou mecanismos de participação popular de maneira indireta e direta da sociedade nos procedimentos de estabelecimento de diretrizes para as políticas públicas e na democratização dos espaços tanto de participação quanto de fiscalização e controle dos recursos para reprodução destas políticas.

Experiências como os observatórios locais, os fóruns de cidadania, os conselhos de políticas públicas, bem como instrumentos como o Orçamento Participativo, acabam por aprimorar e consolidar essa participação de maneira bastante significativa.

As iniciativas populares permitem que políticas sociais mais efetivas possam ser reproduzidas para a sociedade de maneira mais eficaz e com isso há uma maior propensão à participação de uma parcela maior da população nas decisões relativas às questões que afetam diretamente as suas vidas principalmente as parcelas da sociedade afetadas diretamente pela maior vulnerabilidade social e com isso permite que exista um maior sentimento de pertencimento e de cidadania efetiva por parte da comunidade existente, bem como, uma redistribuição social mais justa dos recursos públicos.

Segundo Machado e Kyosen (1998), a política social é de extrema importância para o “bem estar dos cidadãos”, pois além de ser um instrumento de reivindicação de diversos movimentos sociais e sindicais, o debate da política social como política “no âmbito da sociedade capitalista é buscar resgatar seu caráter de classe social – ou seja, uma política que responde, principalmente, aos interesses das classes políticas e econômicas dominantes.” (MACHADO; KYOSEN, 1998, p.63). Os autores também afirmam que:

A política social é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. Como o capital e o trabalho se constituem nas duas categorias fundamentais do modo capitalista de produção, a política social transita

entre ambos. Ou seja, ainda que, prioritariamente, respondendo às necessidades do capital, esta resposta deve produzir algum grau de satisfação às necessidades do trabalho. Portanto, há uma problematidade na política social, dado que ela se insere no âmbito da tentativa de buscar um certo grau de compatibilidade entre o capital e o trabalho. (MACHADO; KYOSEN, 1998, p. 63).

Pereira (2011, p. 15) argumenta que “a política social é um processo complexo e multideterminado, a par de ser contraditório e dinamicamente relacional”. A autora também afirma que a política social e o *Welfare State* são fenômenos equivalentes porque ambos surgiram “em resposta a conflitos sociais adensados pelo avanço da industrialização e por uma progressiva conquista popular de direitos.” (PEREIRA, 2011, p. 23).

A autora supra citada ainda defende a ideia de que a equivalência entre política social e o *Welfare State* só é aceita quando: “[...] se despir dos traços que o tornaram um regime de bem-estar particular, alicerçado na cidadania social, e se tornar um conceito aplicável a todo e qualquer estado que desempenhe funções sociais.” (PEREIRA, 2011, p. 52).

Trazendo para o contexto Brasileiro, Rizotti (2005, p. 1) afirma que nunca houve o Estado de Bem-Estar social no Brasil:

[...] o sistema econômico brasileiro caracterizou-se pela interferência do Estado como agente econômico sobre as formas essenciais de acumulação, realizando com o funcho público os investimentos essenciais ao desenvolvimento econômico (meios de transporte, comunicações, indústrias de base, geração de energia, entre outros).

Complementa Rizotti (2005, p. 10) que foi somente na metade da década de 80, devido ao seu contexto político e econômico, que o quesito social foi incorporado à agenda pública da sociedade brasileira:

A reconstituição de espaços públicos que responderiam às novas demandas sociais e politização da questão social no Brasil resultaria, em primeiro lugar, num questionamento crescente de autoritarismo burocrático que vigorava sobre a gestão das políticas sociais no país e, em segundo lugar, na transformação do caráter facultativo com que haviam nascido os serviços sociais governamentais, incorporando-se às funções do Estado a prestação de serviços obrigatórios e permanentes, destinados ao atendimento das demandas sociais dos segmentos populacionais pauperizados, que deveriam ter, a partir de então, suas demandas escolhidas em totalidade no âmbito das políticas sociais.

Vale destacar ainda que a responsabilidade governamental no que diz respeito à realização das políticas sociais só se efetivou mesmo na Constituição de 1988, onde segundo Rizotti (2005, p. 163): “As aspirações de extensão das políticas públicas foram concretizadas mediante o estabelecimento de garantias constitucionais nas áreas da Educação, da Saúde, da Previdência e da Assistência Social.”

Contudo, Behring e Boschetti (2011, p. 15) destacam que embora a Constituição de 1988 tenha trazido uma reforma democrática, após o período de ditadura, os anos 90, principalmente a partir de 1994 com o Plano Real, foram caracterizados por um crescimento mal dividido e por um desenvolvimentismo cunhado na reformatação do Estado brasileiro, em que houve o desmonte e a destruição, para a adaptação passiva à lógica do capital:

Revelou-se, sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras. E foram medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo andar para trás, se pensamos nos critérios de Florestan Fernandes: a ruptura com a heteronomia e com o drama social. [...] Uma contrarreforma que foi possível a partir de algumas condições gerias, que precedem os anos 1990: a crise econômica dos anos 1980 e as marchas e contramarchas do processo democratização do país. (BEHRING; BOSCHETTI, 2001, p. 15).

As autoras também afirmam que os programas de políticas públicas, sociais e de geração de emprego e renda no Brasil ainda estão em ritmo lento, focalizados e residuais, principalmente cunhados na assistência e na previdência social, pois a política social, no contexto do capitalismo em sua fase madura, não é capaz de reverter esse quadro, nem é essa sua função estrutural. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.190). Ainda segundo Behring e Boschetti (2011, p. 190):

Levar as políticas sociais ao limite de cobertura numa agenda de lutas dos trabalhadores é tarefa de todos os que têm compromissos com a emancipação política e a emancipação humana, tendo em vista elevar o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais, Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2001, p. 190).



Pode-se dizer que as políticas sociais são exemplos de uma relação político-econômica entre governo e sociedade. E é através do Orçamento Público que a sociedade pode exigir que suas necessidades sejam atendidas, visto que, o orçamento público e o orçamento participativo são espaços em que os interesses da sociedade podem ter voz, pois eles garantem que os cidadãos possam estabelecer suas necessidades e prioridades na construção de políticas públicas de cunho social que os beneficiem. Esse é o tema que será tratado no próximo capítulo.

## 4. ORÇAMENTO PÚBLICO, PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E CIDADANIA

O conhecimento sobre Orçamento Público é de grande importância para o desenvolvimento da cidadania, pois somente a informação sobre as receitas e gastos do governo é que pode fazer com que os cidadãos possam demandar melhoria nas áreas de saúde, educação, moradia, transporte e todos os outros setores importantes para o bem estar do indivíduo e da sociedade.

As lideranças sociais são as que representam os anseios e lutas da sociedade e estão divididas entre vários tipos de associações, cooperativas e sindicatos, por exemplo. Constituem grupos representativos que possuem o dever de acompanhar e contribuir para a alocação dos recursos financeiros oriundos dos contribuintes. Esse acompanhamento deve e pode ser feito através do conhecimento sobre o Orçamento Público.

Neste capítulo, serão apresentadas as principais questões sobre surgimento e base conceitual sobre o orçamento público, como se dá o processo orçamentário e como se configura as leis orçamentárias, além de abordar o conceito de orçamento participativo e seu surgimento – bem como, mostrará a relação entre orçamento participativo e a democracia participativa, trazendo as análises e críticas entre algumas experiências de OP no Brasil.

### 4.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Pode-se definir orçamento como uma ação ou efeito de calcular previamente gastos com qualquer atividade ou obra, assim, como realizar cálculos que envolvam receita e despesas.

Segundo Welsch (1983, p. 27) orçamento pode ser definido como:

[...] um plano administrativo que abrange todas as fases das operações para um período futuro definido. É a expressão formal das políticas, planos, objetivos e metas estabelecidas pela alta administração como um todo, bem como para uma de suas subdivisões. (WELSCH, 1983, p. 27).

Neste sentido, corrobora Zdanowicz (1983, p. 20) ao definir orçamento “[...] como um instrumento que descreve um plano geral de operações e/ou de

investimentos por determinado período, orientado pelos objetivos e metas propostas pela alta administração.”.

Sabe-se que o orçamento, por ser caracterizado como uma ferramenta de quantificação que direciona ações para o futuro, ou seja, é uma planificação de ação futura da administração por período determinado. Com o orçamento público não é muito diferente, ele vem a possibilitar maior controle sobre os gastos e melhor direcionamento dos gastos estatais.

Sobre o surgimento do orçamento público Giacomoni (2012) afirma que este surgiu na Inglaterra, por volta de 1822, na época do desenvolvimento do liberalismo econômico, como instrumento de controle das finanças públicas e político sobre os órgãos Executivos do governo. O autor complementa, afirmando que “o orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos.” (GIACOMONI, 2012, p. 55).

Deste modo, entende-se que na antiguidade, o orçamento era visto apenas como um meio de controle entre as receitas e despesas governamentais.

Com o passar dos tempos, o orçamento deixou de ser apenas um demonstrativo de autorizações legislativas e tornou-se um “corretor de distorções do sistema econômico e propulsor de programas de desenvolvimento.” (GIACOMONI, 2012, p. 55).

Mota (2009) ratifica Giacomoni (2012), afirmando que o orçamento configura-se, na modernidade, como um plano que demonstra o dinheiro a ser gasto, em um determinado período, para atender os programas de um governo público e organizar os seus recursos financeiros para realizar obras e ações que atendam as necessidades da população. Percebe-se que orçamento e planejamento estão totalmente ligados. É através deles que o Governo delibera suas receitas, gastos e estabelece como esses recursos serão aplicados para atender as metas e programas políticos e sociais do país, estado ou município. O orçamento é uma forma de concretizar o planejamento, discriminando e estabelecendo como o dinheiro público será aplicado.

Como se trata de recursos financeiros é necessário que a aplicação desses recursos seja autorizada e prevista por lei. No Brasil, o orçamento possui formalidades legais e só tem validade após sua transformação em lei, em que determinará a receita a ser arrecadada e a despesa a ser gasta.

A Lei do Orçamento no Brasil é a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que institui as normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços nas esferas municipais, estaduais, distrito federal e União, essa lei em seu art. 2º, determina que: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. (BRASIL, 1964).

Conforme a Lei do Orçamento acima descrita, os princípios da unidade, universalidade e anualidade são básicos e devem ser seguidos para a elaboração e controle do Orçamento. Esses princípios também devem estar presentes no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e determina os fundamentos da transparência orçamentária.

Giacomoni (2012) explica que o Princípio da Unidade está relacionado ao fato do orçamento ser uno, ou seja, cada esfera do governo deve possuir somente um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado de maneira uniforme. É desta forma que existe o orçamento da União, o de cada Estado e o de cada Município. O Princípio da Universalidade diz que o orçamento deve possuir todas as receitas e despesas e que nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento.

Para Giacomoni (2012), essa regra é tradicional e é considerada indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas. O autor também afirma que o Princípio da Anualidade estabelece que orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado de um exercício, que corresponde a um ano.

Diante disso, para que se possa entender melhor sobre o processo orçamentário, o próximo tópico abordará sobre suas etapas e leis.

#### **4.1.1 O Processo Orçamentário**

O processo orçamentário do Brasil tem como base a Constituição Federal (CF), as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas dos Municípios, a Lei Federal 4.320/64 e a Lei Complementar 101 de 04/05/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O orçamento público organiza e programa as receitas, despesas e

investimentos públicos de um Governo e o seu processo está vinculado ao planejamento, a execução e ao controle social.

Para Guedes (2012, p. 47): “O processo orçamentário brasileiro tem a mesma base jurídica e os mesmos princípios em todo o território nacional, isto é, nos municípios, estados, distrito federal e no governo federal”. Contudo, o autor informa que no caso específico dos municípios, o PPA, a LDO e a Lei do Orçamento Anual (LOA) devem seguir o Plano Diretor Municipal (PDM), instituído pela Lei 10.257 de 10/07/2001 que recebe a denominação oficial de Estatuto das Cidades.

#### **4.1.2. As Leis Orçamentárias**

As Leis orçamentárias são aquelas que compõem o orçamento público do governo federal, do distrito federal, estados e municípios. De acordo com a Constituição Federal de 1988 em seu art. 165, o sistema orçamentário é composto por leis, são elas o PPA, LDO e LOA.

O PPA é um instrumento previsto na CF (1988) em seu art. 165, parágrafo 1º e no art. 167, inciso XI parágrafo 1º do Art. 167. Essa lei define as prioridades do Governo pelo período de quatro anos e quais serão os programas de trabalhos que os gestores públicos programarão durante esse período.

Sendo assim, o PPA define as diretrizes e as ações dos governos executivos e o plano orçamentário que possui duração superior a um ano. Assim, estabelece a CF (1988), em seu art. 165, § 1º:

[...] a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas de correntes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Complementa Nascimento (2001, p. 6) ao mostrar a função do PPA: “[...] tendo a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos”.

O PPA deve discriminar as despesas de capital e outras delas recorrentes a serem realizadas na vigência do plano (quatro anos) e explicitar a que objetivos e

metas essas despesas estão relacionadas. Guedes (2012, p. 50) define Despesas de Capital como:

[...] aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São gastos com construção de prédios, pontes, estradas e outros deste teor e também referentes à compra de material permanente, como computadores, carteiras e o pagamento do principal da dívida do município, entre outros. (GUEDES, 2012, p. 50).

Há mais dois tipos de despesas que devem estar presentes no PPA, as despesas decorrentes das despesas de capital e as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Segundo Guedes (2012, p. 51), as despesas decorrentes das despesas de capital “são todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”, mas servem para mantê-lo, como por exemplo, a contratação de pessoal para manutenção do prédio, pontes e estradas construídas. Já as despesas relativas aos programas de duração continuada pertencem ao grupo de despesas relativas aos programas de manutenção de bens e serviços já existentes, como pagamento de funcionários públicos, remédios para os hospitais e merenda para as creches.

Em termos de finalidade, tem-se que o PPA, estabelece os objetivos e as metas do Poder Executivo e Legislativo, como forma de comprometê-los com a continuidade dos programas de distribuição de recursos. Diante disso, Fontenele (2003, p. 8) complementa que:

O PPA precisa ser aprovado pelo Congresso até o final do primeiro ano do mandato do Presidente da República. O controle e a fiscalização da execução do PPA são realizados pelo sistema de controle interno do Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas da União. Funcionando, pois, como uma espécie de carta de intenções do governo, depois de aprovado, o PPA é válido para os anos seguintes do mandato. (FONTENELE, 2003, p. 8).

Já para Castro (2001), o plano plurianual, por sua legalidade, deve apresentar a previsão das despesas de capital, as despesas de investimentos (dotações para o planejamento e execução de obras), as inversões financeiras (dotações destinadas à compra de imóveis, ou de bens de capital) e as transferências de capital (dotações destinadas à amortização da dívida pública).

Ainda sobre o PPA, Giacomoni (2012, p.87) diz que este: “[...] se constitui na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.”

Concluída as definições, aspectos e características do PPA, abordar-se-á sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Segundo a CF (1988) em seu art. 165, parágrafo 2º a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias 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.

A LDO também deve orientar a elaboração da lei orçamentária anual, estabelecer as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, ou seja, promover o desenvolvimento em áreas de interesse público. Deste modo, Guedes (2012, p. 60) aduz que:

A CF também determina que a LDO disponha sobre alterações na legislação tributária. Isso significa que, se ocorrer alguma mudança na tributação, a LDO deverá apontar essas mudanças, caso contrário não se poderá mudar a legislação tributária no ano. Outra função da LDO é estabelecer a política de aplicação das agências financeiras de fomento. (GUEDES, 2012, p. 60).

Contribuem para a discussão Haddad e Mota (2010, p. 21) quando afirmam que a LDO é importante no processo orçamentário porque funciona como um elo entre o PPA e a LOA, pois: “A LDO estabelece, dentre os programas incluídos no PPA, quais terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente.”.

A figura abaixo demonstra como se dá o elo entre as leis orçamentárias.

**Figura 5 – Elo entre as leis orçamentárias**



Fonte: (HADDAD E MOTA, 2010, p. 21).

Elaboração do autor

Além disso, Haddad e Mota (2010, p. 21) salientam que: “[...] de acordo com o parágrafo 4º do artigo 188 da CF (1988), as emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas se forem incompatíveis com o Plano Plurianual.”.

Complementa Santos (2012, p. 36) que:

[...] a elaboração da LDO pelo Poder Executivo é de responsabilidade dos órgãos da fazenda e planejamento do município, Estado ou União e que uma vez consolidado, o projeto de LDO é encaminhado ao Poder Legislativo no primeiro semestre de cada ano, em prazo definido pela Constituição ou Lei Orgânica do Município.(SANTOS, 2012, p. 36).

Ainda de acordo com Santos (2012, p. 37) a apreciação do projeto de Lei pelo Poder Legislativo deve ser feita através:

- Da realização de audiências públicas com representantes do governo e da sociedade;
- Da apresentação e publicação das emendas ao projeto de lei;
- Da apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento;
- Da apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no Plenário do Legislativo;
- Do encaminhamento do autógrafo ao Poder Executivo para a sanção ou veto; e.
- Da promulgação e publicação da lei no Diário Oficial.

E somente após a aprovação da LDO que o processo orçamentário se direciona a elaboração da LOA. Segundo Guedes (2012, p.64), “a Lei Orçamentária Anual (LOA) é composta por receitas e despesas e disciplina todos os programas e ações do governo no exercício a que se refere”. O autor afirma que “nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no orçamento. Na LOA está a concretização dos Programas definidos no PPA e nas prioridades da LDO.” (GUEDES, 2012, p. 64).

Sendo assim, entende-se que a finalidade principal da LOA é o de prever as receitas que o governo espera obter no ano subsequente e determinar as despesas que serão realizadas com tais recursos.

Corroborando com a discussão Giacomoni (2012) ao afirmar que de acordo com a disposição constitucional, a LOA é constituída pelos orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas.



Santos (2011, p.44) informa que o **orçamento fiscal** diz respeito às “despesas dos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”. Giacomoni (2012, p. 231) define **Orçamento da Seguridade Social** conforme definição constitucional e diz que “o orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados – saúde, previdência social e assistência social – da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.”.

Já o **Orçamento das Empresas** “compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.” (GIACOMONI, 2012, p. 231).

Segundo Fontenele (2003, p. 9):

A integração destes três instrumentos implica a agregação da despesa pública, obtendo-se a integração programática do setor público federal, a discriminação dos objetivos e metas e a introdução de dados físicos para a mensuração dos projetos e atividades, ensejando o acompanhamento e a avaliação dos resultados. (FONTENELE, 2003, p. 9).

Deste modo, percebe-se que a LDO define as metas e prioridades para o ano seguinte, enquanto, a LOA consiste no orçamento propriamente dito, contendo os programas, projetos e atividades que contemplam as metas e prioridades estabelecidas na LDO.

No que diz respeito aos municípios, e tendo este trabalho o orçamento participativo da cidade de Alagoinhas, na Bahia, um dos seus elementos de estudo, é importante tratar sobre o PDM, instituído pelo Estatuto das Cidades e que serve como base para o PPA, a LDO e a LOA dos municípios.

As diretrizes gerais do Estatuto das Cidades em seu art. 1º define que:

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001).

A CF (1988) estabelece alguns artigos que delineiam o Plano Diretor, entre eles:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano

diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Ainda de acordo com a CF (1988) fica estabelecido em seu art. 40 que:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

E por fim, destaca-se o art. 41 que aborda que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e para integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Após a aprovação do Orçamento (suas leis e o Plano Diretor – para os municípios) pelo Legislativo, o poder Executivo passa a executá-lo. Mas é importante que a sociedade exerça sua cidadania e acompanhe a execução das leis e do orçamento público, pois segundo Guedes (2012, p. 83):

Os órgãos públicos e a sociedade precisam acompanhar a execução do orçamento, porque entre outros motivos, a lei orçamentária, é uma previsão de receitas e uma autorização de receitas. Muitas vezes, a receita pode ser mais ou menos da previsão inicial. E em relação às despesas, como elas são autorizadas e não obrigatórias, muitas vezes a dotação aprovada no orçamento é modificada a mais ou a menos durante o exercício.

Guedes (2012, p. 97) ainda salienta que “a transparência do orçamento e das demais contas públicas é fundamental para todos os contribuintes saberem de onde veem os recursos que o governo utiliza e onde eles estão sendo investidos”.

Para tanto, há a Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que em seus artigos 48 e 49, define de forma clara os instrumentos de transparência da gestão fiscal bem como incentiva à participação popular nos processos de elaboração e discussão de leis e planos orçamentários.

Essa legislação sobre transparência e acompanhamento fiscal precisa ser conhecida e amplamente divulgada porque isso contribui para fortalecer o exercício da cidadania. O parágrafo único do art. 48 da LFR estabelece que a transparência deve ser assegurada pela participação popular e pela realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e da lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. O art. 49 segundo Guedes (2012) define que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo devem ficar disponíveis, durante todo o exercício, tanto no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Guedes (2012, p. 99) também destaca que a Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009 “acrescenta a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade em tempo real, ou seja, disponível no momento em que estão ocorrendo, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.”

É importante ressaltar que de acordo com o art. 73, da Lei Complementar 131, “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar”. Acrescenta-se que a partir de 27 de maio de 2011, todos os municípios com mais de 50 mil habitantes são obrigados a implementar o que está estabelecido na Lei Complementar 131.

Em decorrência da exigência das cobranças em torno da transparência das contas públicas, ficam os Poderes Executivo e Legislativo obrigados a demonstrarem todos os dados sobre o processo orçamentário e seu conteúdo para qualquer cidadão do país. Portanto, não deve haver nenhum tipo de constrangimento por qualquer cidadão que queira esclarecimento sobre o planejamento e execução das contas públicas.

Faz parte da democracia e da cidadania, a participação da população na construção das políticas públicas e do planejamento do orçamento público. Isso é o que compõe o Controle Social, que de acordo com a CF (1988) em seu art. 74, § 2º, define que: “§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

Sendo assim, a atitude de exercer o controle social faz parte do processo orçamentário, que é composto pelo planejamento, execução e controle social. Cabendo à população o dever de exercer a sua cidadania e fortalecer esse controle. Para Paiva (2004, p. 33) o pleno exercício do controle social vem a pressupor “de um lado, um Estado decidido a assegurar aos cidadãos o exercício desse poder, e de outro, uma sociedade civil composta por cidadãos conscientes do seu papel e dispostos a ter uma cidadania ativa junto ao Estado”. Complementa Cruz (2012, p. 71) afirmando que:

Ser cidadão é participar da vida local onde vivemos; lutar pelo desenvolvimento desse local; é saber escolher os governantes; é se organizar em sociedade e exigir de seus representantes uma aplicação de recursos responsável, buscando interesses comuns, comprometido com o desenvolvimento da cidade. Um complemento para exercer a cidadania é dispor de forma didática do acesso aos dados e interagir diante do Estado. (CRUZ, 2012, p. 71).

Levando-se em conta esses aspectos tratados, verifica-se que o Orçamento Público envolve política, planejamento e controle social. As questões políticas estão associadas às decisões tomadas pelas autoridades governamentais, às suas propostas de investimentos e de despesas que beneficiem ou prejudiquem a vida dos cidadãos. Pois, quando os dirigentes decidem investir em educação, saúde ou moradia, por exemplo, suas decisões são pautadas em prioridades que irão afetar a população.

Todos esses investimentos registrados no orçamento revelam as características dos governantes e se de fato, eles levaram em consideração as reivindicações dos órgãos que representam a participação cidadã.

Já o planejamento precisa torna-se uma das tarefas mais importantes, configurando-se como um processo que vem a determinar objetivos e metas. Segundo Sanvicente e Santos (2000, p. 16):

Planejar é estabelecer com antecedência as ações a serem executadas, estimar os recursos a serem empregados e definir as correspondentes atribuições de responsabilidades em relação a um período futuro determinado, para que sejam alcançados satisfatoriamente os objetivos porventura fixados [...].(SANVICENTE E SANTOS, 2000, p. 16).

Para Guedes (2012, p. 41): “O planejamento precisa estar baseado num diagnóstico da realidade local, que deve ser conhecida profundamente pelo poder

Executivo. Esse conhecimento está baseado, em grande parte, em indicadores dessa realidade”.

Para que esse planejamento orçamentário seja cumprido, é necessário que haja controle social, principalmente pelas lideranças que representam a sociedade. As lideranças das entidades ou organizações sociais, a exemplo das associações de moradores de Alagoinhas, têm o direito e o dever de fiscalizar a arrecadação e as despesas governamentais, de acompanhar o orçamento público, sua execução e entender suas diretrizes. Essas entidades do movimento social devem acompanhar os processos orçamentários e como os recursos públicos estão sendo aplicados, sendo essas ações, bons exemplos de cidadania.

É nesse aspecto que se percebe a importância da implantação do Orçamento Participativo como um importante instrumento de controle social e participação cidadã. Esse é o tema do próximo tópico deste trabalho.

## 4.2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Segundo Borba e Lüchmann (2007, p. 21), pode-se afirmar que nas últimas décadas o Brasil tem vivenciado várias experiências de participação institucional e de criação de espaços de discussão e liberação de políticas públicas exercidas por diferentes grupos sociais. Segundo os autores, “os conselhos gestores e, em menor quantidade, as experiências de Orçamento Participativo (OP) vêm ocupando lugar de destaque neste novo contexto participacionista”.

O que ratifica o fato de que o orçamento participativo intensifica e legitima o processo de democracia participativa no país.

### 4.2.1. Conceito de Orçamento Participativo e a democracia participativa

Segundo Teixeira (2001, p.162), “o poder local tem se apresentado como espaço privilegiado de iniciativas inovadoras, tanto nos métodos de gestão como na organização da sociedade civil”, pois historicamente, o processo de participação nas políticas públicas tem tido diferentes cenários, promotores e agentes, configurando diferentes tipos de participação cidadã.

Segundo Paiva (2004), não existe no Brasil uma cultura forte de participação em conselhos e associações de controle social devido ao fato do país ter vivido quase 20 anos de ditadura militar, em que a participação popular não era prioridade. O autor também afirma que o controle social tem avançado de forma lenta porque as transformações culturais acontecem gradativamente.

Com as disposições da Lei n. 9.755/98 e da Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei complementar de nº 101 de 04 de maio de 2000), a população passou a ter uma governança eletrônica, uma vez que a tecnologia contribui de maneira rápida e fácil para a divulgação das contas públicas, influenciando na aplicação da transparência. (BRASIL, 1998, 2000).

É nesse contexto que surge o Orçamento Participativo (OP) como instrumento e modelo de transparência. De acordo com Borba e Lüchmann (2007, p. 24), o OP:

Constitui-se como uma experiência de participação da população nas discussões e definições do orçamento público, [...] além de ser uma modalidade alternativa de tratamento dos recursos públicos, por introduzir a população no processo de discussão e definição da peça orçamentária municipal. (BORBA E LÜCHMANN, 2007, p. 24).

Santos (2012) complementa o conceito de OP, afirmando que o OP é o meio que os cidadãos e as entidades da sociedade civil possuem para interferirem diretamente nas decisões que determinam os gastos do governo, e para fiscalizarem a gestão orçamentária. A autora informa que o Brasil foi um dos primeiros países a instituir o OP, cujo início ocorreu no final dos anos 70 e que seus resultados positivos se tornaram referência mundial nessa prática. Isso corrobora a ocorrência de inúmeros municípios brasileiros adotarem a prática do OP, melhorando, a cada gestão, as formas de integrar governo e sociedade.

