

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS-BA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO

Mayra Landim Ricci¹

RESUMO: *Este trabalho refere-se à parte de um capítulo da dissertação de mestrado intitulada O Orçamento Participativo no município de Alagoinhas-Ba (2001 a 2004): uma análise da participação no processo de formação cidadã. O Orçamento Participativo (OP) tem-se constituído um valioso instrumento de democratização da gestão municipal, com a participação direta da população na definição de prioridades para os investimentos públicos. Este estudo analisa a participação no Orçamento Participativo do município de Alagoinhas na Bahia, no período de 2001 a 2004.*

Palavras-chave: Orçamento participativo; Participação; Formação cidadã.

INTRODUÇÃO

A compreensão acerca dos processos participativos implica uma reflexão apurada sobre as suas diversas formas de manifestação e dos conceitos que a ela são atribuídos. O uso da expressão **participação** reflete praxes, orientações e processos diferentes.

O termo participação se acomoda a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque. (BOBBIO, 2000; p. 888).

Portanto, faremos algumas considerações preliminares acerca das principais características da participação do OP, no município de Alagoinhas.

1. PARTICIPAÇÃO: UM CAMPO POLISSÊMICO

A palavra participação vem do latim *participatio* e deriva da palavra *partis*. “Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte... A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na condução e por isso “tomam parte”-cada qual em seu ambiente- na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte” (BORDENAVE,1985; p.22, 23)

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

1. participação de fato – na família, no culto religioso, na recreação...;
2. participação espontânea- grupos fluidos, sem organização, grupo de vizinhos, gangs...;
3. participação imposta – o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e a realizar determinadas tarefas. Voto obrigatório, missa aos domingos para os católicos...;
4. participação voluntária – o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria participação: sindicatos, cooperativas, associações...;
5. participação provocada por agentes externos. Participação dirigida ou manipulada. Extensão rural, serviço social, educação em saúde, desenvolvimento de comunidade...;

¹ Assistente Social, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia - UNEB. E-mail: mayrailandim@ig.com.br. Orientadora: Professora Dra. Maria José Marita Palmeira.

6. participação concedida - à parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e por seus superiores. Ex. participação em lucros, planejamento participativo.

Conforme esta classificação, o orçamento participativo se enquadra no tipo 06 – participação concedida. No entanto, para Bordenave o “... planejamento participativo tem seu lado positivo, pois a participação, mesmo concedida, encerra em si mesma um potencial de crescimento de consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquirir poder”. (BORDENAVE, 1985; p.30).

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

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

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

Apesar da polêmica² que envolve a participação na elaboração do orçamento público, caso específico de nosso estudo, o orçamento participativo vem caracterizando-se como um processo que “... promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as conseqüências das decisões cá em baixo”. (BORDENAVE, 1985; p.33).

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

Alguns autores³ alertam para a possibilidade dos processos participativos serem instrumentos de manipulação e subordinação a grupos hegemônicos. Este alerta sugere que só

² Segundo Souza (2001, p.89), alguns constrangimentos empíricos e teóricos que envolvem o processo do OP são levantados, tais como: por que indivíduos racionais iriam participar, dado o desencantamento com a política e os políticos em todo o Brasil? - os municípios têm recursos suficientes para cumprir o que for decidido pela população? - como evitar manipulação, corrupção e clientelismo em cidades onde a população tem baixa escolaridade, não está acostumada a fiscalização dos governos e onde a maioria é tão pobre que todo seu esforço e tempo estão dirigidos à sobrevivência? - como as pessoas podem ser convencidas a se dedicarem a problemas coletivos em vez de lutar por suas necessidades individuais? - como conciliar práticas de democracia direta com a democracia representativa, em especial com o legislativo municipal?

³ Em Souza (2001), segundo o mapeamento de Abers (2000), a literatura aponta três “problemas” da participação, entre eles está o da **cooptação**: mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre governo e os participantes, no que se refere ao controle de informações e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo.

uma análise mais apurada e crítica dos processos participativos pode apontar a intencionalidade dessas práticas, como a existência do caráter manipulador.

A experiência de OP, por suas características próprias, nos remete a compreender a participação de forma mais ampla, o que nos permite adotar, neste trabalho, o conceito de participação cidadã, como define Pontual (2000; p.06) “a expressão participação cidadã parece alargar o conceito de participação popular (muito ancorada à experiência dos movimentos populares), passando a incluir a participação individual do cidadão e o reconhecimento de novas formas associativas.”

