

JOÃO ROCHA SOBRINHO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS - BA
(2001- 2005): um instrumento pedagógico de cidadania?**



Feira de Santana-BA
2006

Ficha catalográfica: Biblioteca Central Julieta Carteado

Rocha Sobrinho, João

R576 Orçamento participativo em Alagoinhas – BA (2001-2005): um instrumento pedagógico de cidadania? / João Rocha Sobrinho. - Feira de Santana – Bahia, 2006. 256 p. : il.

Orientadora: Marluce Maria Araújo Assis

Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva)– Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Estadual de Feira de Santana, 2006.

1. Orçamento participativo – Alagoinhas, BA. 2. Saúde e cidadania - Alagoinhas, BA. 3. Participação comunitária. I. Assis, Marluce Maria Araújo. II. Universidade Estadual de Feira de Santana III Título

JOÃO ROCHA SOBRINHO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS-BA (2001-2005): um instrumento pedagógico de cidadania?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Feira de Santana, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Saúde Coletiva.

Orientadora: Prof^a Dr^a Marluce Maria Araújo Assis

Feira de Santana-Bahia
2006

JOÃO ROCHA SOBRINHO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS – BA (2001- 2005): instrumento pedagógico de cidadania?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Feira de Santana, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Saúde Coletiva.

Feira de Santana, 18 de julho de 2006

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Marluce Maria Araujo Assis

Prof^o Dr^o Eugênio Lima Mendes

Prof^o Dr^o Ronaldo Jacobina

DEDICO

A Elizete da Silva, minha amada e luz que ilumina sempre a minha mente, quando fica fosca. Me estimulou cotidianamente para que cursasse o mestrado, apoiando-me em tudo que foi necessário. Também dedico à classe trabalhadora baiana, que contribuiu tanto quanto a academia para o meu processo de amadurecimento político, intelectual e afetivo.

A minha mãe e ao meu pai, em memória, que, com todas as dificuldades e limitações, investiram na minha formação como um ser humanizado.

AGRADECIMENTOS

-Em primeiro lugar à minha orientadora Prof^a Dr^a Marluce Maria Araújo Assis, que teve extrema paciência em me orientar no sentido de desvencilhar-me do uso excessivo dos juízos de valores, os quais me foram tão úteis durante 21 anos como dirigente sindical e a linguagem coloquial tão bem inteligível no meio operário, mas que criou muitos constrangimentos para adequar-me à escrita acadêmica.

- À Prefeitura de Alagoinhas, à coordenação do COP e à Secretaria de Saúde, que fizeram o possível para me atender em todos os pedidos.

- A todos os (as) conselheiros (as) do COP e delegados (as) das 12 regionais, e, com o mesmo carinho com o qual fui recebido, em nome de todos (as), agradeço especialmente a uma jovem de 60 anos de militância, que sempre é uma das primeiras a chegar às reuniões, Prof^a Normandia Azi.

- A todo o corpo docente, discente e funcionários do PPGSC que, de forma direta ou indireta, colaboraram com a minha formação acadêmica, para realizar este excelente Mestrado em Saúde Coletiva.

- E, por último, agradeço à minha amada Elizete da Silva, à minha mãe de cujo 75º aniversário não pude participar em função do compromisso com o PPGSC; e aos meus adorados filhos Igor, Brisa e Janaína, que receberam menor atenção durante este período, o que, porém, foi importante para que eu sentisse muito sua falta e descobrisse que era maior do que eu pensava o meu amor por eles.