Salienta Souza (2003, p. 8) que: “O OP é um elemento novo no cenário da escolha pública, sendo visto como um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas”. Nesse sentido, Genro e Souza (1999, p. 14) complementa afirmando que:

O Estado brasileiro em particular (com raras exceções), esteve majoritariamente ocupado por interesses privados. A crise social que hoje se espalha por toda a humanidade, com o desemprego, a violência e a falta de credibilidade das instituições políticas, é sentida pelo cidadão comum como uma “impotência do Estado”. O cidadão comum sente que o Estado é omisso em relação às suas necessidades e ele, em consequência, torna-se uma presa fácil da ideologia liberal. Suas carências passam a se resultados

de um Estado “incompetente”, que só sabe “tirar” recursos da sociedade. (GENRO E SOUZA, 1999, p. 14).

É nesse cenário que o OP surge como um caminho para recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível municipal, pois, segundo Genro e Souza (1999, p. 15) o OP: “[...] por meio dos Conselhos Populares implantados, cria estruturas de formação e reprodução de uma opinião pública independente.”.

Isso faz com que a sociedade desenvolva um juízo crítico sobre o poder que as classes privilegiadas exercem sobre o Estado, pois passam a perceber como as desigualdades afetam o bem estar da maioria da população.

Complementam Genro e Souza (1999, p. 16) que para que os canais de participação tenham efetividade, é necessário que eles possam decidir sobre as políticas a serem implementadas em benefício de uma dada comunidade:

Ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o Orçamento Participativo é capaz de gerar uma nova consciência cidadã. Por meio desta, as pessoas compreendem as funções do Estado e seus limites, e também passam a decidir com efetivo conhecimento de causa. Assim, o Orçamento Participativo constrói as bases para a formação de um novo tipo de cidadão: ativo, participante, crítico, diferente do tradicional o qual só se afirma mediante demandas isoladas ou que apenas exerce a sua cidadania por meio de revoltas isoladas e impotentes. (GENRO E SOUZA, 1999, p. 16).

Para tanto, Borba e Lüchmann (2007, p. 24) afirmam que é preciso construir a definição de OP enquanto articulação entre democracia representativa e democracia participativa. E essa articulação segundo Avritzer (2003, *apud* BORBA; LÜCHMANN 2007, p. 25) baseia-se em quatro elementos:

a) a cessão da soberania pelos detentores dos cargos eletivos do poder executivo, através da criação de um conjunto de espaços participativos (assembleias regionais e temáticas) nos quais todos os cidadãos podem participar com igual poder de liberação; b) a articulação de participação local ou direta, através das assembleias regionais, com mecanismos de delegação, através da escolha de delegados e conselheiros nas esferas de representação regional e municipal; c) a autodeterminação na formulação das regras e critérios de participação e distribuição de recursos, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; e por último, d) o objetivo de promoção da reversão das prioridades na distribuição dos recursos públicos, privilegiando os setores mais carentes da população. (AVRITZER, 2003, *apud* BORBA; LÜCHMANN 2007, p. 25).

Diante disso, percebe-se que o OP veio a estabelecer um padrão diversificado e com múltiplas dimensões na gestão pública, entretanto, isso não quer dizer que o Estado nacional deixe de regular o desenvolvimento econômico. Diante disso, Telles (1999, p. 97-98) afirma que:

O próprio sentido da lei se redefine com referência pública de legitimação de demandas diversas e generalização da consciência dos direitos, nas relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado, deslocando práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem para a participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades dos atores envolvidos. (TELLES, 1999, p. 97-98).

Desta maneira, a relação que passa a existir entre sociedade-civil e Estado, que vem a marcar a democracia representativa, tem no voto seu principal elemento de mediação, sobre isso Genro e Souza (1999, p. 17) afirmam que: “A democracia política tem na doutrina da soberania popular seu elemento central, ou seja, por ela, os governantes recebem por meio de voto, um determinado mandato.”.

Essa escolha representa a transferência e o compartilhamento de decisões e, ao mesmo tempo, uma representação de desejos e necessidades do povo que elegeu os governantes, que, teoricamente, se tornam seus “defensores”.

Sobre esse compartilhamento Genro e Souza (1999, p. 18) pontuam que:

“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. (GENRO E SOUZA, 1999, p. 18).

Deste modo, percebe-se que o OP se constitui como uma prática de discussão e definição de prioridades e problemas de uma dada comunidade que envolve diferentes interesses, atores e espaços públicos e sociais, caracterizando-se, pois, como um exemplo de Democracia Participativa.

Borba e Lüchmann (2007, p. 25) observa a democracia participativa como: “[...] modelo no qual as questões de interesses públicos dizem respeito a todos, enquanto a Democracia Representativa confere apenas aos políticos eleitos por sufrágio universal a legitimidade para o exercício da autoridade política.”.



Contribuindo com essa discussão Genro e Souza (1999, p. 19) afirmam: “existe democracia onde há vários grupos em concorrência pela conquista do poder através de uma luta que tem por objeto o voto popular”. Para os autores, a definição é correta, mas insuficiente, pois o ideal democrático tradicional não se preocupa em “constituir formas efetivas de “participação igual” ou pelo menos “mais igual” nas decisões públicas” e que essa situação precisa ser alterada:

Na verdade, a realidade do mundo moderno e a grande exclusão social proporcionada por regimes tanto democráticos como autoritários apontam a necessidade de mudar este conceito. Para, principalmente, buscar um conceito de democracia no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote a participação da sociedade, mas ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um originário do voto; outro originário de instituições diretas de participação. (GENRO; SOUZA, 1999, p. 19).

Percebe-se que mesmo com todas as diferenças específicas e conceituais, a democracia participativa ou deliberativa para Borba e Lüchmann (2007), constitui-se em um modelo que o exercício do poder público é pautado no debate público de cidadão livres e em condições iguais de participação, enquanto que a democracia representativa confere ao político eleito o poder decisório de determinar o que é melhor para a sociedade que representa.

A democracia participativa, como o OP, por exemplo, é uma forma de gerar controles sobre o Estado e o governo, criando instituições, a exemplo da Associações de moradores de Alagoinhas, que se tornam capazes de gerar políticas de grande aceitação e legitimidade social. Vale ressaltar que nesses processos participativos as associações contribuem com a eleição de prioridades.

O cidadão não deve encerrar sua participação no ato de votar na escolha do executivo e do parlamento, mas também deve decidir prioridades de gastos e de controle da gestão do governo. Nesse sentido, para Souza (2003, p. 8) é preciso que o cidadão “deixe de ser coadjuvante da política tradicional para ser protagonista da gestão pública”. Complementa Avritzer (1999, p.32):

No domínio democrático, as decisões políticas devem ser tomadas coletivamente, através da esfera pública vitalizada e conectada às redes formais de poder público. Entretanto, ao nível da esfera pública, a racionalidade do processo participativo não leva à constituição imediata de propostas administrativas, mas conduz apenas a um processo democrático de discussão. (AVRITZER, 1999, p.32).

Percebe-se que o OP combina a democracia participativa com a democracia representativa, tornando-se uma conquista a ser preservada e qualificada. Para Souza (2003, p. 8-9), a escolha periódica de representantes é de fundamental importância, mas não é suficiente para o exercício da democracia, sendo necessário: “[...] combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado.”.

Percebe-se então, que o OP pode ser visto como um instrumento de democratização e de participação direta da população, das entidades civis, como as associações de moradores de Alagoinhas, nas definições das principais prioridades para os investimentos públicos em prol das melhorias dos grupos as quais representam.

Com isso, rompe-se a tradição de que somente os governantes decidem sobre as políticas públicas e surge a ideia de cogestão, em que se insere o OP. Diante disso Telles (1999, p. 97-98) afirma que:

O próprio sentido da lei se redefine com referência pública de legitimação de demandas diversas e generalização da consciência dos direitos, nas relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado, deslocando práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem para a participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades dos atores envolvidos. (TELLES, 1999, p. 97-98).

Desta maneira, nota-se a relação que surge entre sociedade-civil e Estado que vem a marcar a democracia representativa. O voto torna-se o elemento de mediação entre essas duas esferas e acaba ganhando novos contornos ao garantir a participação da população na gestão das cidades através da participação cidadã e do OP.

Segundo Cardoso (1994) esse processo de coparticipação, faz com que os indivíduos tornem-se sujeitos sociais ativos e lutem pelo reconhecimento daquilo que consideram justo e necessário. Com isso, essas pessoas passam a ter consciência de que os direitos individuais devem, também, ceder espaço para os direitos coletivos.

Nesse contexto, Telles (1999) complementa, afirmando que é isso que representa o exercício da democracia fundada na representação. Ratifica essa ideia, Genro e Souza (1999, p. 20):

A democracia, por meio desta visão, não pode ser separada da liberdade, e a liberdade não pode ser isolada de uma igualdade mínima de oportunidades, para criação de decisões que objetivem uma crescente supressão da desigualdade existente entre as classes sociais. Desigualdade para influir e para decidir sobre a própria. (GENRO E SOUZA, 1999, p. 20)

Sendo assim, conclui-se que a experiência do OP pode ser entendida como uma das principais dinâmicas da atualidade para o exercício da democracia participativa. Principalmente no âmbito municipal, instância em que ocorre a grande maioria das experiências de OP. O próximo tópico tratará de algumas das principais experiências do OP em municípios brasileiros.

#### **4.2.2. Experiências de OP no Brasil: análises e críticas**

Segundo Genro e Souza (1999, p. 9), “a importância das cidades modernas no que se refere às novas experiências políticas e à criação de novas instituições, acentuou-se muito ultimamente”.

As mudanças oriundas das leis constitucionais deram espaço para que as pessoas se reunissem e lutassem por seus ideais e benefícios. A implantação do OP como instrumento de participação cidadã permite que os cidadãos influenciem ou decidam sobre o orçamento público das cidades que em vivem favorecendo o interesse da comunidade a que pertencem. Os cidadãos exercem essa participação democrática e deliberativa através de audiências públicas, assembleias abertas e negociações diretas com o governo, no caso das cidades, com o prefeito e vereadores.

No OP, a sociedade civil ganhou seu papel democrático após a promulgação da Constituição de 1988, que estimulou a participação popular em definições de políticas públicas através dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, como meio de controle social.

Cada município possui sua própria metodologia para a execução do OP, que geralmente é executado por assembleias formadas por grupos de representação

social que elegerão delegados para negociar com o governo. É por causa disso que serão analisados, a seguir, alguns dos principais orçamentos participativos de municípios brasileiros.

Segundo Genro e Souza (1999, p. 23), o OP na cidade de Porto Alegre começou em 1988 com a campanha para a prefeitura da cidade:

Naquele momento, o programa de governo do Partido dos Trabalhadores propunha democratizar as decisões de uma nova gestão, a partir de Conselhos Populares. O objetivo era permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões de governo que tivessem importância para o futuro da cidade. A proposta era assentada muito mais em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets, do que propriamente em experiências colhidas na realidade local. (GENRO E SOUZA, 1999, p. 23).

Mas foi somente em 1989, que o OP foi implantado em Porto Alegre. Em 2005, ocorreu a primeira rodada sob a nova administração municipal, que manteve o compromisso de manter o OP e realizou todas as etapas, inclusive com debates e estabelecimento das prioridades para o município.

A cidade de Porto Alegre é um município em que a prática do OP teve sucesso e acabou sendo incorporada à Lei Orgânica do Município (LOM), que em seu art. 116, §1º estabelece: “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.”.

De acordo com o Portal Transparência e Acesso à Informação da prefeitura Municipal de Porto Alegre, o ciclo do OP possui três momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. O site também informa que na atual administração da cidade, o OP segue o regimento interno e procura o fortalecimento e a qualificação do processo para que se possa atender ao maior número de pessoas.

Ainda segundo o Portal da Cidade de Porto Alegre, o OP representa a participação direta da população na aplicação dos recursos do município em obras e serviços que serão executados pelo governo municipal. Primeiramente, há reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do Exercício passado e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. As secretarias municipais e autarquias acompanham essas reuniões e prestam

esclarecimentos sobre o processo e a viabilidade das demandas. As Assembleias Regionais e Temáticas são realizadas de abril a maio, nas 17 Regiões e seis Temáticas do OP. Só assim a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros, e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas.

O OP de Porto Alegre é visto como uma experiência de sucesso, a prefeitura estabeleceu o regimento interno que determina o seu funcionamento, sendo a autorregulação uma marca essencial do OP da cidade. Fedozi (2000, p.18) corrobora afirmando que a dinâmica criada pelo OP de Porto Alegre promoveu a criação de condições institucionais importantes para o estabelecimento da cidadania, pois essa inovação na maneira de administrar os recursos municipais proporciona “uma inversão de prioridades dos investimentos públicos, fazendo com que os segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano sejam reconhecidos como sujeitos legítimos do processo decisório de gestão governamental”. (FEDOZI, 2000, p.18).

Segundo Genro e Souza (1999, p. 51), é importante compreender que a experiência do OP vai além da gestão pública e do planejamento democrático, sendo também um processo político de consciência e cidadania e que de acordo com o autor:

A cada ano o OP aperfeiçoa-se pela acumulação de ricas e variadas experiências democráticas. E o que era puro requerimento, demanda, necessidade, muda de qualidade mediante o processo participativo e adquire natureza política, fazendo do indivíduo um cidadão. (GENRO; SOUZA, 1999, p. 51)

Entretanto, segundo Teixeira (2001) nem sempre as experiências do OP são casos de sucesso, um exemplo desse processo foi a implantação do OP da cidade de São Paulo que enfrentou muitas dificuldades devido às posições das organizações, do corporativismo e clientelismo.

Segundo Dias (2006) foi na gestão da prefeita petista Luiza Erundina (1989/1992) que se tentou abrir a discussão do orçamento municipal por meio da população. Somente em 2001, no governo da prefeita Marta Suplicy (2001/2004), também petista, o OP foi retomado e com algumas inovações, como por exemplo, o Orçamento Participativo Criança. Contudo, foi na gestão do prefeito do PSDB, José Serra (2005/2006) que o OP de São Paulo foi interrompido. Sobre a situação de São Paulo, Teixeira (2001, p.166) afirma:

Como todo o processo do OP é conduzido por um órgão governamental, há o risco de certo dirigismo, de não se constituir um espaço tão autônomo, sobretudo quando implantado de cima para baixo em certos municípios onde a sociedade civil é pouco estruturada. Trata-se, assim, de uma estratégia que não pode ser reproduzida de modo generalizado e por decreto: a grande maioria dos municípios é controlada por elites conservadoras e nesses locais devem-se tentar formas apropriadas de introduzir e a ampliar essa discussão a partir da sociedade. (TEIXEIRA, 2001, p.166).

Desta forma, percebe-se que o OP pode ser visto não apenas como um movimento para relacionar o poder municipal para atender as demandas de um coletivo ou de um bairro. Ele precisa ser visto como um instrumento permanente de participação cidadã e controle social. Teixeira (2001, p.167) ratifica esse pensamento:

A análise dessas experiências suscita uma reflexão sobre a necessidade de espaços públicos autônomos que possam interagir com toda uma institucionalidade híbrida que passa a existir com os conselhos temáticos setoriais, exercendo sobre eles e demais órgãos do Estado um papel de controle e de questionamento permanente, o que remete à distinção entre esfera pública e espaços públicos. [...] as leis, nem sempre conhecidas e pouco usadas, tendem a ser também importante para o fortalecimento da sociedade civil, desde que utilizadas num processo mais amplo de mobilização. (TEIXEIRA, 2001, p.167).

Deste modo, percebe-se a importância do Orçamento Participativo como uma experiência revolucionária de planejamento democrático. A elaboração do orçamento público, através da democracia participativa, deixa de ser feita apenas pelo governo e por seus técnicos em gabinetes e passa a ser fruto de discussões e de diálogos entre as representações civis da população da cidade, caracterizando-se em ser um grande exemplo democrático de participação dos cidadãos frente ao controle social e o governo participativo.

Fedozi (2000, p. 25) ratifica ao dizer que o OP de Porto Alegre trouxe uma importante inovação no sistema de direitos, pois possibilitou que as regras da participação e da distribuição dos investimentos fossem definidas e não impostas “verticalmente ou artificialmente (de forma heterônoma) pelo Estado representativo (Executivo ou Legislativo), como acontece com as práticas populistas e/ou autoritárias, que acabam tutelando a participação” (FEDOZI, 2000, p.25). Ainda para o autor,

[...] esse sistema de direitos foi e é construído num processo consensual – o que, evidentemente, não exclui o conflito, mas o pressupõe -, sugerindo

assim uma situação, não apenas de pertencimento ou inclusão da sociedade civil em instituições políticas pré-existentes, mas uma igualdade de direitos de participação dos atores populares na própria produção e definição das regras do jogo que definem essa nova instituição política. Esse é um dos aspectos fundamentais que permite compreender o OP como uma esfera pública de cogestão que vai além das funções e da prática política do tradicional Estado representativo. Esses elementos permitem concluir que, em sua essência, a inovação empreendida pelo OP-POA indica uma importante contribuição dessa experiência para o reconhecimento, a construção e a validação da esfera pública democrática, como requisito necessário à promoção da cidadania civil, política e social no Brasil. (FEDOZI, 2000, p.25)

Deste modo, é a partir dessas considerações e das experiências com o OP em algumas cidades do Brasil, que se analisará, no próximo capítulo, o OP na cidade de Alagoinhas, no estado da Bahia.

## **5 ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A INFLUÊNCIA DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE ALAGOINHAS**

O Orçamento Participativo OP é uma modalidade de orçamento de extrema importância para o desenvolvimento da cidadania, pois possibilita que os sujeitos participem da escolha das prioridades no que diz respeito às demandas nas áreas de saúde, educação, transporte, segurança, habitação, entre outras.

Na implementação dessa modalidade de orçamento, surgem grupos unificados em torno de um mesmo objetivo, a exemplo das diversas associações de moradores, cujas finalidades estão voltadas a organização popular e social para reivindicação de acesso aos bens sociais. No município de Alagoinhas foi formada a União das Associações de Moradores de Alagoinhas (UAMA), conjunto de associações que juntamente com partidos, sindicatos e outras associações, começam, através de debates, reuniões e assembleias a participar da construção e discussão sobre o OP no município. Para apresentar essa experiência e discutir a importância das associações na implementação do OP no referido município, recorre-se aos registros feitos entre os anos de 2000 e 2008, os quais documentam essa iniciativa.

Neste capítulo, será caracterizado o Município de Alagoinhas, destacando a implementação do OP e a participação da sociedade na sua elaboração e desenvolvimento. Serão apresentados dados que mostram o papel das associações, especialmente da UAMA no contexto da política municipal.

### **5.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS**

Falar de cidade é remeter-se a questão do urbano, que se refere à ocupação concentrada e densa do espaço por uma determinada população que se diferencia cada vez mais quanto aos aspectos funcionais, históricos e sociais. (CASTELLS, 2000).

Deste modo, no tocante ao desenvolvimento das cidades tem-se que essas no cenário contemporâneo, ganham um perfil particular, principalmente quando se leva em conta toda a dinâmica histórica, geofísica e sociopolítica local. Esse processo traz consigo uma identidade própria que nos remete, segundo Carvalho (2009, p. 40) “a um processo amplo de transformações e conflitos sociais,



evidenciando a necessidade de adequação de modelos de gestão, de novos instrumentos participativos que possibilitem participação da sociedade, refundação da política, [...]”.

Diante disso, as possibilidades de incorporação social remete a experiência dos OP, conselhos municipais e quaisquer outros fóruns de consulta. No caso em particular de Alagoinhas, o OP é a experiência que será analisada como forma de intervenção da sociedade nas políticas públicas da cidade.

Para que se possa compreender como se deu o processo de implementação e desenvolvimento do OP no município de Alagoinhas foi necessário o levantamento de informações que possibilitou traçar a caracterização municipal<sup>4</sup>.

A história de Alagoinhas teve seu primeiro povoamento com data do século XVIII. Segundo Barros e Assunção (1979), o município surgiu, como muitos outros municípios, a partir de um povoado erguido ao redor de uma capela do século XVI. Sua organização jurídica, até 1816, foi a de povoado, em seguida ganhou status de Vila Resolução Provincial 442 de 16 de junho de 1852. Assim, foi mantida até 1853, ano em que, desmembrado de Inhambupe, transformou-se em município. Sua configuração geográfica foi redesenhada a partir da construção, pela Francisco Railway Company, da estrada de ferro Salvador-Alagoinhas, concluída em 1863.

Em 1889, com a Proclamação da República, foi o primeiro município baiano a manifestar-se solidário com o novo regime. Durante a Guerra de Canudos, a cidade serviu de retaguarda às forças armadas do Governo Federal e Estadual em confronto com Antônio Conselheiro, além de prestar assistência aos soldados feridos trazidos dos Campos de Combate. Diante dos fatos, pode-se perceber que Alagoinhas era, desde esta época, uma cidade atuante e bastante politizada, emergindo com organizações sociopolíticas e lideranças de bases comunitárias. (LANDIM, 2006, p. 72).

Alagoinhas possui uma extensão territorial de 733,97 km<sup>2</sup>, com altitude de 132m, situa-se na região do Litoral Norte da Bahia. Os municípios limítrofes são Araças, Aramari, Catu, Inhambupe, Entre Rios e Teodoro Sampaio (Fig. 6).

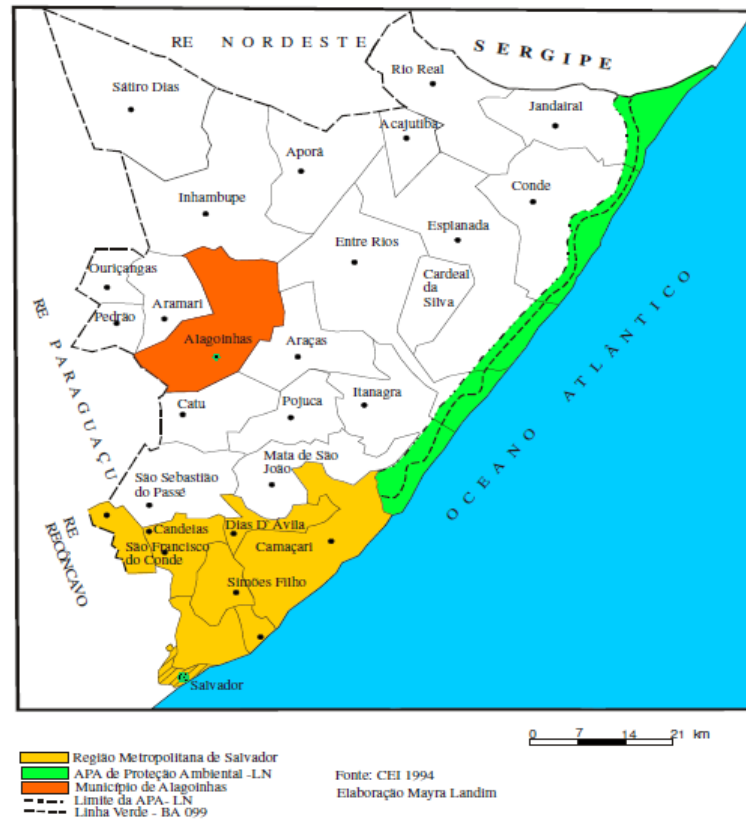
A Cidade de Alagoinhas situa-se aproximadamente a 108 km da capital baiana, com uma população de aproximadamente 153. 560 hab., segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014). Segundo dados do

---

<sup>4</sup> A maioria das informações sobre a cidade foi levantada por meio do site da Prefeitura de Alagoinhas.

IBGE de 2002 e do Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (DERBA) de 2004, o grau de urbanização de Alagoínhas é de 86,43%.

**Figura 6** – Região Litoral Norte da Bahia: localização Município de Alagoínhas



Fonte: Landim, 2006, p. 73

Com relação aos indicadores as informações mostram que o município diferentemente de alguns municípios da região, vem nas últimas décadas aumentando seu contingente populacional ao contrário de sofrer com o êxodo. Tem outra característica marcante para a grande maioria dos municípios brasileiros, sofre com a diminuição da população que mora na zona rural. Atualmente, Alagoínhas é o décimo primeiro município mais populoso da Bahia.

Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,683, considerado médio segundo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2010) e seu Índice de Desenvolvimento Social (IDS) é de 5.123, 88.

### **5.1.1. Dinâmica Econômica da Cidade de Alagoinhas**

Atualmente, Alagoinhas é considerada um polo de cerâmica, sendo grande produtor de areia, argila e pedra, além de possuir importantes indústrias que corroboram para o incremento da oferta de emprego.

As principais atividades econômicas são: a extração de petróleo, gás natural, agricultura, agropecuária e a indústria.

De acordo com a Junta Comercial do Estado da Bahia (JUCEB), o município possui aproximadamente 669 indústrias, ocupando o 13º lugar na posição geral do estado da Bahia, e 3.711 estabelecimentos comerciais, 14ª posição dentre os municípios baianos.

As características econômicas do município de Alagoinhas são bastante peculiares e foram determinantes para fazer deste município o mais relevante do litoral norte do Estado da Bahia. Desta maneira, Alagoinhas apresenta articulações importantes, tanto espaciais quanto comerciais, com as cidades da Região Econômica do Litoral Norte Baiano e foi enquadrada, devido à sua importância, como centro urbano regional.

A potencialidade do município é derivada por possuir confluência de rotas de transportes daquela região e por ter proximidade tanto com a capital do estado, Salvador, bem como da importante cidade de Feira de Santana, se tornando uma espécie de porta de entrada para os que chegam pela região norte. As características do município de Alagoinhas são marcadas também pela sua diversificação econômica com um número expressivo de pequenas e médias empresas, um comércio importante e uma marcante presença de algumas indústrias de porte.

Do ponto de vista da ocupação produtiva do solo e do seu espaço fundiário, a característica do município de Alagoinhas é a de ter uma rede mais ampla de cidades com um intenso relacionamento entre as áreas rurais e urbanas, e aglomerações urbanas e centros urbanos regionais de importante expressão no Estado, diferentemente do que ocorre nas áreas com concentração fundiária baseadas na grande propriedade e na monocultura de produtos agrícolas. Dessa forma, seu espaço fundiário acaba por apresentar um predomínio das médias e pequenas propriedades, decorrente das atividades econômicas tanto locais quanto regionais marcadas pela policultura.

Alagoinhas de acordo com a pesquisa do IBGE/SEI de 2012 é o 16º município em Produto Interno Bruto (PIB) das 417 cidades do Estado da Bahia como mostra a tabela abaixo.