Teixeira, também, trabalha o conceito de participação cidadã, definindo-o como “... processo complexo e contraditório entre Sociedade Civil, Estado e Mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”. (TEIXEIRA, 2001, p.30).

Processos participativos, como o OP, têm demonstrado que a participação não mais consiste na recepção passiva dos benefícios pela sociedade ou no envolvimento dirigido em programas governamentais, mas na intervenção ativa na construção das diversas esferas da sociedade, o que é feito através da tomada de decisões colegiada em todos os níveis.

2. LIMITES E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

A participação política observa limites. A organização social contemporânea tornou-se de tal forma complexa que o exercício direto da participação pela população em espaços coletivos de decisão, é considerado por alguns uma utopia⁴. A exacerbada ampliação do volume populacional e a pressão de alguns segmentos excluídos pela extensão dos direitos de cidadania, o individualismo capitalista que leva os homens a dedicarem-se prioritariamente aos negócios privados, o desinteresse político e a conseqüente falta de informação acerca do que se passa na esfera pública são alguns dos fatores contemporâneos que desafiam as experiências de participação direta e reforçam a apatia e o descaso com a política.

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

Apesar do panorama contemporâneo, compreendemos que os processos participativos são espaços de formação cidadã e de desenvolvimento de valores essenciais à vivência democrática, como autonomia, solidariedade e alteridade, capazes de reverter esse quadro de apatia e desinteresse.

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

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

Nesse sentido, é possível acreditar que os motivos que levam os indivíduos à participação podem ser, e na maioria das vezes são, de ordem privada, mas que os efeitos de sua participação atingem a dimensão pública e que o convívio coletivo tende a desenvolver o valor da solidariedade social e o bem público passa a ser a motivação maior. Desse modo, o

⁴ Nesta situação o conceito **utopia** é tomado em seu sentido comum de projeto irrealizável e não no seu conteúdo conceitual científico, de ideal a ser buscado.

desenvolvimento da capacidade de se colocar no lugar do outro, durante o processo de decisão coletiva, pode ser um dos efeitos esperados da participação política.

3. O PROCESSO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS: REFLEXÕES PRELIMINARES ACERCA DA REALIDADE ENCONTRADA

O Orçamento Participativo tem como eixo central a **participação comunitária** que se desenvolve a partir de três princípios básicos:

1. **Regras universais** de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
2. **Método objetivo** de definição dos recursos para investimentos através de um ciclo anual de assembleias públicas;
3. **Processo decisório descentralizado**, tendo como base divisão territorial da cidade.

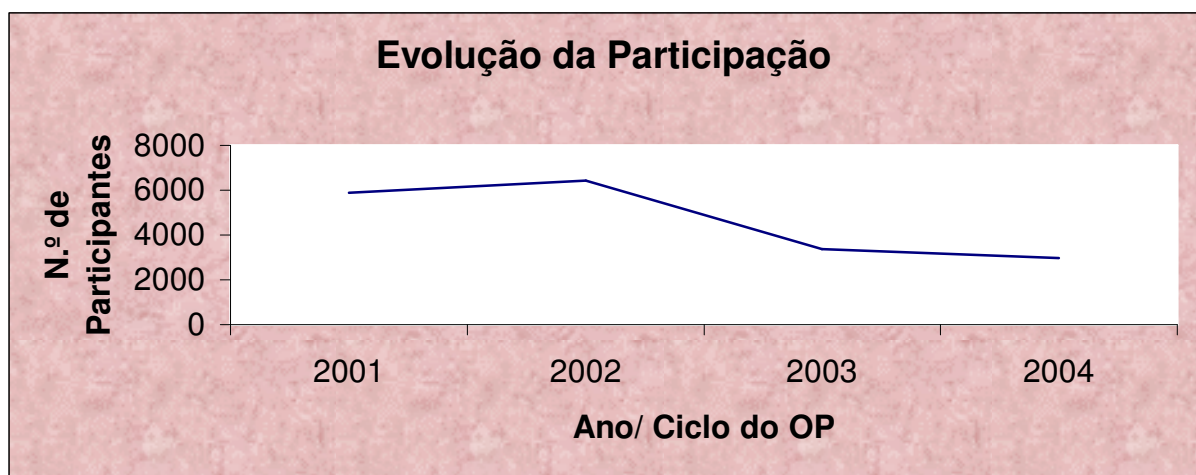
Mesmo que os interesses dos participantes do OP estejam vinculados às questões individualistas, a decisão final utiliza critérios universais que podem beneficiar a qualquer um a que se dispõem os custos da participação.