RESUMO

Esta dissertação busca analisar o processo de implementação do orçamento participativo no município de Alagoinhas, entre 2001-2005. Considerando o histórico cerceamento do exercício da cidadania no Brasil, que impôs uma antiparticipação das camadas populares, aqui se propõe investigar, como os diferentes sujeitos sociais, incluindo a Classe Política e a Sociedade Civil, se confrontaram ante uma nova forma de gestão que tinha a Participação Social e a democracia direta como primado básico. Assim como compreender até ponto o orçamento participativo (OP) contribuiu para ampliar a Participação Social, o Poder Local, um sistema de saúde com maior resolubilidade para a população e o exercício da cidadania plena conquistando melhor qualidade de vida para os municípios alagoinhenses. Toma como pressupostos teóricos básicos a conformação social do poder político, econômico, cultural e ideológico no espaço local e nacional que buscou historicamente dificultar de todas as formas o exercício da cidadania pelas camadas populares e a implementação do OP, como um instrumento de mobilização da sociedade civil, o que contribuiu para ampliar a Participação Social e o Poder Local no processo de construção da cidadania. Esse foi permeado por conflitos e contradições, pela complexidade das demandas e necessidades sociais apresentadas pelos diferentes sujeitos sociais (gestores, trabalhadores, usuários, lideranças comunitárias, e opositores) no cenário local. Tratava-se de um estudo de natureza qualitativa, em uma perspectiva histórico-social, crítica e reflexiva. Ao analisar o processo de elaboração do OP, incluindo diferentes sujeitos sociais (Governo, Movimentos Sociais e Poder Legislativo) com diferentes matrizes formativas de cunho político, econômico, social, cultural e ideológico que possibilitou interlocuções entre os sujeitos e objeto de estudo, exigindo assim uma abordagem crítica que buscasse em determinado lugar e tempo histórico o fundamento do processo. Optou-se pela entrevista semi-estruturada, por permitir maior liberdade tanto ao pesquisador, quanto ao entrevistado, de contribuir para o desenvolvimento do tema proposto, através da sua forma de apreender a realidade em que vive. A observação participante da elaboração, execução e avaliação do OP e a consulta aos documentos que retrataram a sua implementação tiveram caráter complementar. Foi feitas a análise vertical e horizontal dos dados coletados pelas entrevistas, e triangulação com a observação participante e os documentos, contemplando as múltiplas dimensões do processo investigativo, na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Teve-se como objetivo analisar o processo de implementação do OP em Alagoinhas-BA, no período 2001/2005, discutir a participação dos diferentes sujeitos sociais (Classe Política e Sociedade Civil), na construção do OP como instrumento pedagógico de cidadania, e apontar as articulações entre as demandas da saúde e o OP. Se no início prevaleceu interesse corporativo na definição de prioridades de cada comunidade, posteriormente os aspectos coletivos foram mais valorizados. O governo foi “blindado” pelo trabalho do OP, ao se conseguir aprovar 84 dos 86 projetos enviados à Câmara Municipal que fora contrária ao processo durante 2001/2004. O OP representou um caminho para as camadas populares conquistarem importante espaço no Poder Local. O OP demonstrou ser um instrumento pedagógico de cidadania. Contudo, urge maior investimento na qualificação dos conselheiros do OP.

Palavras chave: orçamento participativo, participação social, poder local, saúde e cidadania

ABSTRACT

This paper seeks to analyze the process of implementation of the Participative Budget in Alagoinhas- BA (2001-2005). The historic molding of the practice of citizenship in Brazil imposed an anti-participation of the popular classes and of the different social subjects including the political class and the civil society that has been facing a new form of administration that have adopted social participation and direct democracy as the basic primacy; as well as how to understand up to which point the Participative Budget has contributed to social participation, local authority and a health system with a greater resolubility. The study is of qualitative nature in a historical-social perspective. The working up process of the Participative Budget includes various social subjects (government, social movements and legislative power) with educational matrixes of political, social, cultural and ideological meaning that made possible the dialogue between the subjects and the object of the study. The semi-structured interview was used so to permit a greater freedom for the interviewer as well as the person interviewed in order to contribute to the development of the proposed theme through its form of learning the reality it lives in. The participative observation of the elaboration, execution and evaluation of the Participative Budget and the consulting of documents that portray its implementation had a complementary character. The treatment of the empiric material had as basis the contents analysis, taking into account the multiple dimensions of the investigative process, in the description, explanation and comprehension of the study in focus. The study reveals that the Participative Budget is build as a pedagogical instrument of citizenship of social control and local power upon the use of public resources. The Participative Budget conforms itself as a democratic and participative project with popular support, being implemented as of 2001 with advances and set backs in its process of formation with regard to social participation. There existed convergence among the people interviewed in the acknowledgment of the Participative Budget as a tool of social control of the municipal executive and legislative actions by the civil society and the formation of different subjects to perform citizenship. One of the consensual questions, for the advocates as well as the opponents of the Participative Budget, was the definition and election of an excessive number of priorities in 2001 and 2002. Their putting into practice would result in an expenditure of funds fairly above the investment capacity of the municipality. Hence it was not possible to define new priorities as long as the ones that had been defined previously were carried out, causing political wear to the Participative Budget members. Nevertheless the government nucleus showed understanding as to the claims of the people of Alagoinhas making possible a democratic discussion of the problems that are present in the local government. The survey identified that from 2001 on, the local government got the full administration of the health care system receiving direct funds from the Ministry of Health without the state intermediacy. This process represented not only a greater entrance of resources from the national fund into the municipal health fund, but also an increase in the counterpart of the local government in health investments. It was concluded that the Participative Budget is a process of participative construction and of citizenship permeated by conflicts and contradictions in the service of the social necessities of a local reality.

Key Words: participative budget, communitarian participation, local power, health and citizenship.