**Tabela 4 – Produto Interno Bruto (PIB) no Estado da Bahia**

Valor Adicionado, PIB e PIB Per Capita a Preços Correntes, Bahia (2012)								
Municípios	Valor Adicionado (R\$ milhões)			Valor Adicionado APU (R\$ milhões)	Impostos Sobre Produtos (R\$ milhões)	PIB (R\$ milhões)	PIB Per Capita (R\$1,00)	Posição PIB Estado
	Agropecuária	Indústria	Serviços (1)					
<b>Bahia</b>	<b>10.661,09</b>	<b>37.004,04</b>	<b>97.567,40</b>	<b>27.301,19</b>	<b>22.494,85</b>	<b>167.727,38</b>	<b>11.832,33</b>	
Salvador	17,25	5.367,64	27.493,43	4.206,61	6.987,85	39.866,17	14.705,51	1º
Camaçari	10,46	6.399,50	3.739,80	543,94	2.520,17	12.669,92	49.639,65	2º
Feira de Santana	39,78	1.840,04	5.367,87	902,61	1.387,37	8.635,05	15.199,91	3º
Candeias	6,06	1.526,21	1.493,97	200,07	2.070,14	5.096,38	60.583,95	4º
Simões Filho	4,03	1.473,17	1.751,99	267,87	794,27	4.023,46	33.137,82	5º
Vitória da Conquista	87,06	632,95	2.695,12	624,76	540,51	3.955,64	12.522,46	6º
Lauro de Freitas	13,59	676,03	2.305,33	380,13	591,70	3.586,65	20.969,44	7º
Luís Eduardo Magalhães	345,30	780,14	1.852,94	141,99	582,25	3.560,63	53.647,42	8º
Itabuna	16,30	577,75	1.999,53	401,86	388,48	2.982,06	14.484,10	9º
Ilhéus	93,08	673,87	1.371,01	379,76	386,59	2.524,54	13.477,49	10º
Barreiras	499,95	379,59	1.328,50	275,28	235,58	2.443,62	17.320,66	11º
Dias d'Ávila	1,65	1.331,04	681,51	145,30	426,27	2.440,47	35.050,13	12º
Paulo Afonso	9,79	1.629,51	645,12	236,79	71,68	2.356,10	21.381,57	13º
Juazeiro	154,97	330,70	1.401,24	410,17	248,64	2.135,55	10.598,32	14º
São Francisco do Conde	6,23	-1.189,16	3.032,60	268,73	252,02	2.101,70	61.406,66	15º
<b>Alagoinhas</b>	<b>30,61</b>	<b>677,54</b>	<b>954,99</b>	<b>260,77</b>	<b>316,92</b>	<b>1.980,06</b>	<b>13.802,16</b>	<b>16º</b>

Fonte: SEI / IBGE (2012)

A tabela também ilustra que os valores relacionados aos serviços e a indústria são maiores que os da agricultura. Deste modo, as características apresentadas refletem a divisão territorial para fins do OP, pois o município divide-se em regiões urbanas e rurais, refletindo diretamente nas prioridades eleitas no OP, assunto tratado a seguir.

## 5.2. HISTÓRICO SOBRE O OP EM ALAGOINHAS: IMPLEMENTAÇÃO

O Orçamento Participativo no município de Alagoinhas passa a ser implementado de fato no município de Alagoinhas em janeiro de 2001, com a posse do Prefeito Joseildo Ramos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Antes, o OP na cidade de Alagoins has era apenas um projeto aprovado na Câmara de Vereadores, permanecendo no papel.

A partir de 2001, o Orçamento Participativo passa a ser uma modalidade de orçamento executada em direção à política local sendo que ele foi implementado na cidade de Alagoins has para os anos de 2001 e 2002 com perspectiva de ser aplicado nos anos de 2003 e 2004.

Um dos principais objetivos derivados do OP era ser um elemento para facilitar a discussão nas comunidades, possibilitando assim, a identificação das vulnerabilidades e principais carências e dificuldades de cada região.

Para facilitar os trabalhos do OP são estabelecidas algumas regras para definição dos trabalhos no município. A primeira é geográfica. A cidade foi dividida em 17 regiões: 13 urbanas e 04 rurais. Ressalta-se que ocorreram mudanças nessa divisão, sendo que para 2002 a cidade passou a ser dividida em 12 regiões, sendo 08 na Zona urbana e 04 na Zona Rural, conforme figura 7 (pág. 108). Além disso, a partir de cada região da plenária ocorreu uma subdivisão em bairros, ruas na área urbana, e em localidades e distritos na área rural para as definições de prioridades locais.

**Figura 7 – Regionalização do OP**

**Legenda**



Região

Bairros.

- Região 1 – Alagoins has Velha.** Cruzeiro dos montes, conjunto Miguel Fontes, conjunto Manuel Andrade, Área da Chesf, Alagoins has IV, Loteamento Frei Leão e Fonte dos Padres.
- Região 2 – Jardim Petrolar.** Parque Regente, Parque Floresta, Jardim América, Dom José Cornellis, Riacho do Mel, Pinto Aguiar.
- Região 3 – Praça Santa Isabel.** Brasilinha, Alto e baixo do Corte, Parque diesel, Mangalô, 15 de Novembro, Alto Sagrado Coração de Jesus, Padre Araguaia, Joro, São José, Miguel Velho, São Cristovão, Parque Vitória, Baixa da Candeia, Silva Jardim, Parque São José, Nossa Senhora das Graças, Thompson Flores, Inácio Bastos, Parque Santa Maria.
- Região 4 – Barreiro.** Santo Antônio, Teresópolis, Nova Brasília, Murilo Cavalcanti, 21 de Setembro, Irmã Dulce, D. Avelar, 10 de Novembro.
- Região 5 – Rua do Catu.** Baixa da Santinha, Frei Leão, Vila dos Laranjais, Lagoa da Feiticeira, Parque São Francisco, Morada do Sol, Imaculada Conceição, Urbis III.
- Região 6 – Santa Terezinha – Marechal Floriano.** Loteamento santa Terezinha, São Crispim, São Lázaro, Avenida Silva, Final de Linha Santa Terezinha.
- Região 7 – Praça Kennedy.** Parque Jaqueira, Cachorro Magro, Loteamento Novo Horizonte, Clériston Andrade, Vila Marçal, Rômulo Almeida, Pirinel, Alecrim, Vale Nova Esperança, Alto da Cruz e Jardim das Hortênsias.
- Região 8 – Centro.** Severino Vieira, Parque José Dórea, Alameda das Acácias, Praça Ruy Barbosa, Pracinhas Dionísio e Eulásio, Feira do Pau, Pedro Braga, Praça da Saudade, Quintino Bocaiúva.
- Região 9 – Riacho da Guia.** Conceição I e II, Quizambu, Borges, Cruz da Caetana, Riacho, Baixão Canoa, Km 19, Sucupira, Limeira, Tombador, Lamarão, Patiopa, Km 15, Km 12, Encantado, catuzinho, Jacaré e Buri.
- Região 10 – Sauípe.** Mangueira, Novo paraíso, Brespel, Espuma, DISAI, Cavan, São Bernardo, vale do Sol, Limoeiro, Capoeira, Rio Branco, Pati, Serra do Bode, Cabeje, Ladeira Grande.
- Região 11 – Narandiba.** Estevão, Saco da Lagoa, Papagaio I e II, Calu, Vila São João, Cajazeira, Gravito, Portões, Pedras, Olhos D'água, Ponta do Beiju, Canto Escuro, Uruba.
- Região 12 – Boa união.** Poço, Oiteiro, Moreira, Cangula, Rio Seco, Barbalho, Espinha, Santo Antônio, Lameiro, Boa Vista, Godinho, Guabiraba, Fazenda Vitória, Tucum, Cambuí, Camboatã, Piandobal e Jenipapo.

Fonte: Landim, 2006, p. 99

As iniciativas do poder executivo local para fomentar a participação popular por meio de ações efetivas de recursos que potencializavam a implementação do OP foram ações importantes para esse processo. No Anexo N é possível observar os programas destinados ao aperfeiçoamento das atividades por meios de recursos destinados aos projetos voltados para as ações com as associações, como por exemplo, a subfunção 244 (provisão de recursos no PPA e na LOA) que tinha a pretensão de atingir 87 associações.

A partir dessas ações do governo municipal, as iniciativas do poder público ganharam transparência, ponto importante para a participação democrática e cidadã. No Anexo D é possível observar que medidas de fiscalização em relação ao andamento e conclusão das obras passam a ser comuns. No anexo C é possível visibilizar estas ações a partir das visitas de acompanhamento ao andamento das obras realizadas pelos representantes das associações, bem como a participação de conselheiros e delegados do OP, além disso, passa a ser prática comum por parte das associações a cobrança em relação ao andamento das obras sendo possível se observar esta postura tendo como referencia os anexos E, com ofício cobrando posicionamento em relação a execução das obras orçadas pelo OP e a resposta da PMA anexo F. Os Anexos H, I, J e K trazem também um balanço da Gestão municipal em relação ao andamento das obras e sua situação em dado momento. Dessa maneira, a população passou a ser mais informada sobre as ações do governo, recurso visto a partir da sub-função 131. Contudo, a mais significativa para o OP foi indubitavelmente a sub-função 121, que destinou os recursos necessários para a promoção da participação direta da população às ações do governo. Tal programa teve a pretensão de atender 26.000 pessoas no primeiro momento do mandato executivo. Essas definições trazidas pelo PPA e consolidadas pelo legislativo mediante aprovação da LOA, permitiram orçamentariamente, fomentar a criação de um ambiente propício para a implantação de uma cultura de ação política importante para a cidade de Alagoinhas.

Sobre a configuração dos trabalhos, a partir do primeiro ano de vigência do OP, foram realizadas aproximadamente quarenta assembleias populares, entre a primeira e segunda rodada. Os principais pontos das pautas das assembleias foram:

- A discussão do Orçamento Participativo;
- A prestação de contas da prefeitura;

- A definição de prioridades (na política pública) para distritos, subdistritos, bairros e ruas;
- A eleição de delegados para representar a comunidade no OP;
- A retirada de delegados da primeira conferência de saneamento ambiental no município.

As assembleias foram abertas com as explicações sobre a Conferência Municipal Regional de Saneamento e Meio Ambiente já que a questão do saneamento básico e do esgotamento sanitário era e ainda é um dos grandes e graves problemas enfrentados pelos munícipes. Em seguida, foram abordados os papéis do orçamento para a prefeitura e da sociedade como forma de acesso educativo ao tema e desmistificação do mesmo. Além disso, apresentaram-se os processos de funcionamento do Orçamento Participativo (a partir das necessidades locais são escolhidas prioridades para implementação do orçamento público e posterior realização de suas obras).

**Tabela 5 - Datas de algumas reuniões e temas**

Mobilização	Data	Local	Tema	Região	Zona	Rodada	Nº. Pessoas
Reunião	15.05.2001	URBIS	Sobre o OP	2	Urbana	1ª	45
Reunião	29.05.2001	URBIS	Habitação-Urbanismo	2	Urbana	1ª	65
Reunião	27.05.2001	Centro	Sobre o OP	8	Urbana	1ª	40
Reunião	27.05.2001	Boa União	Sobre o OP	12	Rural	1ª	250

Fonte: Diagnóstico Participativo do Município de Alagoinhas, UFBA (2003)<sup>5</sup>.

De acordo com o Diagnóstico Participativo do Município de Alagoinhas, UFBA (2003-2005) (Anexo L e M) e com o PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) de Alagoinhas, foi possível observar a contemplação de algumas demandas, tais como: iluminação; transporte; pavimentação; drenagem; saneamento; má utilização dos espaços públicos; manutenção e reforma de praças;

<sup>5</sup> Diagnóstico Participativo da Cidade de Alagoinhas, UFBA, - Atividade Curricular em Comunidade ACC FCH 461. Projeto desenvolvido pela Universidade Federal da Bahia, coordenado pelo Professor Doutor Elenaldo Celso Teixeira que acompanhou o processo de implementação do Orçamento Participativo, e mapeou as associações rurais e urbanas existentes no Município de Alagoinhas. 2003-2005.

acesso para a cidade; recuperação da lagoa da Feiticeira, ordenamento da cidade (arborização, estacionamento, drenagem de canais etc.); água, luz, telefone, estradas, drenagens das estradas, segurança. A partir dessas necessidades foram votadas as prioridades principais para cada região.

Um ponto importante para estas mobilizações iniciais foi a participação da UAMA e a UARA, agentes fundamentais na mobilização popular para as reuniões ocorridas durante o processo de discussão do OP, mobilizando as associações locais e convidando à comunidade para participação.

Nos processos de escolhas dos dirigentes, os delegados foram eleitos por votação simples, sendo que para cada dez participantes dessas reuniões, escolheu-se um delegado. Esses tinham a responsabilidade e função de continuar a discussão do OP junto às comunidades, de fiscalizar o andamento das obras realizadas e de observar se as demandas definidas como prioritárias foram realizadas, e no caso de não terem sido elaboradas, eles deveriam buscar uma negociação, se necessário, conforme o Diagnóstico Participativo do Município de Alagoinhas.

No ano de 2002, o OP passa a se tornar mais complexo buscando atingir mais demandas de políticas públicas com ampliação de temáticas específicas e buscava também ampliar a participação democrática da sociedade civil. Além disso, o OP de Alagoinhas passou a ser dividido em três modalidades de assembleias, que se constituiu da seguinte maneira: uma 1ª rodada com composições de assembleias intermediárias e uma 2ª rodada, realizando aproximadamente 72 assembleias.

Em relação à participação e representatividade, as assembleias se compunham com um mínimo de 20 pessoas da comunidade. Os representantes das comunidades eram eleitos delegados baseando-se na participação quantitativa, ou seja, 01 delegado para cada dez participantes da comunidade. Os conselheiros eram eleitos entre os delegados de cada região, podendo ser eleitos dois titulares e dois suplentes regionais e temáticos.

Sobre a publicização do OP, por divulgação na época, era feita através das emissoras de rádios locais e nos sistemas de carro de som, além de cartazes e panfletos distribuídos na cidade e nos distritos, como também eram divulgadas pelas lideranças das associações comunitárias que auxiliavam e atuavam intensamente na mobilização popular.



Do ponto de vista econômico, durante este período inicial de vigência do OP, na gestão municipal do período, a receita do município gravitava em torno de R\$ 42 milhões de reais e a porcentagem definida para demandas estabelecidas a partir do OP era de 7,5 % da receita, ou seja, R\$ 3.150.000 foram demandas preconcebidas pelo OP.

Em termos de arranjo político, inicialmente a relação do OP com a Câmara municipal às vezes se tornava tensa, já que a composição da mesma era de 17 vereadores, sendo que os partidos alinhados a esquerda tinham uma representação minoritária de apenas 04 representantes. Os demais eram abrigados em partidos conservadores ou assistencialistas. De acordo com o Diagnóstico Participativo do Município de Alagoinhas (UFBA, 2003-2005), a maioria não aceitava o OP por entender que essa forma de dividir o poder com a comunidade enfraquece a representatividade política dos vereadores, fragiliza as práticas assistencialistas derivadas do cargo e no entender desses políticos, o OP desestruturava as suas bases eleitorais, deixando assim o vereador secundarizado no seu papel de legislador.

Como resultado conclusivo da mobilização popular durante este período de gestão municipal que vai de 2001 até 2008 os resultados expressos pela coordenação de participação popular, órgão responsável pelo conselho do orçamento participativo, são bastante significativos.

Durante o período estabelecido para esta análise, o governo municipal destinou ao OP valores superiores a R\$ 25.000.000,00 de reais que foram direcionados para realização de 156 obras definidas a partir das decisões oriundas do OP, sendo que dessas definições, ao encerrar a gestão, 99 foram concluídas, 24 destas definições estavam em andamento e 18 estavam definidas para serem realizadas.

Em relação à participação popular, o orçamento participativo da cidade de Alagoinhas, de acordo com o conselho do orçamento participativo durante este período, elegeu 2.249 delegados e também 522 conselheiros em 12 regiões do município divididas em 8 regiões urbanas e 4 rurais de acordo com a divisão proposta. Esses membros eram responsáveis por representar as suas comunidades e por definir as ações prioritárias como políticas públicas para o município, além de definir e fiscalizar o orçamento público municipal, que na prática foi popularizada a partir do momento que o OP foi notório no município.

De acordo com as atas das reuniões do Conselho do Orçamento Participativo e também e da UAMA, verificou-se que as definições, oriundas a partir do OP, representam apenas uma parcela da destinação do Orçamento Público do município, estabelecida em 7,5% do orçamento público. No entanto, essas ações permitiram um engajamento maior da população em relação a todas as definições oriundas do orçamento público municipal, o que permitiu também uma maior transparência e participação da sociedade na sua fiscalização. Um aspecto evidenciado pelo conselho do OP foi o de que no início dos trabalhos, a participação popular nas plenárias foi maior na zona rural do que na área urbana e uma das hipóteses concebidas para explicar este engajamento se encontra na busca pela superação dos problemas existentes na zona rural.

### **5.2.1. A trajetória de desenvolvimento do OP em Alagoinhas**

A trajetória dos resultados do OP nas gestões municipais dos períodos de 2001 a 2004 e 2005 a 2008 será sintetizadas para expressar os principais resultados decorrentes desse processo, do ponto de vista de suas obras e de todo a sua construção, bem como as peculiaridades e definições de suas principais demandas. Essa trajetória foi remontada a partir de dados coletados junto à Prefeitura Municipal de Alagoinhas dos relatórios oficiais de gestão municipal, de documentos do poder legislativo, documentos oriundos das diversas secretarias de governo e que foram também responsáveis pela execução de obras do OP ou pela sistematização do processo como a coordenação especial de participação popular e do conselho do Orçamento participativo do município de Alagoinhas.

### **5.2.2. Participação popular e necessidades na zona rural**

Muitas são as necessidades existentes na zona rural do município vinculado à inexistência de infraestrutura básica para atendimento dessas comunidades. Os principais problemas evidenciados são a ausência de serviço de abastecimento de água encanada e saneamento básico. Existiam evidentes no fornecimento de energia elétrica e comunicação para a população, que ainda continuam precários. Isso cria entraves para o escoamento dos pequenos e médios produtores rurais. Além disso, faltam também serviços de assistência técnica complementar ao

processo de produção agrícola para permitir uma maior competitividade para os agricultores, o que desfavorece a permanência na terra.

Outro problema bastante significativo e evidenciado nesses encontros era, e ainda é, a carência de postos de saúde para atendimento médico da população, que sofre bastante em decorrência da precária oferta nessa área. E para completar esse cenário exposto pelos representantes da zona rural, há poluição de algumas das nascentes e de seus rios, decorrentes do processo de exploração dos recursos minerais. A contaminação dos rios acentuou ainda mais os problemas existentes para as comunidades que são muito dependentes destes recursos para se manterem em seus espaços geográficos e não abandonarem sua terra e família para tentar o engajamento em um trabalho na sede, ou mesmo em uma outra grande cidade do estado ou fora dele.

Dessa maneira, a importante mobilização dos moradores das comunidades rurais se explica e se justifica por estes dois grandes elementos indutores, as carências que potencializaram a participação das comunidades e o estímulo à participação dos moradores pela ação das associações existentes que contribuíram para que as discussões tivessem um amplo apoio e engajamento comunitário.

### **5.2.3. Participação da área Urbana (sede)**

Os principais problemas existentes na área urbana do município de Alagoinhas já era, antes da implementação do OP, fruto de intensa cobrança das associações de moradores da cidade.

As principais necessidades da população estavam e ainda estão centradas em uma complexidade de problemas decorrentes de uma cidade que cresceu sem a devida preocupação em articular de maneira mais ordenada os seus espaços, como por exemplo, a quase inexistência de ações de abastecimento e tratamento de água e de saneamento básico. Os bairros da cidade apresentavam condições muito precárias em relação à infraestrutura mínima no período que antecedia ao OP e suas primeiras ações.

Segundo dados da prefeitura, o município apresentava menos do que 20% das casas cobertas com saneamento básico, o que potencializava em muito os problemas de saúde pública para o município. Outro aspecto que era um desafio

para ser resolvido na cidade dizia respeito à falta de urbanização em vários dos seus espaços públicos, como praças e jardins.

Com a existência de terrenos desocupados e baldios, além de problemas com lixo acumulado nesses terrenos não ocupados, a cidade carecia de espaços para o lazer das pessoas. Faltava também a pavimentação em muitas de suas ruas e avenidas, o que prejudicava em muito a mobilidade urbana. Um sistema de iluminação pública deficiente em vários bairros da sede potencializava outros problemas, como por exemplo, a falta de segurança, a ausência de políticas de geração de emprego e de renda mais específicas, o que acabava por ocasionar problemas sociais e estruturais significativos, e que acentuavam o desemprego para os munícipes.

Além desses problemas citados anteriormente, a cidade sofria (e ainda sofre) com a deficiência de transporte em bairros mais periféricos, o que prejudicava a mobilidade urbana e também potencializava a insegurança. Outra reivindicação dos moradores é que a cidade precisava de mais postos policiais e também de unidades de saúde, pois esses eram grandes problemas da cidade.

Além dessas questões, outra necessidade sinalizada era a promoção de atividades, em alguns bairros, para as crianças e adolescentes. Isso demandava uma política mais focada para os jovens com a construção de creches para crianças e alternativas de ações para a juventude como política de Estado, já que muitas pessoas desses bairros trabalhavam em Salvador ou estavam desempregadas, o que determinava uma atenção especial por parte do poder público.

### 5.3. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ELABORAÇÃO DO OP

O OP configura-se como uma modalidade orçamentária que propicia a criação de espaço de debate e decisão política-participativa, onde a população interessada passa a decidir em quais obras e serviços, deverá ser dada prioridade para receber investimento com recursos públicos. No caso dos municípios, a sociedade por meio de seus instrumentos de participação poderá decidir junto à administração municipal, a cada ano, em quais áreas os recursos do orçamento público serão investidos.

Essa modalidade orçamentária é um processo que estimula o exercício da cidadania, o compromisso da sociedade com o bem público, gerando

corresponsabilização entre o Governo e a sociedade sobre a gestão dos recursos públicos. O principal benefício do Orçamento Participativo é a democratização da relação Estado-Sociedade, com fortalecimento da democracia. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública. (PALUDO, 2012).

Deste modo, percebe-se que é a partir das metas descritas no PP e na LDO que a Administração Pública elabora o orçamento público municipal que deverá ser executado no exercício subsequente.

Seguindo o processo, a aprovação do orçamento fica a cargo do Poder Legislativo, além de apresentar emendas ou alterações à peça orçamentária, de acordo com o prazo que é concedido para apreciação da mesma.

É justamente nesse momento, que a população solicita por meio de seus representantes, a inclusão, alteração ou supressão, dentro do orçamento municipal de metas que venham a constar no PP e LDO.

A sociedade geralmente participa por meio de Assembleias, Fóruns de Delegados e Conselhos do Orçamento Participativo (COP). Momentos de participação como esses são previsto na Lei Orgânica do Município de Alagoinhas.

As demandas priorizadas no OP obedeceram à hierarquia da demanda da região por infraestrutura, lazer, educação e população a ser atendida.

Ao permitir a participação da sociedade civil por meio de seus representantes o compromisso com a população fica mantido e o OP torna-se, conforme afirma Sanches (2002, p. 43), “[...] o espaço de deliberação efetiva, com regras preestabelecidas que não se alteram ao sabor dos interesses, nem da população e nem do governo, promovendo a ideia da cogestão das políticas públicas”.

Geralmente nas reuniões do OP ocorrem críticas, sugestões e a discussão para apontar possíveis soluções. Além de apresentação de propostas, esse processo configura uma ação democrática e conforme aponta Genro (2001, p. 16), “ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o Orçamento Participativo é capaz de gerar uma nova consciência cidadã”.

Nesse aspecto, o sucesso da participação popular na gestão de algumas cidades Brasileiras tem no Orçamento Participativo uma das suas expressões mais marcantes. As experiências em todo o Brasil são cada vez mais comuns.

No modelo de OP, a população se mobiliza para participar nos processos de construção de uma parte do Orçamento Municipal, e desta maneira a sociedade pode interferir na definição das prioridades e na destinação dos recursos públicos para itens de interesse coletivo e social.

A população da cidade de Alagoinhas, a partir da gestão municipal de 2000, passou efetivamente a contar com o OP como um importante instrumento popular de diretrizes para política pública. Dessa maneira, a sociedade através de intensa mobilização, pode participar do processo através de organizações sociais ou individualmente. A gestão municipal, por sua vez, estabelece limites e critérios para compartilhar o poder de decisão com os moradores. No caso da cidade de Alagoinhas, definiu-se como critério que 7,5% do orçamento Público eram de definição exclusiva do Orçamento Participativo. Os representantes que se interessam pela participação no processo de definição destas diretrizes, podem ser representados por agentes locais e representantes delegados em seus bairros ou regiões de planejamento.

Em relação ao Orçamento, é necessário rememorar que o mesmo possui um caráter público não só por se constituir como uma lei, mas também por ser elaborado e aprovado num espaço público, através de discussões e emendas feitas pelos representantes municipais eleitos que são os vereadores e definido nas sessões da Câmara. A Constituição de 1988 define três instrumentos integrados para a elaboração do orçamento, que visam o planejamento das ações do poder público. São eles:

- O Plano Plurianual (PPA);
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- A Lei Orçamentária Anual (LOA).

É importante salientar que esses instrumentos são na verdade etapas da elaboração do orçamento público, embora previstas na Constituição, inclusive com prazos, nem sempre são cumpridas a risca pelos municípios. É válido também ressaltar que a população pode participar do processo de elaboração do orçamento em todas as suas etapas. É na fase da lei Orçamentária Anual, também chamada de LOA, que se inicia a participação popular no processo de elaboração do orçamento.

A primeira etapa de elaboração do Orçamento Participativo possui caráter interno de negociação entre as diversas secretarias e representantes, já que

normalmente, esses serão frutos de uma diversidade de demandas sociais, estabelecendo uma necessidade de diálogo entre as secretarias de governo, especialmente as de políticas sociais devido à resolução de uma série de demandas para este fim, bem como a de planejamento para estabelecer a melhor forma de execução das decisões emanadas do OP.

É necessário também estabelecer a melhor forma de equacionar os recursos financeiros e o potencial arrecadatório do município a partir de seus gastos para o alcance das resoluções estabelecidas a partir do OP. Definidas essas questões, o governo define suas propostas para o período de governo e as apresenta para a população. A partir desta base, será estabelecida a metodologia do processo de participação que buscará contemplar as seguintes possibilidades:

- a) Processo descentralizado de discussões com a sociedade dividindo o município por regiões;
- b) Estabelecimento de critérios para resolução de demandas de forma regionalizada;
- c) Estabelecimento dos critérios para participação popular;
- d) Estabelecimento das Instâncias de participação popular e das suas competências para se atingir as metas específicas.

Outro aspecto relevante, diz respeito à articulação entre as instâncias de decisões populares do OP. Cabe lembrar que um dos fatores fundamentais ao processo do Orçamento Participativo, é o acompanhamento de todas as suas etapas. O OP não se encerra com a sua elaboração e as decisões por ele derivadas. É necessário e de fundamental importância, o estabelecimento dos instrumentos de acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos recursos públicos. Esses precisam ser transparentes e visíveis para todos os cidadãos

#### 5.4. O ASSOCIATIVISMO EM ALAGOINHAS, O PAPEL DA UAMA E A INFLUÊNCIA DAS ASSOCIAÇÕES NO CONTEXTO DA POLÍTICA MUNICIPAL

A relevância da participação popular na gestão das políticas públicas nas cidades se intensifica a partir do processo de descentralização decorrente da constituição de 1988.

Historicamente, o período de governo militar iniciado em 1964 era caracterizado pelo autoritarismo e pela reprodução de políticas públicas e pela reprodução de políticas sociais centralizadas e excludentes.

Antes mesmo do processo de redemocratização gradual no Brasil, ainda em plena vigência de governos autoritários, já se reivindicava uma ampliação por espaços para Estados e municípios no processo de formulação de políticas públicas, bem como se desejava a inclusão da sociedade civil como protagonista da implementação das políticas sociais e da garantia de direitos.

Segundo Souza (2010, p.122), foi nesse período que ocorreram experiências inovadoras de práticas e ações de gestão pública para os padrões autoritários da época no Brasil. Boa Esperança no Espírito Santo e Lages em Santa Catarina, em pleno final dos anos 1970, inovam e adotam práticas de gestão pública com ações de participação popular e estratégias de desenvolvimento local, inimagináveis para o período autoritário existente.

O processo de redemocratização no Brasil com a eleição de governadores de oposição, com o encerramento do ciclo militar e a emergência de um novo governo permite com que todas as demandas por maior participação e descentralização política fossem traduzidas na Constituição de 1988, intitulada como Constituição Cidadã, e expressando-as como uma carta de tradução das demandas políticas e sociais tão desejadas e vistas como elemento crucial para que o Estado Brasileiro avançasse com uma plena Democracia.

A constituição de 1988 transpôs para o plano legal as propostas da agenda democrática e estabeleceu novas “regras do jogo”, estruturadas em torno de um eixo articulador central, a orientação para a cidadania.