Um aspecto importante na análise da participação nas decisões orçamentárias é a controvérsia que tem gerado em torno do volume da participação em detrimento da qualidade da participação, como comportamento valioso em si.

Para auxiliar na análise, apresentaremos a evolução do número de participantes no OP de Alagoinhas no período de (2001 a 2004).

A partir do gráfico e tabela abaixo, será possível visualizar melhor a oscilação na taxa de crescimento da participação popular no OP ao longo dos quatro anos.

GRÁFICO 1



Fonte: Prefeitura Municipal de Alagoinhas

TABELA 1

Evolução do n.º de Participantes no Orçamento Participativo (2001 a 2004)

Ano	Nº de Participantes	Crescimento Relativo Ano Anterior
2001	5877	—
2002	6.434	9,47%
2003	3.383	-47,42%
2004	2.970	-12,20%
TOTAL (2001a 2004)	18.664	-----

Fonte: Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Segundo a equipe do OP, os fatores que contribuíram para o decréscimo da participação foram: reuniões realizadas em locais onde as obras do OP já foram executadas; após o atendimento das prioridades, as pessoas perdem o interesse; dificuldade de transporte na zona rural; falta de mobilização dos antigos coordenadores; em algumas regiões, ausência de local centralizado para realizar as reuniões; algumas prioridades não foram atendidas – desgaste da credibilidade; alguns representantes não conseguem eleger suas prioridades por falta de participação da sua comunidade e perdem o estímulo.

A participação no OP vem caracterizando-se por uma acentuada participação da zona rural no processo, conforme Tabela 2:

TABELA 2

Participação Rural e Urbana

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

Fonte: Prefeitura Municipal de Alagoinhas

Como demonstra a Tabela 2, a participação rural em termos absolutos é menor, porém, se considerarmos que a zona rural é composta por quatro regiões e a urbana por doze, verificaremos que a média de participação por região é maior na zona rural.

Pode-se inferir que vários são os fatores que podem tentar explicar esse fenômeno, dentre eles estão: maior carência de políticas públicas que a zona urbana; cultura associativista mais acentuada; menor contato com gestores públicos, portanto interesse maior em conhecer, entre outros.

Outra característica importante da participação no OP em Alagoinhas é em relação a gênero, observa-se que a participação feminina é de 51,9%, um pouco maior que a dos homens, 48,1%. No entanto, dados levantados registram que, na composição do Conselho do OP, órgão de poder deliberativo, a participação dos homens é de 67,6% e das mulheres, de 32,4%, o que demonstra uma participação tímida das mulheres nos espaços de poder.

Outro elemento que trazemos a título de caracterização do processo é o percentual de jovens (16 a 21anos) que participaram do OP nesse período foi da ordem de 28%. Vale lembrar que a idade mínima para participação com direito a voto é de 16 anos.

Outro dado que levantamos, para melhor caracterizar o processo em estudo, é a participação nas assembléias temáticas. Podemos verificar grosso modo que temáticas como

saúde e educação atraem a participação de um maior número de pessoas. No levantamento feito com os conselheiros, as temáticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer foram as mais citadas, atingindo um percentual de 50% cada.

O problema de quantidade para a validade do mecanismo participativo requer, entretanto, uma análise mais criteriosa. Não só os números de participação não são estáticos como, dependendo da dinâmica do próprio processo e de seus resultados, podem vir a manter uma trajetória permanentemente ascendente, apesar de, no caso estudado, a quantidade de partícipes no OP manter-se relativamente constante como vimos no gráfico 1, com um decréscimo mais acentuado no último ano. À medida que as decisões tomadas no OP são efetivadas pelo governo e não são percebidos favorecimentos a grupos ou indivíduos, o canal institucionalizado de participação tende a fortalecer-se. A experiência de participação política, nesses casos, é cumulativa e auto-reprodutiva, portanto, sempre aberta à aderência de novos segmentos sociais, antes apáticos politicamente.