LISTA DE SIGLAS

ACS	Agentes Comunitários de Saúde
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CDL	Câmara de Dirigentes Logistas
CEMA	Centro Municipal de Atenção Especializada
CEP - UEFS	Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Feira de Santana
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CLS	Conselhos Locais de Saúde
CMS	Conselho Municipal de Saúde
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CROP	Coordenador Regional do Orçamento Participativo
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DA's	Diretórios Acadêmicos
DCE	Diretório Central dos Estudantes
DIEESE	Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-econômicas
EXPOESF	Exposição de Experiências em Saúde da Família
FADES	Fórum Alagoinhense de Desenvolvimento Sustentável
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo da Educação Básica
IAPs	Instituto de Aposentadoria e Pensionistas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social

IPEA	Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada do Ministério do Planejamento
JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NOB	Norma Operacional Básica
NUPISC	Núcleo de Pesquisa Integrada em Saúde Coletiva
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PPA	Plano Plurianual
PPGSC	Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva
PPI	Programação Pactuada Integrada
PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
RI	Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SIOPS	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos na Saúde
SRQP	Sindicato do Ramo Químico Petroleiro
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UAMA	União das Associações dos Moradores de Alagoinhas – BA
UARA	União das Associações dos moradores da zona Rural de Alagoinhas –BA
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UFBA	Universidade Federal da Bahia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USF	Unidades de Saúde da Família

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	
CAPÍTULO I - CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	22
CAPÍTULO II	21
2.0 BASES TEÓRICAS DO ESTUDO	21
2.1 Conformação Histórica dos Direitos de Cidadania e das Relações de poder	21
2.2 Orçamento Participativo: um instrumento de controle social	34
2.3 O Processo de Construção do exercício da Cidadania no Brasil	50
2.4 Construção da Participação Social no Sistema de Saúde brasileiro	54
CAPÍTULO III	69
TRAJETÓRIA METODOLÓGICA	69
3.1 Tipo de Estudo	69
3.2 Campo Empírico da Pesquisa	70
3.3 Sujeitos do Estudo	71
3.4 Técnicas de Coleta de Dados	75
3.5 Etapas Metodológicas	78
3.6 Tratamento e Análise do Material Empírico	83
3.7 Aspectos Éticos da Pesquisa	86
CAPÍTULO IV	89
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	89
4.1 Memória Histórica do OP em Alagoinhas –BA	89
4.1.1 Antes de 2001: o processo incipiente do OP	89
4.1.2 Início da implementação do OP em 2001	92
4.1.3 Ampliação da participação em 2002	108
4.1.4 Queda na participação (2003 – 2004)	114

4.1.5 Retomada em 2005	116
4.2 Orçamento Participativo em Alagoinhas – BA: um instrumento pedagógico de Cidadania ?	123
4.3 Participação Social e Poder Local como instrumentos de mobilização coletiva	169
4.4 (Des) Articulação das demandas de saúde com o OP	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS	224
APÊNDICES	
ANEXOS	

APRESENTAÇÃO

Concebemos a cultura política como um conjunto de valores, crenças, atitudes, comportamento sobre a política, entendida como algo além daquela que se desenrola nos parlamentos, no governo, ou no ato de votar. Política com “P maiúsculo”, relativa à arte de argumentação e do debate dos temas e problemas públicos e constrói uma cultura política pública. A cultura política pública envolve também símbolos, signos, mitos e ícones que expressam e catalisam os sentimentos, as crenças compartilhadas, sobre a ação dos indivíduos, agindo em grupos, em função da política. O conjunto de percepções e de visões de mundo de um grupo constrói no processo de experiência histórica ao atuarem coletivamente, aliado às representações simbólicas que também constroem ou adotam, são a parte mais relevante da cultura política de um grupo porque é a partir destes elementos que o grupo constrói sua identidade (GOHN, 2005, p. 34).

APRESENTAÇÃO¹

Ao exercer a militância no movimento popular e sindical entre 1972 e 1999, trabalhei em empresas siderúrgicas, de celulose, química e petroquímica, como eletricitista de manutenção. Entre 1984 e 1999 atuei como secretário de formação política do Sindicato dos Trabalhadores do Ramo Químico e Petroquímico de Camaçari - BA.

Como sempre trabalhei em empresas privadas e sendo sindicalista, busquei exercer de forma “disciplinada” e rigorosa a minha profissão, para não ser demitido por questões políticas e ser acusado de não ter sido um bom profissional. Mesmo assim, fui cinco vezes demitido injustamente, apenas por lutar pelos interesses coletivos e por melhores condições de trabalho e qualidade de vida. Isso me estimulou a lutar contra todos os tipos de injustiça.