A redefinição da ação dos governos subnacionais, em particular dos governos municipais, ocorre dentro deste contexto. Subordinados ao jogo democrático e, portanto, às reivindicações populares e à avaliação dos eleitores, os governantes municipais têm como referência a agenda democrática e o desafio de contribuir para a construção de um novo desenho de políticas públicas e de gestão pública no âmbito de sua esfera de ação. [...]. (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 145, 146).

É nesse contexto que os espaços e as responsabilidades na gestão pública municipal se ampliam após as transformações da nova Constituição. As responsabilidades em relação ao desenvolvimento econômico e social dos espaços urbanos passam a ter, na gestão das prefeituras, um elemento destacado no que se



refere ao provimento de bens e serviços públicos, na execução das obras decorrentes desses, além da reprodução da força de trabalho na execução dessas tarefas. Desta maneira, a gestão pública municipal passa a ganhar destaque.

Além destas transformações derivadas de mudanças constitucionais, existiu no entendimento de alguns autores um ingrediente econômico, determinado pela intitulada crise fiscal que abateu o Brasil no final dos anos 80 e início dos anos 90. Nesse momento, também houve a redefinição do tamanho e do papel do Estado, que a partir daquele momento, passou a ter uma dimensão interventora mais reduzida com ações de inovação na gestão pública direcionada a minimização do seu raio de alcance e em um menor protagonismo, cujo intuito era o de ajustar as contas públicas.

Este trabalho não objetiva a aprofundar sobre esse tema, contudo esses aspectos servem como parâmetro para conhecimento e entendimento das transformações que culminaram com as mudanças de papéis das esferas de responsabilidade do Governo determinadas durante esse período.

A partir da constituição de 1988, o federalismo brasileiro se redefiniu, inaugurando um ciclo descentralizador, no qual os municípios ganharam um lugar de destaque: a nova constituição ampliou significativamente o leque de competências desse nível de governo e aumentou a participação dos governos locais na repartição dos recursos fiscais.

A dimensão derivada destas transformações preconiza mudanças dentro de um parâmetro diferente. O entendimento destas transformações é oriundo de uma interpretação que levava como base a importância de se alcançar uma maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, percebe-se que o processo de consolidação da democracia moderna configura-se como um dos maiores acontecimentos do século XX, pois apresenta uma nova configuração que leva em consideração a vontade do cidadão, encaminhando o processo da democracia e reforçando, também, a participação cidadã.

Nessa configuração de novas alternativas, abre espaço para a questão social e redefine inteiramente as relações entre estado e sociedade civil. Diante disso, Caccia-Bava (1994, p. 5) argumenta que:

[...] A manifestação de atores plurais na sociedade civil, intervindo nos processos de decisão política nacional e local, faz com que o debate tenha de levar em consideração a diversidade e pluralidade das demandas sociais e urbanas. O empobrecimento crescente e o encolhimento do Estado que nos diz respeito à extensão dos serviços públicos, colocam em destaque o tema do poder local e participação popular porque expressa uma dinâmica que traduz as questões centrais do cenário político nacional. (CACCIA-BAVA, 1994, p. 5)

Todo esse processo conduziu o momento democrático atual, estabelecendo mecanismos de participação, a exemplo das associações, que vem a possibilitar a participação da sociedade na gestão pública.

Dentro desse quadro de participação cidadã, as associações são importantes nesse processo, pois se configuram como instrumento representativo e formativo da sociedade civil, além de possuírem relevância na formulação de ações sociais.

Nesse cenário, torna-se relevante dizer que o dinamismo existente na cidade de Alagoinhas é uma peculiaridade identificada neste trabalho. O município é o mais importante e populoso do litoral norte do Estado da Bahia

É nas relações no âmbito da participação popular que se pode identificar a existência de uma grande mobilização comunitária na cidade, fruto de uma forte cultura associativa construída nesse município, que inegavelmente favoreceu sobremaneira às ações de construção do Orçamento Participativo como proposta de participação política para Alagoinhas.

Assim, a configuração de uma grande população urbana e um processo associativo muito intenso na cidade fez com que o esquema do OP se tornasse rapidamente uma cultura forte na cidade.

As principais demandas da cidade na luta pelos serviços e equipamentos públicos mais relevantes e ausentes como políticas públicas foram logo tema de debate e construção para resolução dessas questões. A cultura existente da congregação de moradores desse município também ajudou na edificação do modelo.

É dentro desse contexto que a proposta ganha força e se consolida como uma alternativa política importante e um espaço público alternativo e democrático na construção dos processos de participação popular das políticas públicas e como complemento da construção da cidadania na gestão municipal.

Na área urbana do município, o processo de consolidação das associações se deu com maior intensidade e, dessa maneira, o amadurecimento e a relevância

política dessas associações foram mais intensos. Desta forma as carências urbanas acabaram sendo muito mais visíveis já que as associações existentes buscaram evidenciar e tentar resolver os seus principais problemas.

Basicamente a zona urbana de Alagoinhas possui, como um dos seus principais problemas, o déficit de políticas de saneamento básico, como por exemplo, a ausência de: distribuição de água encanada aos munícipes, da destinação correta dos dejetos e da coleta regular dos resíduos sólidos. A falta de uma ação adequada para resolução desses problemas faz com que se prolifere o acúmulo destes dejetos em terrenos baldios.

De acordo com o Diagnóstico do Orçamento Participativo da Município de Alagoinhas (UFBA, 2003-205 /Anexo M) outra necessidade evidente no município, e demanda antiga das associações, era uma política destinada à pavimentação nas vias urbanas, a falta de iluminação pública adequada e a inexistência de áreas de lazer e socialização para os munícipes, além de ausências de creches e de ações voltadas para atendimento aos jovens. Evidenciou-se, também, a ausência de uma política voltada para as pessoas desempregadas da cidade e de uma política mais eficiente e eficaz ao combate à violência.

Para a zona rural foram identificadas algumas necessidades no município. Foi identificada a inexistência dos serviços essenciais, como falta de saneamento básico, de serviços de saúde pública, de uma distribuição de energia elétrica, de um sistema de comunicação e telefonia eficiente. As estradas da zona rural ainda eram precárias, dificultando o deslocamento das pessoas para a área urbana, em busca de atendimentos básicos de saúde, e o ~~escoamento~~ escoamento da produção de pequenos agricultores.

Após análise do Diagnóstico do Orçamento Participativo do Município de Alagoinhas (Anexo L), foram identificadas também necessidade relativas à ausência de assistência técnica aos agricultores, o que implica em redução da produtividade das lavouras, além da intensificação do desemprego entre os jovens, que acaba por favorecer a migração destes trabalhadores para outros estados, pois são poucas as famílias que têm terra para trabalhar. Para agravar a situação, não existem postos médicos, os rios estão poluídos devido à exploração dos recursos minerais e assoreamento de alguns.

Esses problemas formam o ponto de convergência entre as associações urbanas e rurais de Alagoinhas, que tem como objetivo, a busca pelas resoluções desses problemas do município.

No que se refere ao processo associativo, a cidade conta com dois grandes fóruns de congregação e defesa de interesses dos seus associados que são a União das Associações de Moradores de Alagoinhas – zona urbana (UAMA) e a União das Associações Rurais de Alagoinhas (UARA), que têm sido responsáveis por organizar a atuação das diversas associações de moradores e de pequenos produtores existentes na cidade.

#### 5.5. ALGUNS RESULTADOS DECORRENTES DO OP TRADUZIDOS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS

Alguns resultados do OP na cidade de Alagoinhas demonstram como se deu o desenvolvimento das ações no município. Para se chegar a esses resultados, foi necessária a revisão das Atas e alguns documentos jurídicos da Prefeitura Municipal e do Jornal da UAMA.

Dessa forma, foram extraídas informações que possibilitaram um maior conhecimento sobre o desenvolvimento do OP no município. A seguir serão apresentados, por meios de gráficos, alguns resultados decorrentes de análise de informações cedidas principalmente pela COP e Prefeitura.

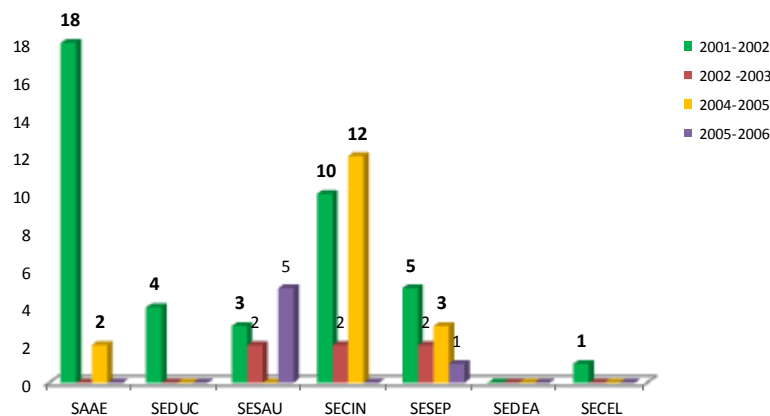
**Gráfico 1 – Situação das obras eleitas no município período 2001-2009**



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas - COP – Período 2001-2009.

O gráfico 1 expressa o quantitativo de obras eleitas pelo OP da cidade de Alagoinhas durante a gestão municipal de 2001 a 2009. São 156 obras, dessas obras eleitas para o município, 70% das obras foram completamente realizadas durante o período, 24% das obras continuavam em andamento ao término desta gestão e 22% estavam definidas para serem realizadas<sup>6</sup>.

**Gráfico 2 – Obras realizadas por secretaria de governo entre 2001-2006**



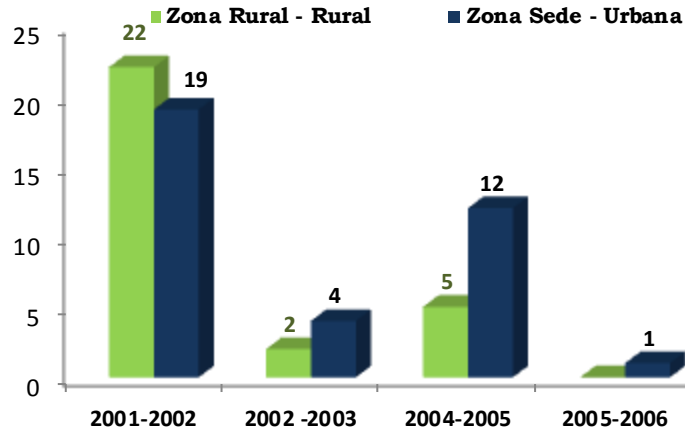
<sup>6</sup> Ver anexos H, I, J e K com as listas das obras realizadas, em andamento e a serem realizadas no período citado.

Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas - COP – Período 2001-2006.

Sobre as obras realizadas durante os períodos estabelecidos, percebeu-se que elas expressam o que foi anteriormente citado como expressão dos principais problemas existentes no município. A secretaria mais demandada pelo OP, ilustrada no gráfico 2 é a Secretaria de Abastecimento de Água e Esgoto (SAAE). Essa constatação se dá devido às demandas já sinalizadas pelas associações e definidas nos processos de escolhas das comunidades, tanto para a sede (área urbana), como para a zona rural do município, muito carente de políticas de infraestrutura. Esse fato é evidenciado a partir das decisões eleitas pelo OP do município. O gráfico ilustra que essa foi a principal demanda nos período compreendido entre 2001 e 2002 como determinação de obra a ser realizada e devido à sua complexidade. Essa é uma ação que demanda tempo desde seu início até sua conclusão.

Outra secretaria bastante envolvida nas obras do OP é a Secretaria de Infraestrutura Municipal (SECIN), que é responsável por obras de requalificação na área urbana e também rural. Ela foi também uma das secretarias mais solicitadas durante as execuções das demandas eleitas a partir do OP e visível pelo gráfico 2, sendo que para o período compreendido entre 2004 e 2005 foi a principal secretaria envolvida em execuções de obras do OP. Essa questão se deve também ao que já foi anteriormente tratado, que é a ausência de espaços públicos para atendimento de demandas da sociedade e fundamentalmente por conta da necessidade de pavimentação dos bairros do município em suas zonas urbanas e rurais que sofrem com a precariedade de suas vias.

**Gráfico 3 – Prioridades de obras do OP no município por região entre 2001-2006**

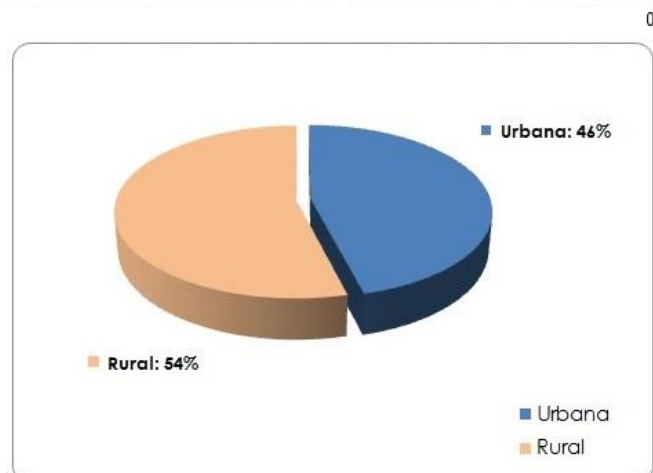


Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas- COP – Período2001-2006.

Sobre as prioridades para eleição das obras, é perceptível que existe, na cidade de Alagoinhas, um equilíbrio relativo à definição dessas prioridades. Isso é fruto de uma perspectiva amadurecida da participação política dos envolvidos: delegados e conselheiros eleitos, que no jogo democrático das escolhas e priorização das obras buscou o exercício de atendimento das demandas da zona rural logo no nascedouro do OP.

Gradualmente, o peso dos problemas existentes na sede também determinou a prevalência das decisões para obras eleitas na zona urbana, como será sinalizado nos gráficos a seguir.

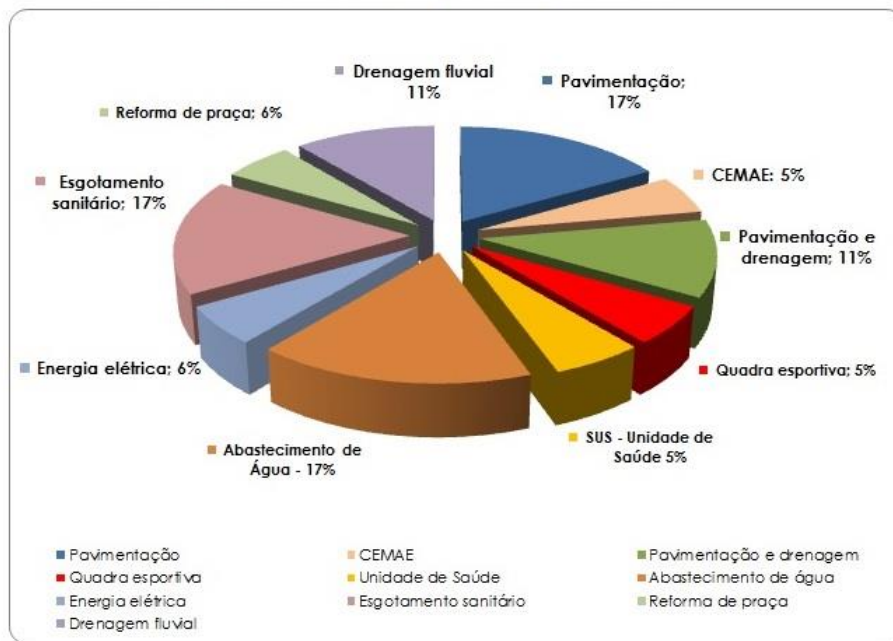
**Gráfico 4 – Distribuição de obras realizadas por área (urbana e rural) 2001-2002**



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas - COP – Período2001-2006.

O gráfico 4 mostra a distribuição das obras realizadas pelo OP na área urbana e rural do município no período de 2001 e 2002. Assim, tem-se que 54% das obras realizadas pelo OP aconteceram na zona rural, enquanto, 46% foram realizadas na zona urbana.

**Gráfico 5 – Demanda de obras realizadas na zona urbana 2001-2002**



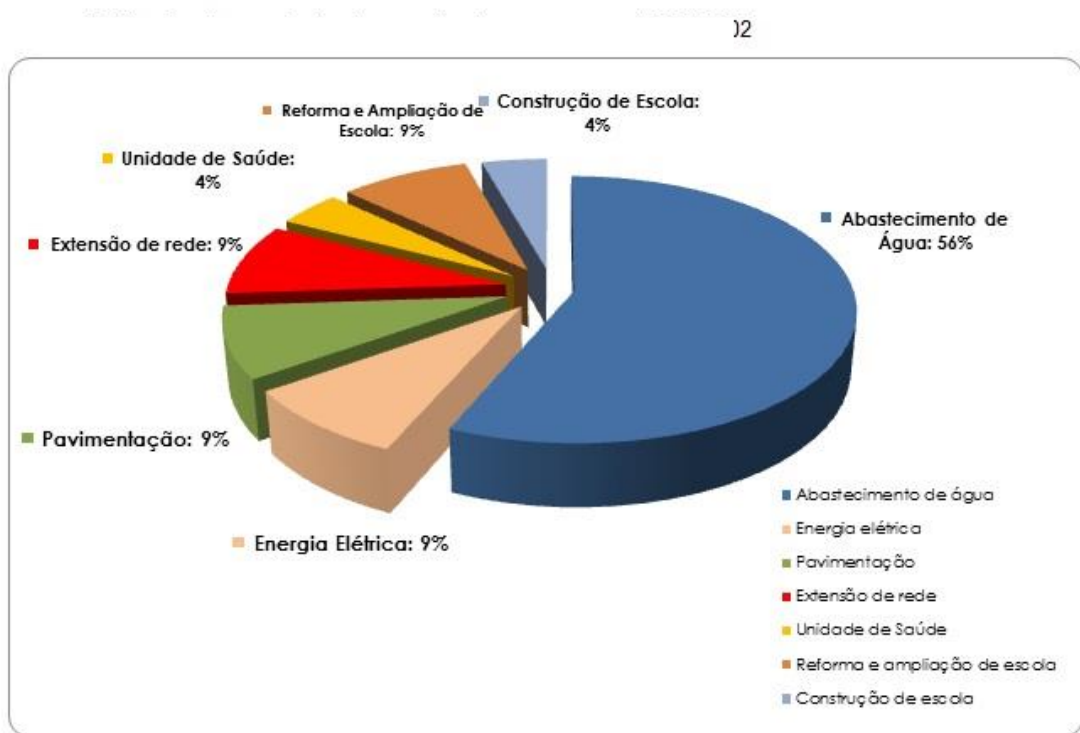
Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas - COP – Período 2001-2006

ina

mostram que 17% dessas obras foram de pavimentação, abastecimento de água e esgotamento sanitário respectivamente, 11% foram de pavimentação e drenagem e drenagem fluvial, enquanto, 6% foram obras para construção de quadras esportivas, construção de Unidade de Saúde, instalação de energia elétrica, além de reforma de praça pública.



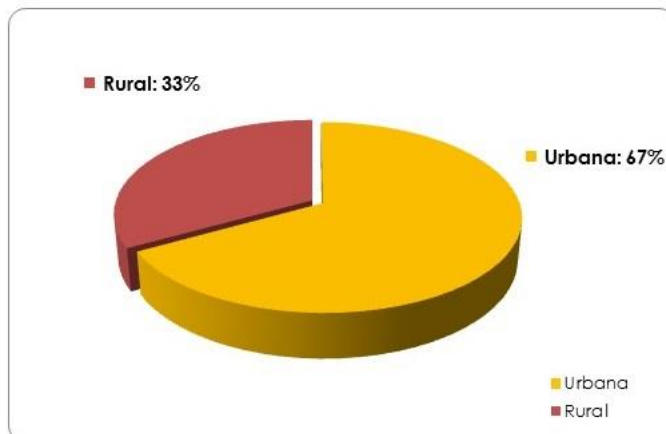
**Gráfico 6 – Demanda de obras realizadas na zona rural 2001-2002**



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas - COP – Período 2001-2006

No período de 2001 e 2002 a maioria das obras do OP ocorreu na zona rural, dessas obras aproximadamente 56% foi para abastecimento de água, 9% respectivamente foram para instalação de energia elétrica, pavimentação, extensão de rede, reforma e ampliação da rede escolar, e 4% respectivamente foram de obras para construção de Unidade de Saúde e unidade Escolar.

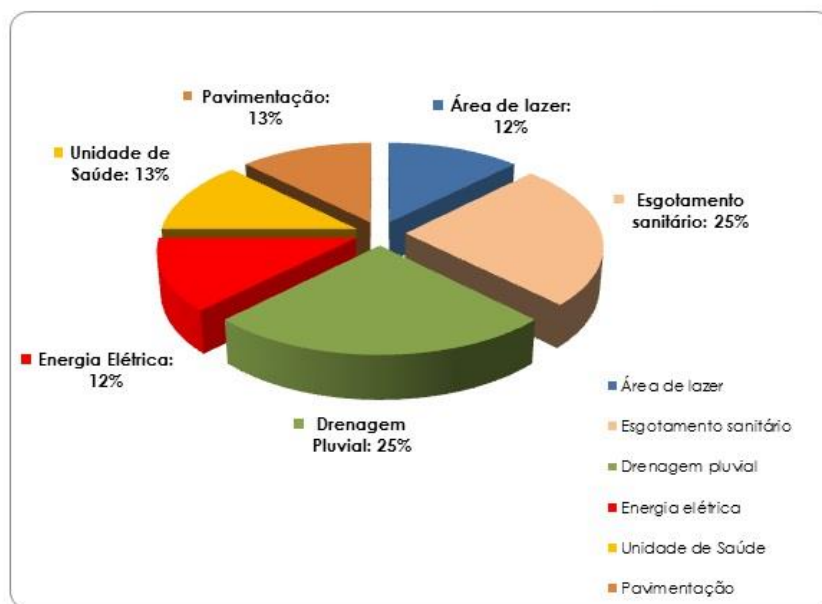
**Gráfico 7 – Distribuição de obras realizadas por área (urbana e rural) 2002-2003**



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas - COP – Período 2001-2006.

No período de 2002 e 2003 o gráfico 7 mostra que ocorreu uma inversão com relação à distribuição das obras ocorridas no município. O número de ações na área urbana cresceu em detrimento das ações da zona rural. Essa inversão também ocorreu nos anos subsequentes. Assim, tem-se que 67% das obras realizadas ocorreram na zona urbana, ou seja, na sede do município, enquanto, 33% das obras foram realizadas na zona rural.

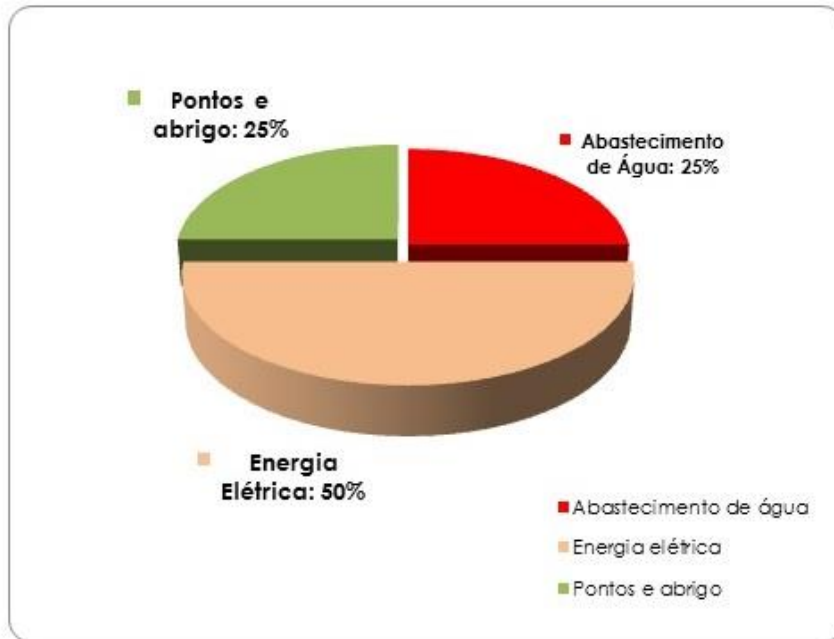
**Gráfico 8** – Demanda de obras realizadas na zona urbana (2002-2003)



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas-COP – Período 2001-2006.

A demanda de obras realizadas via OP na zona urbana nos anos de 2002 e 2003 foram obras de infraestrutura, assim, 25% das ações foram de esgotamento sanitário e drenagem pluvial, 13% respectivamente foram para construção de Unidade de Saúde e pavimentação, enquanto, 12% das obras foram para construção de área de lazer e 12% foram para instalação de energia elétrica.

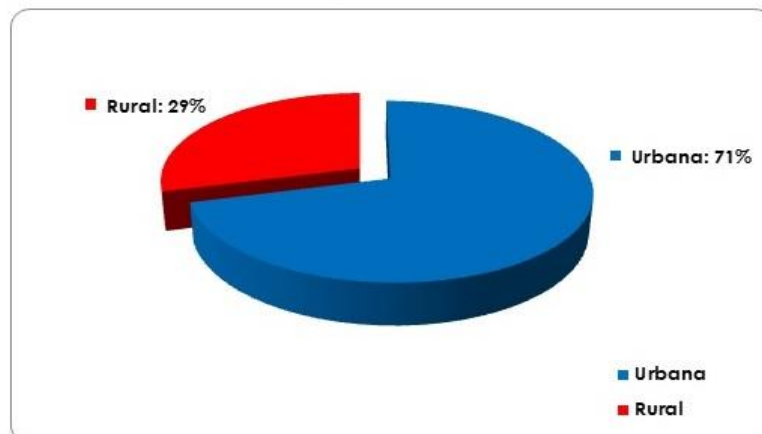
**Gráfico 9** – Demanda de obras realizadas na zona rural (2002-2003)



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas- COP – Período2001-2006.

O gráfico 9 ilustra que na zona rural no ano de 2002 e 2003, 50% das ações do OP foram para instalação de energia elétrica, e 25% respectivamente foram para obras relacionadas à abastecimento de água e construção de pontos e abrigos para a espera de ônibus.

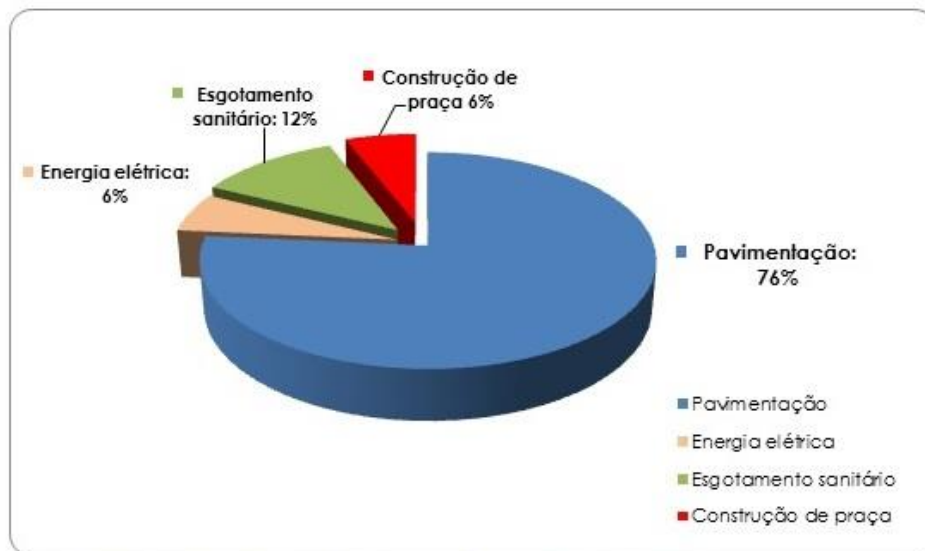
**Gráfico 10** – Distribuição de obras realizadas por área (urbana e rural) 2004-2005



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas- COP – Período2001-2006.