Os dados levantados nos questionários demonstram que 91,9% dos Conselheiros do OP participam de outras formas associativistas, o que demonstra que “é evidente que os mais politizados, que já estão de alguma maneira inseridos numa organização pela base, vão participar mais”. (BENEVIDES, 2001; p.54)

Outro dado que se agrega a esse é que 75,7% dos conselheiros também exercem cargos de direção em associação ou entidade afim. Isto demonstra a participação majoritária no Conselho do OP de lideranças comunitárias, porém o percentual restante de 24,3% é de novas lideranças que surgiram no OP, evidenciando o potencial deste processo no estímulo à participação social.

O que podemos concluir é que, passada a fase de curiosidade do primeiro momento de um processo nunca visto no município, a tendência é de consolidação e ampliação gradual da participação, uma vez que [...] é um processo, e nesse processo a politização vai contagiando, vai aumentando a participação. Mas não existe outra maneira, só se aumenta a participação participando. (BENEVIDES, 2001; p.55).

Um dado que comprova essa assertiva acima é que 37,8% dos conselheiros participam desde 2001, 10,8% desde 2002, 27,0% desde 2003 e 24,3% participaram em 2004. Ou seja, temos um processo de consolidação da participação, na medida em que 75,6% dos conselheiros participaram de mais de um ciclo do OP.

Um aspecto interessante levantado pelos conselheiros diz respeito aos mecanismos necessários à ampliação da participação da população no OP. 35,1% acham que a divulgação é o melhor instrumento, seguido de 10,8% que afirma ser o atendimento às prioridades que atrairá mais pessoas.

Como se pode ver, é importante que o gestor público não minimize questões infra-estruturais e organizacionais pertinentes ao bom funcionamento do OP, tentando aperfeiçoá-las à medida que as falhas e lacunas sejam verificadas. No tocante à execução das obras, as dificuldades devem ficar bem claras para a população, garantindo a transparência da gestão dos recursos e o controle social.

Por fim, os conselheiros levantaram pontos positivos e negativos do OP, conforme descrição abaixo.

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

As afirmativas observadas acima, no que se refere aos aspectos positivos, apontam para a importância do OP na democratização da gestão pública, ou seja, para uma mudança da relação entre o poder público e a população. Em relação aos aspectos negativos, as afirmativas indicam, novamente, para a necessidade de um melhoramento das ações operacionais do OP.

Observa-se que há uma mudança na postura política do atual governo municipal de Alagoinhas, que vem, através do OP, democratizando a relação entre o poder público e a sociedade local, o que indica a intencionalidade de consolidar um processo participativo virtuoso, ou seja, que coloque invariavelmente o interesse público acima do privado. Como nos diz Dias “... mecanismos de participação direta da população sobre as decisões públicas angariam um caráter virtuoso e se impõem como alternativa à tradicional representação política.” (DIAS, 2000, p.07).

Apesar das contradições inerentes aos processos participativos, a análise dos dados demonstra que o OP em Alagoinhas vem democratizando a gestão pública, promovendo a inclusão dos setores sociais excluídos no debate de políticas públicas e, conseqüentemente, contribuindo para o fortalecimento da cidadania em Alagoinhas.

REFERÊNCIAS

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. Coleção Primeiros Passos, n. ° 95. Editora brasiliense. SP. 1985

BENEVIDES, Maria Vitória, Pólis n. ° 14, 1994, Participação popular nos governos locais, Democracia e Cidadania, São Paulo.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PAQUINO, Gianfranco; trad.Carmem C. Varriale et al; coord. Trad. FERREIRA, João e CACAIS, Luís Guerreiro Pinto. Dicionário de política - Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12ª ed. 2002.

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

CORTINA, Adela. Ética Aplicada y Democracia Radical, Editora tecnos,S.A,1997, Madrid.

DIAS, Márcia Ribeiro, Democracia e Participação Política: virtudes e desafios do Orçamento Participativo, Porto Alegre-RS , Coletânea "Construindo um Novo Mundo", Editora Guayí de Porto Alegre, 2000.

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

PONTUAL, Pedro de Carvalho, Tese de Doutorado: O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado. PUC São Paulo. 2000.

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