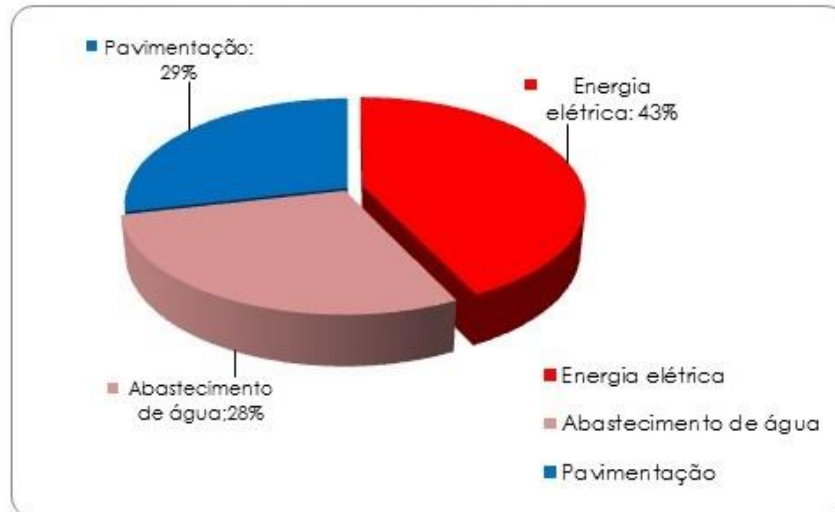
O gráfico 10 mostra as obras realizadas na área urbana e rural do município no período de 2004 e 2005, em que 71% das obras do OP ocorreram na sede do município, ou seja, na área urbana e 29% das obras implementadas aconteceram na zona rural.

**Gráfico 11** – Demanda de obras realizadas na zona urbana (2004-2005)



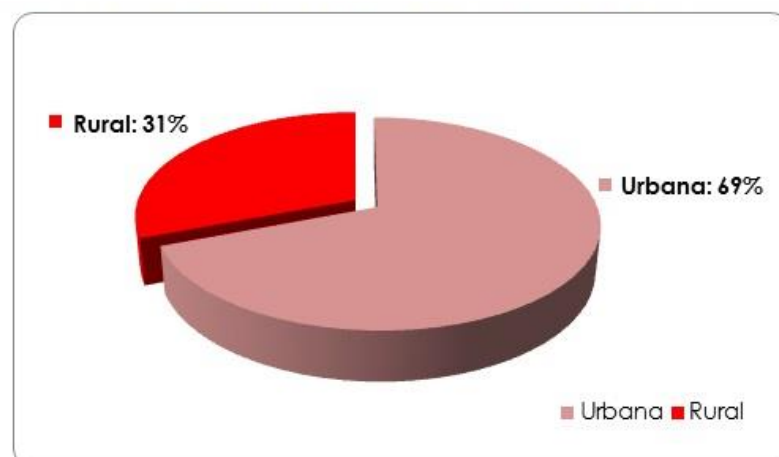
Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas- COP – Período 2001-2006.

Já o Gráfico 11 demonstra as obras realizadas via OP na zona urbana nos anos de 2004 e 2005, onde 76% das obras foram de pavimentação, 12% das ações foram direcionadas para obras de esgotamento sanitário, enquanto, 6% respectivamente foram de obras para construção de praça e instalação de energia elétrica.

**Gráfico 12** – Obras realizadas na zona rural (2004-2005)

Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas-COP – Período 2001-2006.

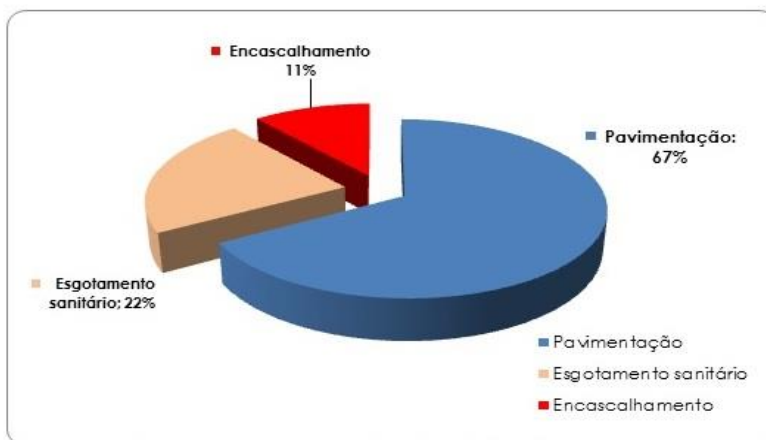
No período de 2004 e 2005 ocorreram obras do OP na zona rural, dessas obras aproximadamente 42% foi para instalação de energia elétrica, e, 29% respectivamente foram obras de pavimentação e abastecimento de água.

**Gráfico 13** – Distribuição de obras realizadas por área (urbana e rural) 2005-2006

Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas-COP – Período 2001-2006

O gráfico 13 ilustra obras deferidas pelo OP na área urbana e rural do município no período de 2005 e 2006, seguindo uma tendência municipal onde as obras na zona urbana foram em maior número, tem-se que 69% das obras do OP ocorreram na sede do município, ou seja, na área urbana e 31% das obras implementadas aconteceram na zona rural.

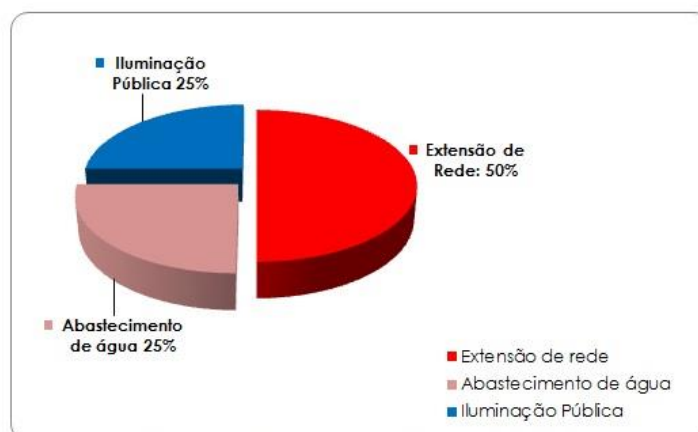
**Gráfico 14** – Demanda de obras realizadas na zona urbana (2005-2006)



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas- COP – Período 2001-2006.

O gráfico 14 demonstra que entre 2005 e 2006, o OP realizou algumas obras na zona urbana, sendo que 67% destinadas à pavimentação, 22% foram para esgotamento sanitário e 11% para encascalhamento.

**Gráfico 15** – Demanda de obras realizadas na zona rural (2005-2006)



Fonte: Prefeitura Municipal Alagoinhas- COP – Período 2001-2006

O gráfico 15 ilustra que no período de 2005 e 2006 ocorreram obras do OP na zona rural, dentre essas obras aproximadamente 50% foram de obras para extensão de rede, enquanto, 25% respectivamente foram para obras de abastecimento de água e iluminação pública.

## 5.6. CONSIDERAÇÕES SOBRE O OP NA CIDADE DE ALAGOINHAS NOS DIAS ATUAIS

De acordo com Tavares (2000, p. 375), “o orçamento abrange funções e operações que envolvem todas as áreas com necessidade de alocação de algum tipo de recurso financeiro, para fazer face às despesas de suas ações”. E Anthony (1970) complementa que o orçamento está associado ao controle. Assim, define-se que o controle orçamentário ou operacional é uma ação imprescindível na realização dos planos, políticas e padrões que venham a ser estabelecidos.

Deste modo, o OP procura encontrar e explicar os mecanismos sociais concretos através dos quais a escolha racional é feita pelos indivíduos. Assim, o OP combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista a ser preservada e qualificada. A escolha periódica de representantes é necessária, mas insuficiente, no processo de aprofundamento da democracia. É preciso combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, em que o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado (SOUZA, 2003, p. 8-9).

Desta forma, o OP objetiva ser um instrumento de democratização, como forma de assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos (OLIVEIRA, 2007, p. 45). O que leva Tonollier (1999) a ressaltar que alguns cuidados são importantes na implantação do OP, como por exemplo, a ajuda dos dirigentes municipais.

O apoio do prefeito e do Secretariado é um fator importante para o sucesso do orçamento participativo. Os dirigentes municipais devem estar fortemente comprometidos com sua proposta, e dispostos a dar sua colaboração no decorrer do processo (ALMEIDA, 2006, p. 2). Por outro lado, não basta simplesmente reunir os cidadãos, fornecendo-lhes alguns valores e dados para se obter resultados com o orçamento participativo, é preciso um método de trabalho bem definido. Possa ser necessário que o governo municipal conte com o apoio de consultores e/ou ONGs

para construir esse método em conjunto com a equipe da prefeitura. (TONOLLIER, 1999 *apud* SANTOS, 2004, p. 51).

Ainda para Tonollier (1999), outro cuidado que se deve ter para garantir o sucesso do orçamento participativo, é consentir o acesso da população envolvida a informações, de forma a permitir uma melhor tomada de decisão. Para tanto, é importante criar meios informativos e de comunicação, a exemplo de boletins, reuniões, programas de rádio, programas de televisão, ou disponibilizar informações via Internet.

Outra forma de deixar as ações mais transparentes é a própria prefeitura tomar a iniciativa de simplificar a apresentação do orçamento, tornando-o mais acessível. Uma dezena de receitas e cerca de quinze despesas corresponde a 95% dos valores orçamentários. Para facilitar a compreensão, devem-se apresentar esses itens em destaque, agrupando os demais na rubrica "outros". (SANTOS, 2004, p. 53).

Com a escassez de recursos dos municípios, o montante destinado a investimentos fica entre 10% a no máximo 20% do total da receita orçamentária. O restante já está, em geral, comprometido com custeio, manutenção e pagamento de pessoal. Segundo Almeida (2006, p. 3), a parcela sujeita a interferência da população é ainda muito pequena e

Com a discussão centrada na receita e despesa, bem como na definição de obras e serviços, o que acaba ocorrendo é que a participação da população na formulação da globalidade das políticas públicas do município e nas reformas necessárias à democratização do Estado deixa ainda um pouco a desejar. (ALMEIDA, 2006, p. 3).

Nesse contexto, Mello (2003, p. 20), sobre a participação popular no OP, afirma que:

A ideia de participação pública na tomada de decisão é tão antiga quanto a própria democracia, porém apenas recentemente foi possível observar o surgimento de novos métodos de participação pública na formulação e implementação de políticas públicas que afetem diretamente a sociedade. (MELLO, 2003, p. 20).

Deste modo, fica sob a responsabilidade das prefeituras, o desenvolvimento de ações que ampliem ainda mais a participação popular nos municípios.

No caso do objeto da presente pesquisa, tem-se que o processo de OP no município de Alagoinhas sofre uma guinada do ponto de vista das decisões e na



própria maneira de determinação estabelecida no OP na gestão municipal de 2009 a 2013. Se antes o orçamento participativo tinha uma característica deliberativa, participativa e a partir de suas decisões emanavam determinações para políticas públicas, o atual quadro muda a maneira de se fazer a ação participativa, buscando um diálogo social <sup>7</sup>a fim de escutar e definir um processo consultivo para as decisões referentes às políticas públicas municipais.

Dessa maneira, o regimento Interno do Orçamento participativo acaba sendo alterado em seus aspectos fundamentais deliberativos passando a ter uma nova configuração consultiva, somente.

O regimento interno, que vem em anexo, demonstra estas mudanças que podem ser vistas no seu artigo 9º e estabelece o Conselho do Orçamento Participativo (COP) como um órgão de participação popular que tem como finalidade a ação de Planejar, propor e fiscalizar as receitas e despesas do Orçamento Público do Município de Alagoinhas. O Capítulo III artigo 17º restringe somente a uma ação consultiva e indicativa as propostas demandadas do conselho do OP e que ainda sofrerá análise por parte do poder executivo. No artigo 18º deste mesmo anexo, é informada a existência de um acolhimento ou veto das resoluções determinadas pelo COP, o que caracteriza de fato, a submissão plena do OP nesse novo modelo regimental.

A justificativa da atual gestão do executivo municipal para a mudança de postura em relação ao modelo de atuação do processo do OP tem como justificativa uma sequência de argumentos que se baseiam nos seguintes pontos;

- O OP da forma que era concebido restringia em uma parcela pouco representativa financeiramente do ponto de vista do Orçamento Público, em relação às decisões sobre as obras determinadas para políticas públicas no município determinadas surgidas a partir do OP;
- O OP era injusto da forma que era concebido, pois favorecia as regiões ou bairros que conseguissem um maior número de pessoas eleitas como delegados e conselheiros e isso acabava por privilegiar grupos que se tornassem hegemônicos, prejudicando o todo;

---

<sup>7</sup> Entende-se por Diálogo Social, uma aproximação entre a política pública e a opinião da sociedade civil organizada (associações, entidades de classe, cidadãos, etc.)

- A influência política de partidos e vereadores na gestão anterior viciavam os processos políticos derivados do partido político do prefeito, cujo intuito era o da promoção pessoal. Isso acabava por prejudicar os processos políticos derivados do OP.

Tendo em vista todos os argumentos levantados, conclui-se que o OP revela-se como uma experiência de democracia direta não somente em Alagoinhas, mas também no Brasil contemporâneo e no mundo, pois o OP é um exemplo de democratização do poder local. Segundo Fedozi (2000, p. 1),

o OP vem suscitando discussões de caráter teórico e prático que podem contribuir – à luz da reflexão sobre as potencialidades e limites próprios dessas experiências que se ampliam no Brasil - para a construção de novas relações entre o Estado e a sociedade de cunho democratizante, novos patamares de equidade social e política e novos saberes societários de caráter emancipatório.(FEDOZI, 2001, p.1)

O autor também acredita que o OP contribui para o reconhecimento, para a construção e para a validação do domínio público e democrático, como requisito essencial ao surgimento da cidadania civil, política e social no Brasil. Foi através do OP e da influência das associações, que os moradores de Alagoinhas conseguiram benefícios para seus bairros e para o município como todo, fortalecendo assim seus direitos de cidadãos e vivendo a democracia.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento é instrumento importante para o planejamento de um governo e tem a finalidade de promover as soluções econômicas e materiais de uma sociedade. A forma como ele deve ser apresentado não vem prevista na legislação pertinente e, sendo o orçamento considerado uma peça contábil, por muito tempo, foi tratado como se fosse um balanço, entretanto, isso se modificou.

Na atualidade, busca-se responder às realidades políticas, desenvolver programas funcionais e avaliar a eficiência da prestação de serviços públicos com o objetivo de atender as necessidades da população. Ressalta-se que a participação popular é muito importante como forma de cobrar e intervir perante o governo e seus representantes eleitos, uma melhor gerência da coisa pública.

Deste modo, este trabalho objetivou analisar a influência das associações de moradores do município de Alagoinhas (representadas pela UAMA) na consolidação do Orçamento Público municipal. O Orçamento Participativo foi tratado como foco central, principalmente no que diz respeito à modalidade de elaboração, execução e controle social de políticas públicas, de forma mais democrática, em que a população efetivamente determina as diretrizes para execução de uma parcela das políticas públicas municipais.

Ao final da década de 1970, em plena vigência dos repressivos e antidemocráticos governos militares, contraditoriamente, surgem as primeiras experiências de medidas participativas em gestões públicas municipais no Brasil. Posteriormente, nas décadas seguintes, essas experiências se multiplicaram em virtude do próprio processo de abertura política que foi se acentuando e se consolidou a partir da redemocratização e posterior ascensão dos partidos de esquerda às gestões municipais.

Dessa maneira, esse novo contexto levou em conta três questões fundamentais: a primeira é de que o estímulo a uma maior abertura às experiências participativas foi derivado da vigência do regime democrático. A segunda, já na plenitude desse regime, e nas transformações provenientes do processo de descentralização da gestão do Estado, determinou mudanças nas condutas relativas às finanças públicas. E a terceira questão, refere-se à presença dos partidos de

esquerda nos governos municipais, favorecendo as ações mais populares, democráticas e participativas no trato com os recursos públicos.

Dentro desse cenário, este trabalho investigou as condições de construção do Orçamento Participativo no município de Alagoinhas no Estado da Bahia e o papel que as associações de moradores tiveram na constituição e consolidação desse instrumento de cidadania e controle social das políticas públicas. Para responder a essas indagações, foram feitas análises documentais que proporcionaram responder ao problema desta pesquisa, ou seja, investigar a maneira pela qual se efetiva a participação dessas associações no OP de Alagoinhas, com vistas à consolidação da cidadania.

Para tal questionamento, chegou-se a conclusão de que a participação das associações no OP se dá através da mobilização popular da comunidade durante as reuniões dessas associações, que determinaram as prioridades para o OP, visando o bem estar e o desenvolvimento social dos Alagoanhenses. Além disso, verificou-se que o processo de cobrança das ações do poder público em relação ao compromisso com as políticas determinadas através do orçamento participativo, é elemento chave para o exercício da cidadania e da participação das associações no OP. Pois, é através da participação direta dos dirigentes dessas associações que compõem os conselhos do OP e que acompanham o processo de implantação das políticas, que há a efetiva participação cidadã, como por exemplo, o acompanhamento e cobranças da execução de obras de melhorias da cidade.

Desse modo, foi possível verificar que o exercício da cidadania das associações e, conseqüentemente, dos moradores, dá-se através do processo de controle social das políticas públicas. Esse controle faz com que a sociedade participe na elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas sociais, contribuindo para o exercício da cidadania no âmbito do orçamento público, trazendo conquistas e melhorias para a população de Alagoinhas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, Monica Maria Torres de. Serviço Social, Trabalho e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 1, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Revista de Sociologia**, Porto Alegre, ano 1, nº 2, 1999.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. O significado da política. In: BOBBIO, Norberto. **Curso de introdução à ciência política**. Brasília: Ed.UnB, 1984.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Lei Complementar nº 131/2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Legislação**, Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha do Bolsa Família**. 2004. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso: 4 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Legislação**, Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Lei Complementar nº 101/2000. Dispõe sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Legislação**, Brasília, DF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. Brasília, DF, 1988.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular, 2007.

CARDOSO, R.C. L. A trajetória dos Movimentos Sociais. In Dagnino, E. (org.) **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CASTRO, Róbison Gonçalves de. **O que é a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Vem Concursos, 2001. Disponível em: <<http://www.vemconcursos.com/index>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

**CARTILHA DO TERCEIRO SETOR.** São Paulo: Ordem dos Advogados do Brasil, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Cidadania: Tipos e Percursos. **Revista Estudos Históricos**, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewFile/2029/>>. Acesso em: 20 set. 2014.

CÓDIGO CIVIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Legislação**, Brasília, DF, 2002.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n.1, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política.** São Paulo: Editora Atlas, 2008.

DRAIBE, Sonia M. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. *In: Serviço Social da Indústria: As políticas sociais no Brasil.* Brasília: SESI, 1993.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo:** reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual.** *In: Fischer, N. e Moll J. (orgs.) Por uma nova esfera pública.* Petrópolis: Vozes, 2000. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca-1/arquivos/Orçamento%20Participativo%20e%20esfera%20publica%20elementos%20para%20um%20debate%20conceitual.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Inovações Democráticas na Gestão Pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Brasil. Coimbra: Oficina do CES, 1998.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: < [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6444](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6444)>. Acesso em: 2 fev. 2015.

FLEURY, Sonia. Reforma Del Estado. Banco Interamericano de desarrollo, Instituto Interamericano para o Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. 2000. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: Crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (ed.) **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1996.

FONTENELE, Alysson Maia. **O orçamento público no Brasil: uma visão geral**. Jus Navigandi, Teresina, n. 62, 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3738>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 3. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

GHON, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 7. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Haddad, Rosaura Conceição Francisco Glauber; Mota, Lima. **Contabilidade pública**. CAPES: UAB, 2010.

LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n.3, 2002.

LAURINDO, Amanda Silva da Costa. **O papel do Terceiro Setor na efetivação dos direitos sociais Brasil: 1988 a 2006**. 2006. 156p. Dissertação (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Direito de Campos, Rio de Janeiro, 2006.

MACHADO, Ednéia Maria; KYOSEN, Renato Obikawa. Política e política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, 1998. Disponível em: <[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c\\_v3n1\\_politica.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v3n1_politica.htm)>. Acesso em: 5 fev. 2015.

MAIA, J. M. **Economia internacional e comércio exterior**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto do partido comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDONÇA, Sonia Regina de; FONTES, Virgínia. História e teoria política. In: CARDOSO, Ciro Flamarion. **Novos Domínios da História**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de Maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual do Palácio do Planalto**, Brasília, DF, 2001.

OLIVEIRA, Neiva Afonso. A teoria da justiça de John Rawls: pressupostos de um neo-contratualismo hipotético. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, 1999. Disponível em: <[revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/download/618/55](http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/download/618/55)>. Acesso em: 28 jan. 2015.

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O controle social na Administração Pública:** propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. 2004. 53p. Monografia (Especialização). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social:** temas e questões. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PLATÃO. **A República.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da Administração Pública:** análise e avaliação governança e redes de políticas. São Paulo: Atlas, 2012.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A construção do sistema de proteção social no Brasil:** avanços e retrocessos na legislação social. 2005. Disponível em:< [www.sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf](http://www.sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2015.

ROSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato Social.** São Paulo: Companhia das letras. 2011.

SANVICENTE, António Zoratto; SANTOS, Celso da Costa. **Orçamento na administração de empresas:** planejamento e controle. São Paulo: Atlas, 2000.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 2011.

SCOTT, John. **Sociologia:** conceitos chave. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2006.

SILVA; Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Ubiratan. **O orçamento participativo nacional é possível?.** Boletim Outras Palavras, Porto Alegre, 2003.

SOUZA, Celina. Orçamento Participativo: as análises das experiências em Porto Alegre e Belo Horizonte. In: **Administração Pública no Brasil:** breve história política. ANDREWS, Chrostita W; BARIANI, Edilson. (Orgs.) São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global:** limites e desafios da participação cidadã. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **Revista políticas públicas**, AATR-BA, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e espaços públicos: caminhos (incertos) da cidadania atual. In: \_\_\_\_\_. **Direitos sociais.** Afinal do que se trata?. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.



WEBER, Marx (2004). **Economia e sociedade**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília.

WELSCH, Glenn. **Orçamento empresarial**. São Paulo: Atlas, 1983.

ZDANOWICZ, José Eduardo. **Orçamento operacional**. Porto Alegre: Sagra, 1983.

# **ANEXOS**

ANEXO A - Documento Ofício 008/2006 da Prefeitura Municipal de Alagoinhas  
Parceria para consolidação do OP - Documento: Ofício 008/2006 da Prefeitura  
municipal de Alagoinhas, PMA para a UAMA, divulgando o calendário e a  
metodologia do OP para os associados tornando público o processo para o OP  
naquele ano 15.02.2006.



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS  
COORDENAÇÃO ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Of. 008/06

Alagoinhas, 15 de fevereiro de 2006

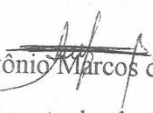
Ao Sr. Hylton Batista

M.D. Presidente da União das Associações de Moradores de Alagoinhas

Devido ao lançamento do 6º Ciclo do Orçamento Participativo, que será realizado no dia 15 de fevereiro de 2006, às 19:00 hs, na Biblioteca Municipal Maria Feijó, comunico que o Coordenador de Participação Popular, Luciano Sérgio, não poderá participar da reunião. (Em anexo a Metodologia e o Calendário do Orçamento Participativo).

Atenciosamente

Alagoinhas, 15 de fevereiro de 2006.

  
Antônio Marcos de Carvalho  
Agente de planejamento

RECEBIDO  
Em 15/02/06  
Nilton 19:45H

### **CICLO OP 2006**

- 01/02 à 06/03/2006 - Reuniões Preparatórias para I Rodada
- 15/02/2006 - Abertura Oficial do Ciclo 2006.
- 07/03 à 19/04/2006 - Assembléias Regionais I Rodada
- 20/04 à 09/05/2006 – Análise das demandas regionais pelas secretarias.
- 10/05/2006 - Fórum Municipal de delegados
- 01/08 à 12/09/2006 - Assembléias Regionais de II Rodada
- 09/10/2006 – Posse do Conselho do Orçamento Participativo
- 15/12/2006 – Encerramento do Ciclo do OP 2006

### **ATIVIDADES DESENVOLVIDAS EM CADA ETAPA:**

#### **1º Momento:**

- Lançamento do Ciclo 2006
  - Apresentação da metodologia e funcionamento do OP
  - Apresentação das obras e planejamento da PMA
  - Apresentação do calendário do OP 2006
  - Palavra do Governo

#### **2º Momento:**

- 1ª Rodada de Assembléias Regionais
  - Prestação de contas do orçamento 2005
    - Prestação de contas do Plano de Investimentos
    - Eleição dos delegados
    - Participação da Assembléia
    - Palavra do Governo

#### **3º Momento**

- Fórum Municipal de Delegados
  - Diplomação dos delegados
  - Apresentação do cronograma de execução das pendências do OP
  - Repactuação das demandas do OP

#### **4º Momento**

- II Rodada Regional
  - Apresentação da previsão do orçamento 2007
    - Apresentação do cronograma de execução das pendências do OP
    - Repactuação das demandas do OP
    - Eleição dos Conselheiros

- Palavra do Governo

**5º Momento**

- Posse do Conselho
- Eleição da Coordenação do COP.- pauta para reunião do COP
- Reuniões periódicas do Conselho – apresentar calendário
- Formação e capacitação dos novos conselheiros

**6º Momento**

- Orçamento Público
  - Apresentação e discussão da LDO e LOA no Conselho - pauta para reunião do COP
  - Acompanhamento da discussão e votação do Orçamento Público na Câmara de Vereadores.

**7º Momento**

- Encerramento do Ciclo 2006.

**CALENDÁRIO DE REUNIÕES DO CONSELHO DO OP-2006.**  
\* AS REUNIÕES ACONTECERÃO SEMPRE AS 19:00H.

<b>Data</b>	<b>Dia</b>	<b>Evento</b>	<b>Local</b>	<b>Hora</b>
23/01	segunda	Reunião do Conselho	Biblioteca	19:00h
30/01	segunda	Reunião do Conselho	Biblioteca	19:00h
<b>15/02</b>	<b>quarta</b>	<b>Lançamento do Ciclo 2006</b>	<b>Biblioteca I</b>	<b>19:00h</b>
06/03	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
20/03	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
03/04	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
17/04	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
08/05	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
22/05	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
05/06	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
19/06	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
03/07	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
17/07	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
31/07	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
14/08	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
28/08	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
11/09	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
25/09	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
<b>09/10</b>	<b>segunda</b>	<b>Posse do novo Conselho</b>	<b>Biblioteca</b>	<b>19:00h</b>
23/10	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
06/11	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
20/11	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
04/12	segunda	Reunião do Conselho	Salão Verde	19:00h
<b>15/12</b>	<b>sexta</b>	<b>Encerramento do ciclo 2006</b>	<b>Biblioteca</b>	<b>19:00h</b>

**ANEXO B – Informativo das Prioridades Eleitas das Regionais.  
Parceria para consolidação do OP – Documento com as prioridades eleitas em  
2007-2008 por região da cidade – documento oficial fornecido pelo COP 2007-2008.**



**FÓRUM MUNICIPAL DE DELEGADOS  
PRIORIDADES ELEITAS NAS REGIONAIS 2007/2008**



**Região I - Alagoinhas Velha**

1ª. Pavimentação Asfáltica - Rua da Palha, Rua Pedro José da Cunha, Rua Manoel Romão, Rua José Honório da Cunha, Rua José Tiago Correia, Rua José Luís dos Santos, Rua José Rufino Santana (39 votos - prioridade eleita)

**Região II - Petrolar**

1ª - Pavimentação - circuito do transporte coletivo e das ruas do entorno do Centro Social urbano. (15 votos - prioridade eleita)

**Região III – Praça Santa Isabel**

1ª. Esgotamento Sanitário na Rua São José, Parque Maira, Padre Araguaia. (98 votos - prioridade eleita)

**Região IV – Barreiro**

1ª. Esgotamento Sanitário - 21 de setembro/10 de novembro (Rua Pedro das Virgens, Antônio Pinto Cardoso, Irmã Dulce, João Pereira da Silva, Aurélio Carvalho da Silva). (41 votos - prioridade eleita)

**Região V – Rua do Catu**

1ª. Conclusão da Pavimentação Asfáltica - Conjunto Urbis III. (102 votos - prioridade eleita)

**Região VI – Santa Terezinha**

1ª. Pavimentação – Marechal. (192 votos - prioridade eleita)

**Região VII – Praça Kennedy**

1ª. Continuação do Saneamento – Novo Horizonte. (84 votos, segunda votação 119 – prioridade eleita)

**Região VIII – Centro**

1ª. Pavimentação da Rua Manoel Vitorino, Loteamentos Ramos e Conceição, transversais que ligam às Ruas do Catu, Santo Antônio, Tiradentes e Procópio da Silva - Teresópolis. (20 votos - prioridade eleita)

**Região IX – Riacho da Guia**

1ª. Pavimentação Asfáltica “iniciando” na Conceição de Cima, Conceição I, Borges, Quizambu, Gameleira, Cabeceira, Cruz de Caetana, interligando com Riacho da Guia passando por Tombador, Lamarão, Catuzinho, Buri, Jacaré até a Serra do Ouro. (105 votos - prioridade eleita)

**Região X – Sauípe**

1ª. Pavimentação asfáltica - Rio Branco, Pati, Serra do Bode, Caboje e Ladeira Grande. (56 votos - prioridade eleita)

**Região XI - Narandiba**

1ª. Encascalhamento da Estrada Estevão – Cajazeiras Comunidade do Estevão. (85 votos – prioridade eleita)

**Região XII – Boa União**

1ª. Encascalhamento das vias vicinais do Distrito de Boa União (fazenda Vitória, Pindobal, Cambui, Tucum, Jenipapo, Camboatã, Cachoeira, Rio Seco, Cangula, Moreira, Oiteiro, Barbalho, Godinho, Boa Vista, Guabiraba, Ladeira do Cemitério, Alto do Santo Antonio. (25 votos - prioridade eleita)



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS  
COORDENAÇÃO ESPECIAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Of. 010/07

Alagoinhas, 06 de março de 2007

Ilmo. Sr. Nilton Rodrigues

D.D. Conselheiro do Orçamento Participativo

Atendendo à solicitação feita por V.Sa., estamos encaminhando a relação das doze regiões do Orçamento Participativo e as Associações que delas fazem parte. Na oportunidade esperamos que V.Sa., caso haja algum equívoco, nos comunique.

Continuamos na disposição de servir e informar o que nos for solicitado.

Atenciosamente,

Luciano Sérgio de Jesus Santos

Coordenador Especial de Participação Popular

### **Região I - Alagoinhas Velha**

Associação de Moradores do Conjunto Alagoinhas IV  
 Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Manoel Andrade  
 Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Miguel Fontes  
 Associação de Moradores do Bairro de Alagoinhas Velha

### **Região II – Petrolar**

Associação de Moradores do Conjunto D. José Cornellis  
 Associação de Moradores do Jardim Petrolar  
 Associação de Moradores Parque Floresta e Verde  
 Associação de Moradores Parque Florestal e São Benedito

### **Região III – Praça Santa Isabel**

Associação de Moradores do 2 de Julho  
 Associação de Moradores do Silva Jardim  
 Associação de Moradores do Mangalô  
 Associação de Moradores do Miguel Velho  
 Associação de Moradores do Alto Sagrado Coração de Jesus  
 Associação de Moradores do Parque Santa Maria  
 Associação de Moradores da Baixa do Corte  
 Associação de Moradores da Baixa da Candeia  
 Associação de Moradores da Praça Santa Isabel

### **Região IV – Barreiro**

Associação Comunitária do Bairro do Barreiro  
 Associação de Moradores D. Avelar Brandão Vilela  
 Associação Comunitária do Alto do Santo Antônio  
 Associação de Moradores Mutirão 21 de Setembro  
 Associação Comunitária do Bairro Santo Antônio  
 Associação Comunitária, Social e Recreativa Nova Esperança  
 Associação de Moradores da Santa Catarina  
 Associação de Moradores da Nova Brasília

### **Região V – Rua do Catu**

Associação Comunitária do Bairro Mãe Cirila  
 Associação de Moradores do Parque São Francisco  
 Associação de Moradores do Conjunto Vila dos Laranjais  
 Associação de Moradores do Conjunto Frei Leão de Marota ( Urbis III)  
 Associação de Moradores da Rua do Catu



### **Região VI – Santa Teresinha**

Associação de Moradores Renovação Cultural  
 Associação de Moradores da Nova República  
 Associação Comunitária Novo Horizonte – Santa Teresinha

### **Região VI – Praça Kennedy**

Associação de Moradores Unidos Venceremos  
 Associação de Moradores do Conjunto Rômulo Almeida  
 Associação de Moradores Novo Horizonte (AABB)  
 Associação de Moradores Renascer  
 Associação de Moradores Vila Maçal  
 Associação de Moradores do Alto da Cruz  
 Associação de Moradores do Parque das Jaqueiras  
 Associação de Moradores do Jardim das Hortências

### **Região VIII – Centro**

Associação de Moradores do Jardim Pedro Braga  
 Associação de Moradores do Teresópolis

### **Região IX – Riacho da Guia**

Associação Comunitária dos Produtores Rurais dos Borges  
 Associação comunitária do Buri  
 Associação comunitária do Catuzinho Esperança de Deus  
 Associação comunitária Conceição de Cima I  
 Associação comunitária Conceição de Cima II  
 Associação Boa Esperança  
 Associação dos Pequenos Produtores da Cruz da Caetana  
 Associação dos Pequenos Produtores Serra do Ouro  
 Associação Solidária do Quizambu  
 Associação Comunitária Riacho da Guia União, Força e Trabalho

### **Região X – Sauípe**

Associação Comunitária dos Produtores Rurais do DISAI  
 Associação Comunitária dos Produtores Rurais de Espuma  
 Associação de Moradores do Rio Branco I  
 Associação de Moradores do Rio Branco II  
 Associação de Moradores do Parque São Bernardo  
 Associação de Moradores do Vale do Sol  
 Conselho de Moradores Jorge Amado  
 Associação dos Pequenos Agricultores do Limoeiro e Capoeira

**Região XI – Narandiba**

Associação comunitária da Calu  
Associação comunitária do Estevão  
Associação comunitária do Distrito de Narandiba  
Associação comunitária de Nova Esperança  
Associação comunitária do Papagaio I  
Associação comunitária do Papagaio II  
Associação comunitária de Pedra de Cima  
Associação comunitária de Pedra de Baixo  
Associação comunitária do Ponto do Beiju  
Associação comunitária de Portões  
Associação comunitária do Saco da Lagoa  
Associação comunitária fazenda Pedras  
Associação Rural de Vila São João e Cajazeira

**Região XII – Boa União**

Associação comunitária dos Produtores Rurais do Barbalho  
Associação comunitária Rural de Boa Vista (Boa União)  
Associação dos Pequenos Agricultores de Boa União  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região de Camboatá de Baixo  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região do Cangula  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região do Cambuí  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região de Fazenda Vitória  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região de Genipapo  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região de Godinho  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região de Guabiraba  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região de Pindobal  
Associação dos Pequenos Agricultores da Região de Tucum  
Associação dos Produtores Rurais de Espinho  
Associados Produtores Rurais de Camboatá de Cima

ANEXO D - Roteiro de visitas das associações fiscalizando o andamento das obras do OP - 27.11.2002. (Atendimento demanda da UAMA)

ROTEIRO PARA A VISITA ÀS OBRAS DO OP.  
DATA:27/11/02 SAÍDA ÀS 14:30h DA PREFEITURA.

- 1- Visita ao CAE -Centro de Atenção Especializada(Secretária de Saúde Paulina Reis )
- 2- Visita ao Quintino Bocaiúva-(engenheiro Cláudio Gomes)
- 3- Visita ao Jardim Teresópolis-(engenheiro Cláudio Gomes)
- 4- Visita ao São Cristóvão( engenheiro Cláudio Gomes)
- 5- Visita ao Alagoinhas IV -Lagoa da Cavada- Fonte dos Padres(eng. Cláudio Gomes)
- 6- Visita ao Cachorro Magro-Praça Kennedy-(engenheiro Cláudio Gomes)
- 7- Visita ao Jardim Petrolar- Estação de Tratamento(engenheira Sanitarista Maria das Graças)
- 8-Visita à Maternidade-(enfermeira Lizandra)

VISITA DOS REPRESENTANTES DAS ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO  
ÀS OBRAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM 27/11/02.

PARTICIPANTES	ASSOCIAÇÃO OU MOVIMENTO
Jailson Ribeiro Ramos	Temática de Urbanismo-C. Obras
Josival C. dos Santos	Temática de Saúde-Comissão Saúde
Marcelo Gomes de Senna	Coordenador Regional do OP
José Antônio da Silva Santana	Coord. Reg. do OP-Adm.Boa União
Albina Ayala de Araújo	Coordenação do OP
Juciara Rocha de Matos	Equipe do OP
Cláudio Gomes do Nascimento	Engenheiro da Secretaria de Obras
Noel Domingos de Jesus	Coordenador Regional do OP
Alberto José Azi Lacerda	Comissão de Obras do OP
*Eratragino de Jesus	Associação do Jardim Petrolar
*José dos Reis	Associação do Parque São Bernardo
*Carlos Antônio dos Santos	Associação do Parque São Bernardo
*Marizete Santos Cardoso	Associação do Parque São Bernardo
*Valdice da Silva Santos	Associação do Parque São Bernardo
*Maria de Fátima Amaral de Araújo	Associação da Inocoop I
*Neilma Arruda de Lima	Associação da Inocoop I
*Lindomar Aragão	Associação da Inocoop I
*Wagner Luiz da Silva	AMBAC
*Nilton Rodrigues	UAMA
*Valcides dos Santos Pacheco	Associação da Baixa da Candeia
*Gilberto	Associação da Urbis III- R. Catu
*Jessinalva Maria da Cruz	ARCST
*Mirisilva de Jesus	ARCST
*Dulcineide Oliveira	ARCST
*Djanira Soares Lima	ARCST
*Irene Santos Souza	ARCST
*Terezinha de Jesus	ARCST
*Noélia Dórea C. Fagundes	ARCST
*Irailde Santos	ARCST
*José Rodrigues de Jesus	Associação da Baixa da Santinha
*Mauricio Batista Jesus	Associação do Alto do Stº Antônio
*Maria Trindade Ferreira Silva	Delegada do OP-Alagoinhas Velha
*José Raimundo dos Santos	Assoc. Pq. Florestal e São Benedito
*Raimundo A. Santos	Associação Nova República
*Francisco R. de Oliveira	Associação do Mangalô
*Alberto Reis	Assoc. Conj. Dom José Cornéllis
*Hylton Batista	Associação do Jardim Pedro Braga
*Darcy G. dos Santos	Associação da Baixa do Corte

ANEXO E - Documento: Ofício da UAMA Nº 023-05 solicitando posicionamento com resposta da Prefeitura sobre a situação das obras do OP e outras necessidades – em 07.01.2005. (Atendimento demanda da UAMA)



Fundada em 10 de Julho de 1989 CNPJ 16.131.674/0001-65  
 Utilidade Pública Municipal 1473/01 rua Castro Leal 135 centro  
 CEP 48005-180 Tel. (75) 421-6124 Alagoinhas Bahia  
[www.uama.org.br](http://www.uama.org.br) E:-mail- [uama@uama.org.br](mailto:uama@uama.org.br)

Alagoinhas 07 de Janeiro de 2005


Ofício Nº. 023 / 05  
 Exmo.sr.  
 Joseildo Ribeiro Ramos  
 M.D. Prefeito de nosso município

Prezado Senhor

Anexo ao presente, estamos encaminhando a V.Sa. o relatório da nossa reunião ocorrida no ultimo dia 05 / 01 / 05, resumo do ponto de pauta: Aspecto dos Bairros, na certeza do nosso dever cumprido subscrevemos-nos

Atenciosamente.

  
 José Gomes da Silva  
 Secretário Geral

  
 Hylton Batista dos Santos  
 Presidente





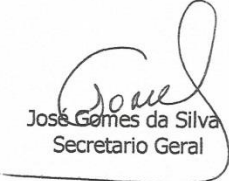
Fundada em 10 de Julho de 1989 CNPJ 16.131.674/0001-65  
 Utilidade Pública Municipal 1473/01 rua Castro Leal 135 centro  
 CEP 48005-180 Tel. (75) 421-6124 Alagoinhas Bahia  
[www.uama.org.br](http://www.uama.org.br) E:-mail- [uama@uama.org.br](mailto:uama@uama.org.br)


## **RELATORIO DA REUNIÃO DA UAMA DIA 05 / 01 / 05** **PONTO DE PAUTA-ASPECTOS DOS BAIRROS**

- 01> Baixa do corte  
 Ponto positivo: Roçagem feita no corte pelo pessoal da secretaria de serviços Públicos e coleta de lixo das residências.  
 Ponto Negativo: Saneamento, pavimentação e iluminação.
- 02>
- 02> Miguel Velho :  
 Ponto positivo: O trabalho feito na sede da associação  
 Ponto negativo: pisos das ruas, saneamento e iluminação.
- 03> Lot.santa Terezinha:  
 Ponto negativo: Obras da escola e quadra esportiva paradas, saneamento e Pavimentação.
- 04> Dois de Julho:  
 Ponto negativo: Obra da praça esportiva parada falta podas nas arvores, Iluminação, lixo em todo bairro, "não domestico"  
 Ponto positivo: Coleta do lixo domestico.
- 05> Nova República:  
 Ponto positivo: Começou a conclusão do bio-digestivo para tratamento dos Esgotos.  
 A associação continua trabalhando em mutirão para resolver Os problemas do bairro.  
 Ponto negativo: iluminação.
- 06> Novo horizonte (marechal):  
 Ponto positivo: 56 famílias contempladas com abastecimento de água.  
 Ponto negativo: ruas esburacadas e sem iluminação.
- 07> Inocoop II  
 Ponto positivo: Coleta do lixo domiciliar.  
 Ponto negativo: limpeza nas ruas, iluminação na praça e o trafego de

- 08> Jardim Petrolar:  
 Ponto positivo: Coleta do lixo residencial.  
 Ponto negativo: Piso das ruas bastante ruins, terreno baldios produzindo. Ratos, iluminação péssima, e a presença do IML no bairro.
- 09> Dom José cornelis.  
 Ponto positivo: limpeza em uma quadra do conjunto.  
 Ponto negativo: Iluminação.
- 10> Urbis III.  
 Ponto positivo: A festa de reveillon feita pela associação, e a quadra que Está sendo construída pelo governo estadual.  
 Ponto negativo: Falta de fiscalização pela vigilância sanitária, criação de Animais, por parte de algumas pessoas.
- 11> Jardim Pedro Braga:  
 Ponto positivo: Coleta do lixo domiciliar limpeza do bairro.  
 Ponto negativo: Saneamento, pavimentação e buracos na rede de Manilhas.

Alagoinhas 06 de Janeiro de 2005

  
 José Gomes da Silva  
 Secretario Geral

  
 Hylton Batista dos Santos  
 Presidente

ANEXO F - Documento: Ofício da PMA Nº 01-05 respondendo a solicitação da UAMA sobre andamento de obras e situação do OP na cidade - em 18.01.2005. (Atendimento demanda da UAMA)



ESTADO DA BAHIA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO


Alagoinhas, 18 de janeiro de 2005.

**OF.nº 01/2005 – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

À: UAMA  
**ATT. Sr.Hilton Batista dos Santos**

Conforme solicitação via Ofício nº 022/05 estamos encaminhando relação das obras realizadas até o final de 2004, obras em andamento, pendências e prioridades por região para 2005.

Atenciosamente,

  
José Adelson dos Santos  
Coordenador Técnico OP.



Alagoinhas, 18 de janeiro de 2005.

Assunto: Relatório prioridades OP.

#### Relatório de Prioridades OP 2001 – 2004.

Este relatório tem como objetivo facilitar as discussões referentes às prioridades do Plano de Investimentos 2005. Para isso, relacionamos todas as prioridades por ordem de: Prioridades eleitas nas assembleias e realizadas; Prioridades solicitadas que não foram eleitas nas assembleias, porém realizadas; Prioridades pendentes e prioridades para 2005.

Obs. Os recursos para realização das prioridades 2005 obedecerão aos critérios de pontuação definidos no Fórum Municipal de Delegados.

#### **Região 01 – Alagoinhas Velha**

##### Realizadas como demanda:

- \* Esgotamento sanitário nas ruas próximas a Fonte dos Padres – 115 famílias R\$ 150.532,00
- \* Macro Drenagem do Alagoinhas IV - Andamento
- \* Extensão de rede de energia José Honório da Cunha – 13 famílias R\$ 10.872,72.

##### Solicitadas nas assembleias pela comunidade e realizadas:

- \* Limpeza da lagoa da Inocoop I

##### Para 2005:

- Pavimentação das travessas Ayrton Senna.
- Pavimentação das ruas do Alagoinhas IV.
- Extensão da rede energia dos Cruzeiros dos Montes – Concluída.

#### **Região 02 – Petrolar**

##### Realizadas como demanda:

- \* Abastecimento de água no Riacho do Mel – 270 famílias
- \* Esgotamento da 1ª etapa do Jardim Petrolar – Bacia A e B – R\$ 805.666,70

##### Solicitadas nas assembleias pela comunidade e realizadas:

- \* Encascalhamento da rua do Caminhoneiro Cruzeiro dos Montes

Pendências:

- Drenagem do Parque Floresta

Para 2005:

- Pavimentação Parque Floresta
- Esgotamento Petrolar
- Saneamento Básico Riacho do Mel

**Região 03 – Praça Santa Isabel.**Realizadas como demanda:

- \* Esgotamento Sanitário da Brasilinha – R\$ 322.000,00
- \* Abastecimento de água Alto Sagrado Coração de Jesus/Mangalô – R\$ 19.900,93
- \* Pavimentação do São Cristóvão: Trav. São Cristóvão, 1ª, 2ª e 3ª Trav. Manoel Onofre.
- \* Rede de Energia Elétrica do São Miguel/Jorro – 25 famílias R\$ 21.405,00
- \* Reforma da Praça Santa Isabel
- \* Construção da quadra poli esportiva na Brasilinha.

Solicitadas nas assembleias pela comunidade e realizadas:

- \* Desobstrução da rede de drenagem 2 de Julho.
- \* Ampliação do PSF Flávio Cavalcanti – andamento.
- \* Abertura das ruas do Padre Araguaia.
- \* Ampliação da rede elétrica.
- \* Unidade de saúde São Cristóvão.
- \* Construção da unidade de saúde do Mangalô - Andamento

Pendências:

- Drenagem da Baixa do Corte.
- Drenagem da rua São Luiz.
- Construção do PSF do Miguel Velho

Para 2005:

- Pavimentação das ruas do Mangalô.
- Pavimentação das ruas da Baixa da candeia.
- Escola no Miguel velho.

**Região IV – Barreiro.**

Realizadas como demanda:

\* Pavimentação das ruas do Barreiro: do Avião, Antônio Carneiro, Margem da Linha, 1ª Travessa da Rua do Avião, 4ª Trav. Francisco Cerqueira, Trav. Francisco Cerqueira, Camaçari, São Gabriel, 2ª Trav. Francisco Cerqueira, Trav. Santa Luz do Campo, 1ª, 2ª e 3ª Trav. São Sebastião, 6ª Trav. 21 de Setembro, Mãe Helena, Nova Esperança, Trav. San Diego, 2ª Trav. do Eucalipto, São Guilherme, Avenida Fonseca, Senhor do Bonfim.

Solicitadas nas assembléias pela comunidade e realizadas:

\* Drenagem das águas oriundas da Chapada, 21 de Setembro e Barreiro.  
 \* Drenagem da rua Irmã Dulce  
 \* Esgotamento sanitário da Baixa da Santinha – andamento

Pendências:

- Pavimentação do Barreiro: em andamento: Rua San Diego, Rua do Eucalipto, 1ª, 2ª e 3ª Trav. 21 de Setembro, Trav. Senhor do Bonfim e Rua São Vicente.  
 - Urbanização da Nova Brasília – andamento – Estado/PMA

Para 2005:

- Esgotamento do Barreiro  
 - Esgotamento Alto Santo António

**Região V – Rua do Catu.**

Realizadas como demanda:

\* Pavimentação de ruas da Urbis III: J, K, D e E.

Solicitadas nas assembléias pela comunidade e realizadas:

\* Implantação da Unidade de Saúde.

Pendências:

- Esgotamento da Rua do Catu.

Para 2005:

- Pavimentação da Urbis III.  
 - Pavimentação do Pq São Francisco.  
 - Pavimentação do Pq Morada do Sol.

**Região VI – Santa Terezinha.**

Realizadas como demanda:

- \* Pavimentação das Ruas de Santa Terezinha: 1ª Trav. Pe. Godinho, 2ª Trav. Dr. João Dantas, Carlos Aníbal Dantas, Santa Rita.
- \* Funcionamento do Posto de Saúde de Santa Terezinha.
- \* Extensão de abastecimento de água da Rua Baixa da Areia.
- \* Extensão da Rede de Energia da Rua Baixa da Areia.

Solicitadas nas assembléias pela comunidade e realizadas:

- \* Esgotamento Sanitário da Rua São Jorge e São Lázaro.
- \* Pavimentação da Rua São Lázaro até Rua Paraguassu – Andamento.
- \* Rede de Drenagem para coletar águas servidas do Marechal Floriano.
- \* Encascalhamento das Ruas do Marechal Floriano.
- \* Abastecimento de água para 53 famílias do Marechal Floriano.
- \* Rede de Drenagem para coletar águas servidas da Rua Domingos Veloso.
- \* Manutenção das vias da Avenida Silva.
- \* Encascalhamento da Rua Alto da Cruz até a Rua Paraguassu - Andamento.

Pendências:

- Construção do PSF Santa Terezinha.

Para 2005:

- Pavimentação da Rua São Lourenço
- Pavimentação do Marechal
- Esgotamento Loteamento Santa Terezinha

**Região VII – Praça Kennedy.**

Realizadas como demanda:

- \* Pavimentação das ruas do Pirinel: 1ª Trav. Santa Brígida, 2ª Trav. Santa Brígida. São Miguel, Áurea Cravo (3 ruas), Moraes Moreira, Trav. Áurea Cravo, Flávio Rabelo. Alecrim de Baixo, Rua Sacramento, Santo Inácio.
- \* Drenagem do Cachorro Magro –Obra beneficiou 200 famílias; recursos R\$ 187.835,48.
- \* Pavimentação da Rua Areia Branca - Beneficiando 30 famílias. 70% já realizado= 1.300m2 em paralelo.

Solicitadas nas assembléias pela comunidade e realizadas:

- \* Drenagem do Parque da Jaqueira.
- \* Pavimentação da rua Conselheiro Dantas – andamento.
- \* Pavimentação da rua São Lázaro e Paraguaçu – andamento.
- \* Drenagem do Conjunto Rômulo Almeida.

Pendências:

- Ruas do Pirinel em andamento: Monteiro Lobato, 3ª Áurea Cravo, São José, Manga, Alto Pirinel.
- Esgotamento da Rua Santo Inácio-Pirinel
- Esgotamento do Areal.
- Conclusão da Pavimentação da Rua Areia Branca.

Para 2005:

- Pavimentação do Pirinel
- Pavimentação Cachorro Magro
- Praça no Alto da Cruz

**Região VIII – Centro.**Realizadas como demanda:

- \* Pavimentação das ruas do Teresópolis:

Solicitadas nas assembleias pela comunidade e realizadas:

- \* Drenagem do Quintino Bocaiúva

Para 2005:

- Pavimentação do Pedro Braga
- Pavimentação Coelho Robatto
- Energia elétrica Trav. Severino Vieira.

**Região IX – Riacho da Guia.**Realizadas como demanda:

- \* Construção da Escola Péricles Magalhães – Conceição
- \* Reforma da Escola General Osório – Quizambu
- \* Reforma e ampliação da Escola Armando Alves – Km 19
- \* Reforma e Ampliação da Escola Jorge Amado – Catuzinho
- \* Abastecimento de água na Cruz da Caetana
- \* Abastecimento de água Tombador – andamento
- \* Abastecimento de água Encantado – Cerb
- \* Abastecimento de água Km 12 – Cerb
- \* Abastecimento de água Km 15 – Cerb
- \* Atendimento da Unidade Móvel de Saúde
- \* Estrada do Buri
- \* Estrada do Jacaré
- \* Estrada do Catuzinho
- \* Estrada do Tombador
- \* Estrada Lamarão

Solicitadas nas assembléias pela comunidade e realizadas:

- \* Estrada da Conceição – parceria Petrobrás.
- \* Quadra poli esportiva – Andamento.
- \* Energia elétrica Baixão – Luz no Campo
- \* Ampliação da rede elétrica Canoa – Luz no campo

Pendências:

- Praça do Borges.
- Reforma e ampliação do PSF do Riacho.
- Abastecimento de água na Canoa.
- Ampliação Escola Km 12.

Para 2005:

- Energia elétrica Patioba
- Casas populares no Riacho – Atendida pela CAR
- Abastecimento de água – Lamarão – andamento.

**Região X – Sauípe.**

Realizadas como demanda:

- \* Estrada do Rio Branco
- \* Estrada do Pati
- \* Estrada do Caboje
- \* Estrada Serra do Bode
- \* Rede de energia Sauípe
- \* Rede de energia Mangueira
- \* Atendimento da Unidade Móvel de Saúde
- \* Abastecimento de água na Espuma
- \* Abastecimento de água Disai
- \* Abastecimento de água São Bernardo
- \* Abastecimento de água Ladeira Grande

Pendências:

- Encascalhamento do Vale do Sol com meio fio

Para 2005:

- Encascalhamento São Bernardo.
- Abastecimento de água Sauípe.
- Energia elétrica Disai.

**Região XI – Narandiba - Estevão.**

Realizadas como demanda:

- \* Energia elétrica Narandiba
- \* Abastecimento de água Nova Esperança
- \* Encascalhamento da estrada cajazeira
- \* Encascalhamento da estrada Vila São João
- \* Encascalhamento das estradas do Papagaio
- \* Melhorias nas estradas da Uruba
- \* Melhorias na estrada da Nova Esperança
- \* Atendimento da Unidade Móvel de Saúde

Pendências:

- Abastecimento de água em Olhos D'água.
- Encascalhamento da estrada do Saco da Lagoa.
- Pontos de ônibus no Ponto do Beiju – Solicitou troca por energia.
- Pavimentação da entrada do Estevão

Para 2005:

- Abastecimento de água Cabeceira dos portões.
- Energia elétrica Vila São João.
- Energia elétrica Narandiba – concluída.

**Região XII – Boa União.**

Realizadas como demanda:

- \* Energia elétrica Guabiraba
- \* Abastecimento de água Cambuí
- \* Abastecimento de água Fazenda Vitória
- \* Abastecimento de água Pindobal
- \* Abastecimento de água Santo Antonio
- \* Abastecimento de água Cangula
- \* Encascalhamento Cachoeira
- \* Atendimento da Unidade Móvel de Saúde

Solicitadas nas assembléias pela comunidade e realizadas:

- \* Estrada Cambuí.
- \* Estrada Tucum.
- \* Estrada Pindobal – Petrobrás.
- \* Estrada Cangula.
- \* Estrada Rio Seco.
- \* Quadra Poli esportiva – Andamento.
- \* Ampliação do sistema de água Guabiraba.

Pendências:

- Abastecimento de água no Godinho
- Abastecimento de água no Poço
- Abastecimento de água no Espinho
- Estrada do Barbalho
- Estrada da Boa Vista

Para 2005:

- Esgotamento Boa União sede
- Abastecimento de água Cambuí
- Estrada Barbalho

Temáticas:

## Realizadas:

## Educação:

- \* Capacitação dos profissionais de educação.
- \* Elaboração do Plano de Magistério.

## Cultura, esporte e lazer.

- \* Reforma da Biblioteca
- \* Reforma do campo do Barreiro. Iluminação.

## Saúde:

- \* Centro de especialidades
- \* Capacitação dos profissionais.

## Desenvolvimento Urbano

- \* Pavimentação do Centro.
- \* Melhoria da Juracy Magalhães.
- \* Elaboração do Plano de Saneamento Ambiental.

## Circulação e Transportes:

- \* Estruturação do DTTRANS
- \* Plano Municipal de Transportes Urbanos.

## Assistência Social

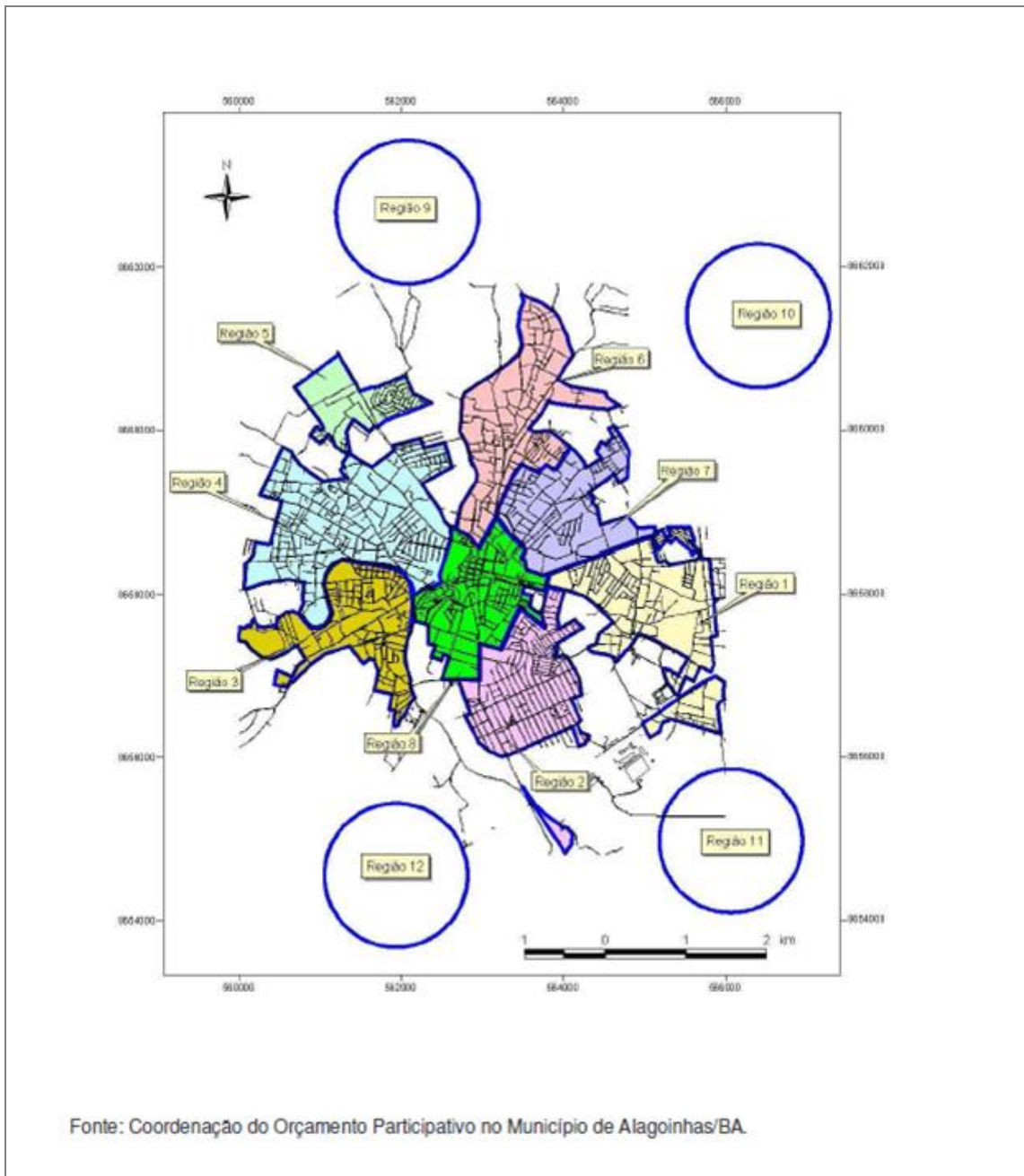
- \* Casas Populares / Habitação Popular. – Habitar Brasil, Morar Melhor e
- \* Cursos Profissionalizantes.

## Pendentes:

Reestruturação do Mercado do Artesão/ Galpão na Central de Abastecimento/ Espaço para prática de esportes radicais.



## ANEXO G - Mapa com da cidade por regiões do OP



ANEXO H - Imagens das Ações do OP na cidade de Alagoinhas: Informações fornecidas pelo COP: OP / 2001 a 2004 – Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

Fotografia 1 – Implantação de sistema de esgota



Fotografia 2 – Centro de Atenção Especializada (CAE).



Fotografia 3 – Reforma de escola na zona rural.



Fotografia 4 – Implantação de rede de água.



Fonte: COP: Orçamento Participativo/ 2001 á 2004 – Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

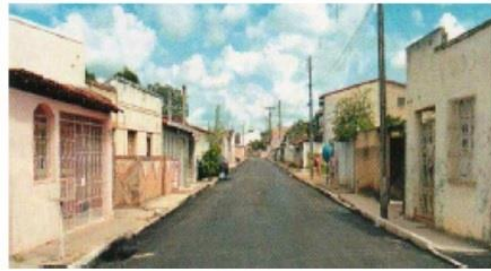
Fotografia 13 – Encascalhamento de estrada rural



Fotografia 14 – Reforma de praça.



Fonte: Orçamento Participativo/ 2001 á 2004 – Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

**Fotografia 5 – Macrodrenagem.****Fotografia 6 – Pavimentação asfáltica.****Fotografia 7 – Terraplanagem para pavimentação asfáltica .****Fotografia 8 – Transporte urbano.**

Fonte: Orçamento Participativo/ 2001 á 2004 – Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

**Fotografia 9 – Encascalhamento de estrada.****Fotografia 10 – Implantação de rede de água****Fotografia 11 – Macrodrenagem.****Fotografia 12 – Macrodrenagem.**

Fonte: Orçamento Participativo/ 2001 á 2004 – Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

## ANEXO I - Obras Realizadas.

**ANEXO V – Obras realizadas OP**

ÓRGÃO	ANO	OBRA	LOCAL	REGIÃO	Item
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO	TERESOPOLIS	Centro	1
SESAU	2001/02	CEMAE	CENTRO	Centro	2
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	DISAI/ESPUMA	Sauípe	3
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	GUABIRABA	Boa União	4
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	LADEIRA GRANDE	Sauípe	5
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO	FREI LEÃO	Rua do Catu	6
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	BARREIRO	Barreiro	7
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CANGULA	Boa União	8
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CAMBUÍ	Boa União	9
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	NOVA ESPERANÇA	Narandiba	10
SESEP	2001/02	ENERGIA ELÉTRICA	PEDRA DE CIMA	Narandiba	11
SESEP	2001/02	ENERGIA ELÉTRICA	POVOADO DE NARANDIBA	Narandiba	12
SECIN	2001/02	DRENAGEM PLUVIAL	CACHORRO MAGRO	Pça. Kennedy	13
SECIN	2001/02	QUADRA ESPORTIVA	BRASILINHA	Pça. Sta. Isabel	14
SESAU	2001/02	UNIDADE DE SAÚDE	MANGALÔ	Pça. Sta. Isabel	15
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ALTO SAGRADO	Pça. Sta. Isabel	16
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	SÃO CRISTOVÃO	Pça. Sta. Isabel	17
SESEP	2001/02	ENERGIA ELÉTRICA	SÃO MIGUEL/JORRO	Pça. Sta. Isabel	18
SAAE	2001/02	REFORMA DA PRAÇA	SANTA ISABEL	Pça. Sta. Isabel	19
SAAE	2001/02	ESGOTAMENTO BACIA A e B	PETROLAR	Petrolar	20
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	RIACHO DO MEL	Petrolar	21
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO	ESTEVAO	Narandiba	22
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO	STÁ. TEREZINHA E PIRINEL	Santa Terezinha	23
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	POÇO	Boa União	24
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	PINDOBAL	Boa União	25
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	OLHOS D'ÁGUA	Narandiba	26
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CRUZ DA CAETANA	Riacho da Guia	27
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	TOMBADOR	Riacho da Guia	28
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	SÃO BERNARDO	Sauípe	29

165

Fonte: Relatório do OP - COP – PMA 2001-2009.

SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	MANGUEIRA	Sauípe	30
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO	BORGES	Riacho da Guia	31
SECIN	2001/02	DRENAGEM PLUVIAL	ALAGOINHAS IV	Alagoinhas Velha	32
SESEP	2001/02	EXTENSÃO DE REDE	JENI PAPO	Boa União	33
SESEP	2001/02	EXTENSÃO DE REDE	SAUIPE	Sauípe	34
SESAU	2001/02	AQUISIÇÃO DE UNID. MÓVEL DE SAÚDE	ZONA RURAL		35
SEDUC	2001/02	CONSTRUÇÃO DE ESCOLA	CONCEIÇÃO DE CIMA	Riacho da Guia	36
SEDUC	2001/02	REF. E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA GENERAL OSÓRIO	QUIZAMBÚ	Riacho da Guia	37
SEDUC	2001/02	REF. E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA AMANDO ALVES	KM 19	Riacho da Guia	38
SEDUC	2001/02	REF. E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA JORGE AMADO	CATUZINHO	Riacho da Guia	39
SAAE	2001/02	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	FONTE DOS PADRES	Alagoinhas Velha	40
SAAE	2001/02	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	BRASILINHA	Pça. Sta. Isabel	41
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	FAZ. VITÓRIA	Boa União	42
SECEL	2002/03	ÁREA DE LAZER	PIRINEL	Pça. Kennedy	43
SAAE	2002/03	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CANOA	Riacho da Guia	44
SEDEA	2002/03	PONTOS/ABRIGOS	PONTO DO BEIJU	Narandiba	45
SAAE	2002/03	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	AREAL	Pça. Kennedy	46
SESEP	2002/03	ENERGIA ELÉTRICA	GUABIRABA	Boa União	47
SESEP	2002/03	ENERGIA ELÉTRICA	NARANDIBA	Narandiba	48
SECIN	2002/03	DRENAGEM PLUVIAL	PARQUE FLORESTA	Petrolar	49
SESEP	2002/03	ENERGIA ELÉTRICA	BAIXA DA AREIA	Santa Terezinha	50
SESAU	2002/03	UNIDADE DE SAÚDE	MIGUEL VELHO	Pça. Sta. Isabel	51
SECIN	2002/03	PAVIMENTAÇÃO	AREIA BRANCA	Pça. Kennedy	52
SECIN	2002/03	DRENAGEM	BAIXA DO CORTE	Pça. Sta. Isabel	53
SAAE	2002/03	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	MÃE CIRILA	Rua do Catu	54
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	CACHORRO MAGRO	Pça. Kennedy	55
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	MARECHAL FLORIANO	Santa Terezinha	57
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	ALAGOINHAS IV	Alagoinhas Velha	58
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	PQ. SÃO FRANCISCO	Rua do Catu	59
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	RUA SÃO LOURENÇO	Santa Terezinha	60
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	LOT. PEDRO BRAGA	Centro	61
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	URBIS III - FREI LEÃO	Rua do Catu	62
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	LOT. COELHO ROBATTO	Centro	63

166

Fonte: Relatório do OP - COP – PMA 2001-2009.

SESEP	2004/05	ENERGIA ELÉTRICA	SEVERINO VIEIRA	Centro	64
SESEP	2004/05	ENERGIA ELÉTRICA	VILA DE SÃO JOÃO	Narandiba	65
SESEP	2004/05	ENERGIA ELÉTRICA	NARANDIBA	Narandiba	66
SESEP	2004/05	ENERGIA ELÉTRICA	DISAI	Sauípe	67
SAAE	2004/05	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CAMBUI	Boa União	68
SAAE	2004/05	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	LAMARÃO	Riacho da Guia	69
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	PARQUE FLORESTA	Petrolar	70
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	TRAVESSAS AYRTON SENNA	Alagoinhas Velha	71
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	SÃO BERNARDO	Sauípe	72
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	LOT. SANTA TEREZINHA	Santa Terezinha	73
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	BARBALHO	Boa União	74
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	PETROLAR	Petrolar	75
SAAE	2004/05	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	SAUÍPE	Sauípe	76
SESEP	2004/05	CONSTRUÇÃO DE PRAÇA	ALTO DA CRUZ	Pça. Kennedy	77
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	BAIXA DA CANDEIA	Pça. Sta. Isabel	78
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	MANGALÔ	Pça. Sta. Isabel	79
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	PIRINEL	Pça. Kennedy	80
SESEP	2005/06	EXTENSÃO DE REDE	ESPUMA	Sauípe	81
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	LOT. COELHO ROBATTO	Centro	82
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	PETROLAR	Petrolar	83
SESEP	2005/06	ILUMINAÇÃO PÚBLICA	SACO DA LAGOA	Narandiba	84
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	LOT. SANTA TEREZINHA	Santa Terezinha	85
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	MARECHAL FLORIANO	Santa Terezinha	86
SAAE	2005/06	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CUMBE / BARREIRO	Riacho da Guia	87
SECIN	2005/06	ENCASCALHAMENTO	CRUZEIRO DOS MONTES	Alagoinhas Velha	88
SESEP	2005/06	EXTENSÃO DE REDE	JENIPAPO	Boa União	89
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	NOVA REPUBLICA	Santa Terezinha	90
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	JD. SÃO FRANCISCO	Pça. Sta. Isabel	91
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	PO. FLORESTAL E SÃO BENEDITO	Petrolar	92
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	PETROLAR	Petrolar	93
SEMAS	2007/08	JUVENTUDE			94
SECIN	2007/08	PAVIMENTAÇÃO	ALAGOINHAS VELHA	Alagoinhas Velha	95
SAAE	2007/08	CONTINUAÇÃO DO SANEAMENTO	PRAÇA KENNEDY	Pça. Kennedy	96

Fonte: Relatório do OP - COP – PMA 2001-2009.

## ANEXO J - Obras em Andamento – 2001-2009

**ANEXO VI – Obras em andamento - OP**

ÓRGÃO	ANO	OBRA	LOCAL	PACTUADO	Região	Item
SESAU	2001/02	CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE	SANTA TEREZINHA	R\$ 80.000,00	Santa Terezinha	1
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	BOA UNIÃO	R\$ 129.445,23	Boa União	2
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	PQ. NORADA DO SOL	R\$ 88.815,93	Rua do Catu	3
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	BARREIRO	R\$ 209.103,84	Barreiro	4
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	RIACHO DO MEL	R\$ 99.573,26	Petrofar	5
SAAE	2004/05	SANEAMENTO BÁSICO	ALTO DO SANTO ANTÔNIO	R\$ 119.467,91	Barreiro	6
SAAE	2005/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	1ª LV. SÃO ANTÔNIO/STA CATARINA	R\$ 51.327,56	Barreiro	7
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	IMACULADA CONCEIÇÃO	R\$ 39.682,54	Rua do Catu	8
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	SANTO ANTONIO	R\$ 32.467,53	Barreiro	9
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	LOT. PEDRO BRAGA	R\$ 57.720,08	Centro	10
SESEP	2005/06	CONSTRUÇÃO DA PRAÇA	CONCEIÇÃO I	R\$ 72.150,07	Riacho da Guia	11
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	PARQUE DIESEL	R\$ 64.935,06	Pça. Sta. Isabel	12
SECIN	2005/06	CONT. DA DRENAGEM	SILVA JARDIM	R\$ 79.365,08	Pça. Sta. Isabel	13
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	VALE DO SOL	R\$ 79.365,08	Saulpe	14
SECIN	2007/08	PAVIMENTAÇÃO	RIACHO DA GUIA	R\$ 250.487,90	Riacho da Guia	15
SAAE	2007/08	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	PRAÇA SANTA ISABEL (PARQUE MAIRA)	R\$ 150.000,00	Pça. Sta. Isabel	16
SAAE	2007/08	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	BARREIRO / 21 DE SETEMBRO	R\$ 350.000,00	Barreiro	17
SECIN	2007/08	PAVIMENTAÇÃO	SANTA TEREZINHA	R\$ 238.414,83	Santa Terezinha	18
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	B. DA SANTINHA - MAE CIRILA	R\$ 79.365,06	Rua do Catu	19
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	RECANTO DA LAGOA	R\$ 72.150,07	Alagoinhas Velhas	20
SECIN	2007/08	CONCLUSÃO DA PAVIMENTAÇÃO	RUA DO CATU	R\$ 154.288,29	Rua do Catu	21
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	TERESÓPOLIS	R\$ 43.290,04	Centro	22
SECIN	2007/08	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	RUA MANOEL VITORINO	R\$ 224.390,24	Centro	23
SECEL	2008/09		CULTURA	R\$ 50.000,00		24

Fonte: Relatório do OP - COP – PMA 2001-2009.

## ANEXO K - Obras a serem Realizadas em 2001-2009

**ANEXO VII – Obras a serem realizadas - OP**

ÓRGÃO	ANO	OBRA	LOCAL	RECURSO	REGIÃO	Item
SECIN	2001/02	DRENAGEM	SÃO LUIZMANGALÔ	R\$ 37.000,00	Pça. Sta. Isabel	1
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ESPINHO	R\$ 19.900,93	Boa União	2
SAAE	2004/05	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CABECEIRA DOS PORTÕES	R\$ 69.705,28	Narandiba	3
SEDUC	2004/05	ESCOLA	MIGUEL VELHO	R\$ 129.445,23	Pça. Sta. Isabel	4
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	RUA DA PAZ/BOA UNIÃO	R\$ 64.935,06	Boa União	5
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	BOA UNIÃO	R\$ 72.150,07	Boa União	6
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	CACHORRO MAGRO	R\$ 72.150,07	Pça. Kennedy	7
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	RECANTO DA LAGOA	R\$ 72.150,07	Alagoinhas Velha	8
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	1ª TV STO ANTONIO/STA CATARINA	R\$ 72.150,07	Barreiro	9
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	NARANDIBA	R\$ 72.150,07	Narandiba	10
SECIN	2005/06	DRENAGEM	VILA DOS LARANJAIS	R\$ 64.935,06	Rua do Catu	11
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	RIACHO DA GUIA	R\$ 61.327,56	Riacho da Guia	12
SECIN	2005/06	DRENAGEM	DISAI	R\$ 72.150,07	Saulpe	13
SESAU	2005/06	UNIDADE DE SAÚDE	ESTEVÃO	R\$ 57.720,06	Narandiba	14
SESAU	2005/06	AMPLIAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE	ESTEVÃO	R\$ 86.580,09	Pça. Kennedy	15
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	NOVO HORIZONTE	R\$ 280.487,50	Boa União	16
SECIN	2007/08	ENCASCALHAMENTO	BOA UNIÃO	R\$ 224.300,24	Saulpe	17
SECIN	2007/08	PAVIMENTAÇÃO	SÁUIPE	R\$ 224.300,24	Narandiba	18
SECIN	2007/08	ENCASCALHAMENTO	NARANDIBA	R\$ 224.300,24	Narandiba	19
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	LOT. SANTA TEREZINHA	R\$ 517.241,38	Santa Terezinha	20
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	BARREIRO	R\$ 517.241,38	Barreiro	21
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	LOT. DA CANDEIA AO MIGUEL V. JORRO	R\$ 443.349,75	Praça Santa Isabel	22
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	NOVO HORIZONTE	R\$ 387.931,03	Praça Kennedy	23
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	CRUZEIRO DOS MONTES	R\$ 369.458,13	Alagoinhas Velha	24
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	RIACHO DA GUIA	R\$ 369.458,13	Riacho da Guia	25
SECIN	2008/09	ENCASCALHAMENTO	RIACHO DA GUIA	R\$ 295.566,50	Centro	26
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	AVENIDA DA LESTE	R\$ 295.566,50	Saulpe	27
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	VALE DO SOL	R\$ 295.566,50	Narandiba	28
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	NARANDIBA	R\$ 295.566,50	Narandiba	29
SECIN	2008/09	DRENAGEM E PAVIMENTAÇÃO	PARQUE SÃO FRANCISCO	R\$ 258.620,89	Rua do Catu	30
SAAE	2008/09	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	GOV. NÍO E BOA VISTA	R\$ 150.000,00	Boa União	31

Fonte: Relatório do OP - COP – PMA (Prefeitura Municipal de Alagoinhas) 2001-2009.

## ANEXO L - Tabela dimensão Associativa – Associações Rurais

ASSOCIAÇÕES	PROBLEMAS
Associação dos Pequenos Produtores de Boa União	Não tem sede; falta maior participação dos associados; falta todo tipo de material de escritório; falta participação da comunidade; falta manejo técnico para produção agrícola e há problemas com o escoamento e venda da produção.
Associação dos Pequenos Produtores de Cangula.	Pouca participação dos sócios; falta de participação da comunidade; dificuldade com o escoamento da produção.
Associação dos Pequenos Produtores do Barbalho	Está praticamente desativada; não possui sede nem estrutura para funcionar.
Associação dos Pequenos Produtores da comunidade de Guabiraba	Não possui sede própria e nem nenhum material ou equipamento de escritório
Associação dos Pequenos Produtores da Fazenda Vitória	Falta de interesse da comunidade; dificuldade de mobilização; problema com o escoamento da produção de farinha.
Associação dos Pequenos Produtores de Espinho	Não possui sede; falta interesse da comunidade e dificuldade de mobilização.
Associação dos Pequenos Produtores de Pindobal	Não tem sede própria; pouca participação da comunidade devido a desapontamento (projetos não concretizados); existe a dificuldade de mobilização da comunidade apesar de realizar algumas atividades.
Associação dos Pequenos Produtores de Tucum	Não tem sede (reunião na escola toda a primeira segunda-feira do mês). Apesar de reivindicações ao prefeito, vereadores e deputados não recebem recursos públicos. As pessoas às vezes resistem em participar de eventos culturais de discussão e transmissão de informações.
Associação dos Pequenos Produtores de Camboatá de Baixo	A associação não tem sede e usa como sede à casa de farinha. Número pequeno de associados o que dificulta a aprovação de projetos. Gerando certa descrença em relação à associação e aos órgãos públicos.
Associação dos Pequenos Produtores de Camboatá de Cima	Não tem sede; não tem equipamentos. São criticados, inclusive, por outras associações, mas enfatizaram a importância da união das entidades.
Associação dos Pequenos Produtores Rurais e Moradores de Pedra de Baixo	Não está registrada; não possui sede própria o que dificulta a integração com a comunidade.
Associação dos Pequenos Produtores de Portões	Não possui sede própria e quase nenhum material de escritório
Associação dos Produtores Rurais do Ponto do Beiju	Não possui sede o que dificulta a integração; reivindicação de orientação técnica agrícola.
Associação dos Produtores Rurais do Povoado de Nova Esperança	Problemas internos; não está registrada apesar de existir desde 1997.
Associação dos Produtores Rurais da Fazenda Olhos D'Água	Problemas internos
Associação dos Pequenos Agricultores da região de Papagaio	Pouca participação dos associados; falta de estrutura interna; não possui sede.



Associação dos Pequenos Agricultores de Saco da Lagoa	Falta de equipamentos; falta de capacitação e pequeno acompanhamento por parte da Assessoria de Integração Comunitária da Prefeitura.
Associação Comunitária do Calú	Pouca união entre associados; falta de estrutura e material de escritório e pouca interação com a comunidade.
Associação Comunitária dos Moradores do Estevão	Falta assessoria técnica; problemas com escoamento da produção; falta de interesse de sócios e comunidade.
Associação dos Agricultores do Papagaio Rodrigues Santos Martins	Surgiu por conta de um projeto e não possui nenhuma estrutura para funcionar

Fonte: Diagnóstico Participativo do Município de Alagoinhas, UFBA. 2003

ANEXO M - Diagnóstico Participativo no Município de Alagoinhas – Bahia.  
**Zona Urbana – Realidades dos Bairros relatados pelas associações de moradores.**

Bairros	Problemas Identificados Associações
<b>Bairro de Teresópolis</b>	Existem necessidades de áreas de lazer para práticas de esporte. O saneamento básico é inexistente; falta iluminação pública e pavimentação em boa parte das ruas; há muitos terrenos baldios que acumulam lixo. O transporte está ruim e muitos moradores estão desempregados. Principal (is): Saneamento básico e pavimentação das ruas
<b>Bairro Parque São Francisco</b>	Não existe pavimentação nas ruas; existem vários terrenos baldios com lixo que viram focos de mosquitos e doenças para crianças. Não existe rede de esgoto; a iluminação é precária em alguns trechos; a segurança é precária e não existem quadras poliesportivas; falta de creches para os jovens e crianças. Principal (is): Saneamento básico e segurança
<b>Bairro 21 de Setembro</b>	Muitos jovens desse bairro estão fora da escola e do mercado de trabalho. No bairro não existe rede de esgoto; falta pavimentação nas ruas vicinais; não existe creche; faltam áreas de lazer (quadras de esporte); não existe farmácia, nem posto de venda de gás, nem numeração das casas. A iluminação pública e o transporte estão precários. Principal (is): saneamento básico e pavimentação das ruas.
<b>Bairro Jardim Pedro Braga</b>	Existem cerca de 10 ruas sem estrutura viária e sem saneamento básico; não existe escola pública de qualquer nível; falta um posto de saúde; faltam áreas de lazer e quadras de esportes; não possui um posto policial; <b>Principal (is): saneamento básico.</b>
<b>Bairro da Rua do Catu</b>	Alto índice de doenças infantis (verminose); grande violência; não existem áreas de lazer; em algumas transversais o esgoto corre a céu aberto (inexiste saneamento básico); em algumas ruas não existe energia elétrica. Uso de drogas por adolescentes e dificuldade com transporte. <b>Principal (is): saneamento básico.</b>
<b>Bairro Dom Avelar</b>	Grande desemprego; as ruas transversais não têm saneamento básico, meio-fio e asfalto; necessidade de um posto médico. <b>Principal (is): Saneamento básico</b>
<b>Bairro Silva Jardim</b>	Posto médico necessitando de melhorias, pavimentação e iluminação pública deficitária; problemas com drogas e gravidez na adolescência; rede de esgoto sem tratamento; <b>Principal (is): rede de esgoto.</b>
<b>Bairro Jardim Petrolar.</b>	Poucas áreas verdes; falta de saneamento básico; índices altos de doenças do coração e de desnutrição; problemas com alcoolismo e drogas; falta de saneamento básico; não existe posto de saúde; poucas áreas de lazer; não existe creche; muitos animais soltos na rua; segurança pública deficiente; alto índice de gravidez na adolescência; problemas na coleta de lixo. <b>Principal (is): Saneamento básico</b>
<b>Bairro do Barreiro</b>	Desemprego; segurança pública; unidades insuficientes do PSF (Programa Saúde da Família) para atender toda população do bairro; inexistência de saneamento básico e de áreas de lazer; desnutrição de crianças. <b>Principal (is): desemprego e segurança pública.</b>
<b>Bairro Dois de Julho e Santa Izabel</b>	Não tem posto de saúde; falta médico; existe um número insuficiente de agentes comunitários; áreas de lazer precárias; muitos animais nas ruas; água e energia elétrica insuficiente; pavimentações ruins das ruas; falta de segurança pública; pontos de venda de drogas no bairro; barulho da ferrovia e risco de vazamento de amônia (transportados pelos trens). <b>Principal (is): posto médico</b>
<b>Praça Kennedy</b>	Alto índice de violência; não tem posto de saúde; não possuem áreas de lazer (esporte); não tem posto policial; pontos de drogas no bairro; falta saneamento básico; muitas famílias carentes no local chamado Cachorro magro. <b>Principal (is): violência e saneamento básico.</b>

<b>Bairro Santa Terezinha</b>	Desemprego; segurança pública; inexistência de saneamento básico e de áreas de lazer; lagoa de dejetos; não existe escola de 2º grau apesar do tamanho do bairro; ruas sem pavimentação. <b>Principal (is): Saneamento básico.</b>
<b>Bairro Novo Horizonte</b>	Segurança pública; inexistência de saneamento básico e de áreas de lazer; ruas sem pavimentação; desemprego; transporte ruim. <b>Principal (is): Saneamento básico</b>
<b>Conjunto Rômulo Almeida</b>	Necessidade de posto médico; limpeza urbana; <b>Principal (is): Posto médico.</b>
<b>Bairro INOCOOP II</b>	Praça abandonada; esgoto a céu aberto (saneamento básico precário); existe uma segurança particular por causa da violência; o transporte público está ruim. <b>Principal (is): saneamento básico.</b>
<b>Bairro Alagoinhas IV</b>	Não existem calçamentos nem pavimentação nas ruas; uso de drogas pela juventude; o transporte público é deficiente; não possui iluminação pública; falta de áreas de lazer. <b>Principal (is): pavimentação das ruas.</b>

Fonte: Diagnóstico Participativo do Município de Alagoinhas, UFBA. 2003-2005.

ANEXO N – Iniciativas institucionais de aperfeiçoamento a processos democráticos – PPA 2001.  
Tabela: LOA - Programa de promoção de aperfeiçoamento dos processos democráticos.

QUADRO 1: CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA							Folha: 01/02			
							R\$1,00			
1. ( X ) Programa Finalístico ( ) Programa de Apoio Administrativo			2. Código do Programa 001		3. PPA 2002 a 2005					
4. Denominação do Programa ARTICULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS										
5. Justificativa do Programa Coesionar as ações do governo eliminando os particularismos, as ações atomizadas, permitindo o fluxo adequado e a otimização de meios para atender as necessidades de governo e às demandas da população.				6. Base Estratégica Desenvolvimento de políticas sociais voltadas para a elevação da qualidade de vida da população do Município, especialmente dos seus segmentos mais vulneráveis, e para a redução das desigualdades e disparidades sociais.				7. Horizonte Temporal Período (m/a) Início: <b>jan/02</b> Término: <b>dez/05</b>		
8. Objetivo do Programa Fomentar a participação popular nas decisões de governo.		9. Indicador de Resultado					10. População Beneficiada			
		Descrição	Unidade de Medida	Ano Base	Indicador r / Ano Base	Indicador (Almejado)	Descrição	Quantidade		
		Taxa de participação direta da população	pessoas	2000	0%	20%	população total	26.000		
16. Secretaria/Unidade Responsável Secretaria de Governo - SEGOV		17. Total de Recursos do Orçamento 6.939.302			18. Gerente do Programa JOÃO DOS REIS VIEIRA LOPES FILHO					

Fonte: SEGOV, Prefeitura municipal de Alagoinhas PPA 2001-2005

QUADRO 2: DETALHAMENTO DO PROGRAMA											Folha: 02/02	
											R\$1,00	
19. Projeto/Atividade						20. Execução		21. Recursos				
Função	Subfunção	Denominação	Tipo	Objetivo	Meta	Início	Término	2002	2003	2004	2005	Total do PPA
								Valor	Valor	Valor	Valor	
08	244	Integração Comunitária	AT	Fomentar o exercício da cidadania e a organização popular	87 associações assistidas	jan/02	dez/05	90.000	94.500	99.225	104.186	387.911
04	131	Comunicação Social	AT	Manter a população informada sobre as ações do governo.	1.440 jornais editados	jan/02	dez/05	400.000	420.000	441.000	463.050	1.724.050
04	121	Participação Popular	AT	Garantir a participação direta da população.	26.000 pessoas atendidas	jan/02	dez/05	130.000	136.500	143.325	150.491	560.316
04	121	Planejamento e Desenvolvimento Econômico	AT	Planejar as ações do governo	7 secretarias integradas	jan/02	dez/05	100.000	105.000	110.250	115.763	431.013
04	122	Administração das Ações da SEGOV/GAPRE	AT	Garantir o fluxo administrativo de forma eficiente e eficaz	01 banco de dados implantado 01 sistema de fluxo implantado	jan/02	dez/05	350.000	367.500	385.875	405.169	1.508.544
02	061	Ações Judiciárias	AT	Apreciar e opinar sobre os processos do Município	128.617 hab. assistidos	jan/02	dez/05	320.000	336.000	352.800	370.440	1.379.240
04	124	Ações de Controle Interno	AT	Fiscalizar e controlar contabilmente, financeiramente, orçamentariamente e operacionalmente os processos patrimonial do Município	100% dos processos fiscalizados	jan/02	dez/05	220.000	231.000	242.550	254.678	948.228
<b>TOTAL</b>								<b>1.610.000</b>	<b>1.680.500</b>	<b>1.775.025</b>	<b>1.863.777</b>	<b>6.939.302</b>

Fonte: SEGOV, Prefeitura municipal de Alagoinhas PPA 2001-2005

ANEXO O - Informativo no Jornal da UAMA sobre a posse do conselho do OP Outubro de 2010



## Posse do Conselho do Orçamento Participativo



Aconteceu na quarta-feira (27), a posse do Conselho do Orçamento Participativo. Fizeram parte da mesa, o prefeito Paulo César, o chefe de gabinete, Sidney Costa e a secretária de infra-estrutura Sônia Fontes. Estiveram presentes também a coordenadora especial de participação popular Ângela Macedo e o conselheiro Haroldo Fagundes. Além disso, marcaram presença também o presidente da

Uama, conselheiro José Limaldo e o conselheiro, coordenador e presidente da Uama José Raimundo. Na ocasião, José Raimundo, representando o Conselho falou sobre a insatisfação dos conselheiros que encerraram o seu mandato no dia 25 de outubro, e até essa data não tinha iniciado nenhuma obra das 12 que foram contempladas nas assembleias do orçamento participativo.



## UAMA faz parceria com Brasil Sorteios

A parceria firmada entre a UAMA e a Brasil Sorteios torna a UAMA e as suas associações filiações pontos de venda do 4º festival de prêmios. Os compradores que adquirirem uma cartela do festival de prêmios através destes pontos receberão como bônus um bilhete extra e concorrerão também a uma

TV LCD 26". Essa TV será sorteadas no dia 04 de dezembro, pela loteria federal no primeiro prêmio. Os bilhetes que tem como prêmio a TV também serão vendidos individualmente e terá o valor de R\$ 2,00. A venda desses bilhetes ajudará na construção da sede da UAMA.



## Deputado eleito de Alagoínas é homenageado

Forças empresariais de Alagoínas promoveram uma homenagem ao Deputado estadual Joséildo Ramos com um café da manhã no Hotel Absolut. O evento contou com a presença dos presidentes Reinaldo Barreto, da Câmara de Dirigentes Leigos (CDL), Reinaldo Barbosa, da Associação Comercial e Industrial de Alagoínas (Acia), Benedito Vieira (Siocomércio), Moreira (Sindi-

cato Rural), José Raimundo (Uama), além de vários comerciantes e outros convidados. O encontro aconteceu na sexta-feira 29 de outubro. Em toda a Bahia, Joséildo Ramos teve 55.721 votos e foi o 23º candidato mais bem votado. Em Alagoínas teve 31.974 votos. Foi prefeito da cidade por dois mandatos, ou seja, oito anos. Deixou o cargo com 82% de aprovação.

## Aniversariantes do Mês de Outubro

DIA 20 – José Galdino Silva (1º Secretário da UAMA)



DIA 25 – Hyllton Balfiza (vice-presidente da UAMA)

No dia 25 de outubro, o aniversariantes Hyllton Balfiza, vice-presidente da UAMA, foi homenageado por familiares e amigos numa festa surpresa.

ANEXO P - Editorial no jornal da UAMA evidenciando a importância do OP para a cidade de Alagoinhas e sobre a necessidade da participação popular na resolução dos seus principais problemas. Maio 2012

Ano II - nº 20 - Maio de 2012

JORNAL DA UAMA **P3**

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Orçamento Participativo é uma expressão que se tornou reconhecida no meio político brasileiro desde os anos 80, significando a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária municipais, nas quais o ingrediente inovador anunciado consiste na abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos das prefeituras. Esta prática inovadora promove melhorias no nível de eficiência (ao forçar o planejamento e a transparência nas decisões e gastos); oportuniza um padrão de relacionamento entre o poder público municipal e os cidadãos, que amplia e ajuda a consolidar a convivência democrática. Nosso instrumento é concreto através da escolha racional – maximizante, feita pelos indivíduos.

O governo municipal, através de seu gestor maior o prefeito Paulo César adotou

o orçamento participativo, acreditando na potencialidade inclusiva e, portanto, no seu impulso a consolidação democrática no município. Sendo o mesmo provedor de bens públicos, sociais e meritórios, com isso elevando a eficiência do sistema democrático.

Em Alagoinhas o COP (Conselho do Orçamento Participativo) é constituído de 63 conselheiros que reivindicam pelas 12 regiões do município inclusive as resolutividades tomadas em Assembléias tendo como objetivo principal as melhorias para sua região.

Aguardamos do prefeito, interferência maior, para que as obras escolhidas pelo povo, venham a ser executadas, temos consciência do nosso trabalho em captar a opinião da maioria da população da região, assim como sabemos, que o prefeito busca alternativas para driblar a crise econômica, só que esperamos a inclusão de nossas obras nestes resultados.

ANEXOS P: matéria no jornal da UAMA divulgando as decisões emanadas do OP mediante divulgação de ATAS do COP. Maio 2010

## ATA da Reunião do COP – Conselho do Orçamento Participativo

Aos dezoito dias do mês de abril de dois mil e dez, às dezesseis horas, reuniram-se em Assembleia Geral Ordinária, no Salão Verde da Prefeitura, os conselheiros efetivos representante das diversas regiões do Orçamento Participativo do Município de Alagoinhas-BA, sob a coordenação dos trabalhos por José Raimundo Almeida Rocha, para tratar da avaliação da atuação dos Conselhos e Comissões e todo contexto e dos demais assuntos abaixo especificados e debatidos: Com a palavra o Sr. Coordenador fez abertura dando boas vindas a todos e pedindo sinceridades nos esclarecimentos e transparência nas informações e decisões. Sr. Vital, conselheiro de Boa União, comentou sobre a reunião, diz ter interesse na coisa fluir.

Temos que avaliar as coisas para ver o prosseguimento. Estamos no quarto mês e não temos nenhum andamento. Quais as licitações que estão ocorrendo? Cobrar para se fazer cumprir o regimento interno. Não foi feito nenhuma obra do O.P só teve melhoramento na Rua Marechal Floriano, obra de 2009. Sr. Nilson região de Santa Terezinha, não vê nenhum resultado até o momento. Sr. José Claudino, região de Sauipe, das obras atrasadas, qual o motivo da não execução? Qual a solução. Não executar as obras atrasadas? Conselheiros Luiz Cesar, ausência das pessoas no OP, os conselheiros que não acreditam mais, o governo também refletindo a falta de respeito e consideração as pessoas locais e todos os demais que comparecem as reuniões.

O governo continua desgastando o OP. Realidade não tem. Conquista não tem. Evasão nas comunidades nas rodadas. Está no quarto mês deste ano e não foi feito nada. Idázia, região do Riacho da Guia disse que so a tristeza no

semblante dos conselheiros. Tanto esperança escorrendo pelos dedos. Governo está desperdiçando a oportunidade de trabalho. Ainda há tempo de salvar alguma coisa que foi construído. Existe interesse em acabar com o orçamento participativo. Antonio Carvalho, região de Alagoinhas Velha, fala que estão fazendo descaso do orçamento participativo.

Esclarecimento do governo não existe. Não existe finalidades nas decisões. Cobra do prefeito mais informações. Tomarmos mais atitudes democraticamente. Agapito, conselheiros da região da UARA endossa os pronunciamentos dos conselheiros, que precisa mesmo se juntar, união. Defender arma que é o voto. Anúnciação de Boa União, diz que vem pra reunião, perder tempo, pedi as coisas e volta no mesmo.

Descasos em todos os pedidos. Elisia, Boa União, diz que a região está totalmente esquecida, até os quilombolas tudo parado. Participa as reuniões e não vê se fazer nada. Margarida, conselheira da região da Rua do Catu, fala que nas prioridades eleitas não existe nenhum projeto. Alegam que não há verba, ou seja, dinheiro. Triste a comunidade, situação crítica. Joselita- Riacho Mel, diz que a voz da paciência está se esgotando Ordem de Serviços que não foram executados para 2010. Priorizados ou saneamentos para Sr feito em 2011 onde estão os recursos? Orçados que eram dos anos anteriores.

Transportes dos componentes está a maior decepção. Está disposta a apoiar qualquer ação que o conselho tomar. Linaldo, conselheiro representante da UARA pede para pensar bem o que é o conselho do Orçamento. Focar o nosso trabalho somente no Orçamento Participativo. Falar nossas funções. Obras

licitadas que não foram feitas e dizer que as Associações estão deficientes. Vital, conselheiro de Boa União, diz que precisa de mais ação dos conselheiros. Não há reclamação nem reivindicação. Precisa corrigir as faltas. E perguntam como estão agindo? Está correto? Ronaldo, Catuzinho, fala que os conselheiros não estão participando como devia. Temos que fazer o nosso papel. Buscar no governo. Temos que cobrar. O prefeito precisa nos ouvir. Wanderley, Conselheiro do Jardim Petrolar, diz da sua insatisfação. A comunidade cobra e nós não temos qualquer informação a dar. Lembra que somos formadores de opiniões nas nossas comunidades e que devemos utilizar os recursos que dispomos, a voz e o voto demonstrar o nosso desencantamento. Teremos que tomar uma posição imediata e pede aos conselheiros presentes que apresentem sugestões. O Sr. Coordenador da Reunião, Conselheiro representante da UAMA, pede a todos que apresentem sugestões e encaminhamento. Após, colocadas em votação ficaram as seguintes: 1- informações através do jornal (divulgações); 2- convidar sempre o prefeito e o secretário de finanças; 3- procurar o Ministério Público para registrar as ocorrências e pedir audiência pública; 4- Utilizar a tribuna popular na Câmara de Vereadores; 5- Fazer comissão para rádio. Não tendo mais nada a tratar, em nome de Deus, deu-se encerrada a reunião e eu Wanderley Rocha de Souza, secretário Adoc, lavrarei a presente Ata que foi lida e aprovada por todos, de acordo com alista de presença, anexa.

José Raimundo Almeida  
PRESIDENTE COORDENADOR

Wanderley R. de Souza  
SECRETÁRIO CONSELHEIRO

ANEXOS Q: matéria no jornal da UAMA questionando as paralizações e atrasos nas obras, tanto do OP quanto, outras obras do governo na cidade.

Ano I - nº 1 - Maio de 2010 JORNAL DA UAMA P3

# Obras no Petrolar estão paralisadas

*O governador Jacques Wagner, em janeiro deu ordem de serviço e nada foi iniciado até hoje.*

A UAMA, vem através deste solicitar uma resposta dos órgãos competentes para o que está acontecendo com a ruas do bairro Jardim Petrolar. Ruas esburacadas, sem infra-estrutura, sem quebra-molas, esgoto a céu aberto, ruas que estão sem condições de transitar, entre outros problemas que vem assolando os moradores do bairro.

No dia 18 de janeiro, deste ano, o governador Jacques Wagner esteve visitando o município de Alagoínhas e assinou ordem de serviço para início as obras do Petrolar. No entanto, de lá para cá nada foi feito. A situação tem se agravado e com a aproximação das chuvas a tendência é que o estado piore.

A UAMA preocupada com bem estar dos moradores do bairro, vem buscar respostas tanto do governo do estado que assinou a ordem de serviço e nenhum

trabalho foi iniciado, como do governo municipal, já que o prefeito Paulo Cesar também esteve presente no evento que autorizou o início das obras junto ao governador. Senhor prefeito quais as providências que serão tomadas com o Jardim Petrolar os moradores esperam por uma resposta?

A quem se deve recorrer ao Estado ou ao município? A UAMA está à disposição para ouvir ambos os lados, pois a comunidade merece uma posição. Alguma solução deve ser tomada. A população grita por providências para o Jardim Petrolar. Pois a época da chuva está chegando e existe uma preocupação muito grande com os danos que podem ser provocados por conta da falta de estrutura no bairro.

A União de Associação de Moradores de Alagoínhas e a comunidade do Petrolar aguardam por uma resposta.



*Governador Jacques Wagner apresenta a ordem de serviço assinada para o público presentes*



ANEXOS R: matéria no jornal da UAMA onde os conselheiros do OP questionam a falta de empenho do executivo municipal na execução das obras definidas a partir do OP. – maio de 2010

## Conselheiros do OP pedem mais empenho do Prefeito

Os Conselheiros do Orçamento Participativo - OP cobraram do Prefeito Paulo Cezar maior empenho na realização de obras e serviços eleitos por meio desse mecanismo de participação popular. Paulo Cezar, em seu pronunciamento na última reunião dia 07 de junho, informou sobre o desenvolvimento de obras importantes, de grande porte, como as da entrada da cidade, o restaurante popular, a macro-drenagem do Silva Jardim. No entanto, nenhuma dessas ações foi levantada pelo OP. Em reunião anterior, o Secretário de Finanças assegurou que havia R\$ 500 mil reservados com essa finalidade. Diante dessa informação, as exigências se tornaram maiores. Sobre o encasalhamento da estrada que liga o Bairro de Santa Terezinha ao Distrito de Riacho da Guia, Paulo Cezar informou que está mantendo contatos com o DERBA para o atendimento à demanda em parceria.

### 4º BPMA troca seu comando



A UAMA participou da troca de comando do 4º Batalhão de Polícia Militar, que passou da responsabilidade do Ten. Cel. Isalide Barros para o controle do Ten. Cel. Gildeon Araújo, no dia 17 de junho. Ao evento compareceram o Prefeito Paulo Cezar, o Secretário de Segurança Pública, Cezar Muniz, o Delegado Joséito Bispo e o Comandante Geral da Polícia

Militar, Cel. Nilton Régis Mascarenhas. Para a direção da UAMA, a segurança pública tem que ser tratada como prioridade máxima em Alagoínas, pelo volume de pessoas que circulam na cidade e pelo rápido crescimento registrado nos últimos anos. Para a entidade, esse é um direito fundamental do cidadão e diferencial para atração de investimentos.

### Campanha vai formalizar compromisso com candidatos

As Forças Empresariais estão lançando a campanha "De olho no Deputado" com a finalidade de criar uma agenda de compromissos dos candidatos com o município e região. A UAMA será uma das entidades a aderir ao movimento. Seu presidente, José Raimundo, esteve reunido com os

representantes do CDL, da ACIA e do Sindicato Patronal (componentes das Forças Empresariais) para definir os critérios e princípios para formar o conteúdo do termo de compromisso. A UAMA, na eleição passada, bem como em outras, realizou debates com os candidatos. Esse ano, a atividade

será promovida em conjunto como parte da campanha. José Raimundo nota que a disposição do grupo mudou; o slogan "Candidato de Fora Tô Fora" está completamente superado, pois se reconhece que a cidade vem desenvolvendo graças aos recursos de emendas parlamentares de deputados de outras cidades.

Se bem que, de 2006 a 2008, o município não recebeu contribuições nesse sentido. A nova campanha objetiva apenas evitar a pulverização em demasia da votação e que se escolha candidatos interessados em complementar o quantitativo para a conquista do mandato ou para engrossar os votos de legenda.

### Conselheiros do OP pedem mais empenho do Prefeito

Os Conselheiros do Orçamento Participativo - OP cobraram do Prefeito Paulo Cezar maior empenho na realização de obras e serviços eleitos por meio desse mecanismo de participação popular. Paulo Cezar, em seu pronunciamento na última reunião dia 07 de junho, informou sobre o desenvolvimento de obras importantes, de grande porte, como as da entrada da cidade, o restaurante popular, a macro-drenagem do Silva Jardim. No entanto, nenhuma dessas ações foi levantada pelo OP. Em reunião anterior, o Secretário de Finanças assegurou que havia R\$ 500 mil reservados com essa finalidade. Diante dessa informação, as exigências se tornaram maiores. Sobre o encasalhamento da estrada que liga o Bairro de Santa Terezinha ao Distrito de Riacho da Guia, Paulo Cezar informou que está mantendo contatos com o DERBA para o atendimento à demanda em parceria.

### ESPORTE

A Prefeitura Municipal de Alagoínas através da Secretaria de Cultura Esporte e Lazer e a União de Associações de Moradores de Alagoínas através do Sr. Luiz Carlos Ornelas da Silva e José Raimundo respectivamente secretário e presidente das entidades formam parceria para o desenvolvimento do esporte e lazer da nossa comunidade. Tendo à frente o Diretor de Esporte da SECEL, Sr. Danilo Strappa e o Diretor de Esporte da UAMA, Sr. Evaristo Ferreira, o campeonato encontra-se em fase de organização. O campeonato municipal de futebol de campo 2010 Interbairros tem como fi-

nalidade estabelecer uma união segura entre desportistas, comunidade, associações e o poder público, exaltando a prática desportiva como instrumento imprescindível para a formação da personalidade, criando uma integração social entre o esporte de maneira que possa tornar-se participativo e fazendo surgir novos valores no panorama desportivo municipal. O objetivo deste campeonato é integrar os desportistas, aumentando a sociabilidade utilizando a prática esportiva. **QUANDO:** Segundo semestre de 2010. **ONDE:** nos campos de várzea de Alagoínas. **INSCRIÇÕES em breve.**

ANEXOS S: matéria no jornal da UAMA divulgando ATAS da entidade onde criticam o atraso nas obras e na gestão pública da cidade. Junho-2011

F2 JORNAL DA UAMA ANO 1 - Nº 12 - JUNHO DE 2011

## Editorial

Chegamos a mais uma edição do nosso jornal, a 12ª edição do jornal da Uama, periódico feito com muita responsabilidade, comprometimento e a serviço de todos os associados da Uama, bem como, de todos os moradores de Alagoíneas.

Com essa edição comemoramos um ano em que o jornal começou a circular pela cidade. Satisfeitos estamos por entendermos que o nosso papel está sendo cumprido: levar informação para a sociedade de maneira que ela fique bem informada sobre problemas e benfeitorias presentes na comunidade.

Com o jornal celebramos também mais um aniversário da Uama, comemorado no dia 10 de julho. Já são 22 anos de serviços prestados à população. Ao longo de mais de duas décadas estamos satisfeitos pelo trabalho da Associação por reconhecermos que, por meio de nós, muita coisa mudou, seja na vida social

de todos aqueles que integram a Associação, assim como, da sociedade. Agradecemos aos nossos parceiros que nos ajudam nessa empreitada. Seja na compra de espaços para anúncios, em uma entrevista concedida, em uma sugestão ou crítica, com o apoio braçal ou moral. Somos gratos a todos vocês pelo apoio que nos tem concedido durante esses anos, e esperamos que essa parceria seja duradoura.

O nosso desejo é que possamos estar juntos durante os próximos anos, a fim de cumprir a nossa missão enquanto associação. Estamos engajados para buscarmos, a cada dia, melhorias para nossas associações filiadas, e ficamos de olho naquilo que está acontecendo em nossa cidade. Dessa forma, poderemos seguir e construir dias melhores para todos os nossos associados e a população de Alagoíneas, de modo geral.

## Ata de REUNIÃO

No dia seis de julho foi realizada mais uma reunião plenária da Uama. Como sempre, representantes de associações estiveram presentes e aproveitaram a oportunidade para cobrar ações do poder público para o bem de toda a sociedade. Confira parte da ata abaixo:

O Sr. José Raimundo do Parque florestal e São Benedito cobrou por manutenção na escola de seu bairro e perguntou se há projeto de melhorias e ampliação; o Sr. Osvaldo do Barreiro perguntou porque os professores estão pedindo tempero e legumes para a merenda escolar em seu bairro; a Sra. Lucimeire da Nova Brasília pergunta se há projeto de ampliação nas escolas do seu bairro e também pede melhorias e mobiliários nas escolas; o Sr. Jocivaldo do Vale do Sol reclama que a escola não tem mobiliário, não tem área de lazer, foi construída em local inadequado, não tem segurança;

O secretário Caio Castro disse que os professores estão proibidos de pedir qualquer tipo de alimento para as escolas. Quanto às reformas em escolas os recursos não são muitos e tem que escolher prioridades, tem projetos de implantar uma sala de aula na Nova Brasília e uma creche no Barreiro. Está em negociação e avaliação para abrir uma escola ou uma creche no Parque São Bernardo;

O Sr. Fabio - Novo Horizonte Santa Terezinha - pede melhorias em três escolas em seu bairro, pois já enviou ofícios solicitando esses serviços. O secretário diz que tem projeto para as escolas e creche em Santa Terezinha. O Sr. Portugal da Baixa da Candeia pede melhoria e mobiliários na escola de seu bairro.

O secretário promete para a próxima semana e diz que na Baixa da Candeia também será construída uma creche. O Sr. Haroldo Fagundes do loteamento Santa Terezinha pergunta pelo Conselho Municipal, e se nas escolas tem cozinhas apropriadas para aprontar a alimentação.

O secretário diz que, para as escolas funcionarem, os Conselhos têm que existir e funcionar e que 5% (cinco por cento) das escolas tem refeitório e todas têm cozinhas equipadas, que tem projetos para construir uma quadra poliesportiva na escola Uirasu Batista, bem como manutenção e ampliação da escola; que a indústria do conhecimento está dependendo de um parceiro industrial e que não tem conhecimento de projeto para construção de escola no loteamento Santa Terezinha.

A Sr. Margarida - parque São Francisco, pergunta por melhorias e manutenção na escola de seu bairro. O secretário diz que pode atender a todos e só depende de prioridade, e que na Rua do Catu será construída uma creche; o Sr. Cerqueira, da Avenida da Leste pergunta se a área próxima a Cesta do Povo pertence a secretaria de educação e se tem projeto.

O secretário diz que não é da Secretaria de Cultura e que pode fazer uma parceria para reativar a escola de música. Esse ano haverá o retorno dos jogos intercolegiais, dependendo da entrega do Ginásio de esportes.

A Sr. Alice Stela da Inocoop II pergunta se os sete ônibus foram comprados com verba do FUNDEB. O secretário diz que foi emenda do Deputado João Leão. A Sr. Alice Stela pergunta quanto é pago de transporte escolar e quais empresas fazem esse serviço. O secretário diz que varia em média de R\$ 700 mil (setecentos mil reais) por mês e a empresa é MG que ganhou licitação e repassa os serviços.

## Expediente