Nesse ínterim, fui co-fundador do coletivo de formação política da Central Única dos Trabalhadores (CUT) da Bahia, e também da CUT Nacional. Nesse processo de construção de uma central operária, fui percebendo que a maioria dos trabalhadores não conhecia a história da formação da classe trabalhadora brasileira, e, muito menos, no plano internacional. Participei de vários cursos promovidos pela CUT e fundações/ONG ligadas aos movimentos sociais, capacitando-me aos poucos para reproduzir cursos com conteúdos e metodologia predefinidos, não muito diferente da educação “bancária”², sem valorizar as experiências vivenciadas pelos militantes cotidianamente.

Posteriormente, reivindiquei conjuntamente com outros educadores a implementação de oficinas que valorizassem as experiências e vivências dos sujeitos sociais envolvidos, sobre a sua história de vida, trabalho cotidiano em suas respectivas entidades e como compreendiam a formação do exercício da cidadania no mundo e no Brasil. Algum tempo depois, através das oficinas, contribuí para construir o conhecimento de forma coletiva.

Esse trabalho foi abrindo outras portas, possibilitando a capacitação de várias lideranças como agentes multiplicadores, para ampliar a participação social, buscando construir um maior poder local por meio da desconstrução da herança patrimonialista, coronelista e populista, conforme analisaram Faoro (1979), Wehling (1994), Prado Júnior (1977), Fausto (1976) e Weffort (1980), respectivamente. Entre o final dos anos de 1970 e

¹ Nesta parte do trabalho utilizo o tempo verbal na primeira pessoa do singular, já que o texto apresentado está relacionado com as vivências pessoais do autor, ainda que seja atravessada por uma construção coletiva. Na seqüência do trabalho, a redação é feita com o tempo verbal na segunda pessoa do plural, considerando que a edificação do estudo como um todo se constituiu com a participação de coletivos organizados, porém com a responsabilidade da produção individual.

² Citar P. Freire Pedagogia do Oprimido

toda a década de 1980, isso representou um grande momento de formação de militantes, reação contra as classes dominantes e luta pela democratização da sociedade brasileira.

Os autores citados discutem os mecanismos de poder, econômicos, políticos, sociais e culturais que, de alguma forma, foram utilizados como obstáculos para dificultar o processo de democratização dos espaços públicos no Brasil, minimizando assim a participação institucional e a capacidade reivindicatória das camadas populares. Isso facilitou o crescimento de relações clientelistas e assistencialistas instituídas, na formação da sociedade brasileira, pela maioria dos políticos conservadores que esteve e está no poder ainda hoje, fazendo com que os cidadãos menos esclarecidos acreditem que os direitos constitucionais, como alguns exames médicos de alta complexidade, sejam “dádivas” dos políticos, e não um direito conquistado e um dever do Estado.

Com o processo de globalização da economia, a reestruturação produtiva e as reformas neoliberais após 1990, diminuíram-se os empregos formais, fragmentaram-se os grandes sindicatos, e foi reduzido o poder de barganha do operariado brasileiro, assim como dos movimentos sociais que, até então, faziam um duro enfrentamento com o poder dominante. Com o enfraquecimento do movimento sindical, houve algum investimento na formação dos desempregados e dos excluídos buscando-se o exercício pleno da cidadania, destacando-se em particular o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e os “Sem Tetos”, como um dos caminhos para uma sociedade mais justa.

Nos últimos 15 anos vivenciei a experiência de monitorar as oficinas sobre a história da cidadania no mundo e no Brasil, construindo coletivamente esse conhecimento, com os sujeitos sociais atuantes em vários municípios baianos e em outras Unidades da Federação. Coordenando uma dessas oficinas, na Escola de Educação para a Cidadania Dom Hélder Câmara, em Jaguaquara-BA, em 2004, um dos jovens participantes, que representava os usuários no Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Santa Inês, confessou que não conhecia a legislação do SUS e muito menos o regimento interno do CMS de sua cidade.

Quando eu perguntei como ele poderia cumprir bem o seu papel de conselheiro, desconhecendo os seus direitos e deveres (constitucionalmente estabelecidos), não soube responder. Certamente que “esse desconhecimento” era muito cômodo para o executivo local, a fim de evitar cobranças. Essas oficinas sinalizaram que, sem direitos econômicos, sociais, políticos e principalmente informacionais, não se pode exercer plenamente os direitos de cidadania, assegurados pela Carta Magna do País.

Uma outra motivação diz respeito a minha participação como professor substituto, no Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Feira de Santana

(UEFS), ministrando as disciplinas de História do Brasil Colônia, História dos Movimentos Sociais no Brasil e, também, História das Idéias Políticas e História do Brasil Atual. Essa oportunidade me permitiu, do ponto de vista sócio-econômico-político e cultural, dialogar com os (as) educandos (as) como os representantes do poder instituído vinham implementando uma cultura política cerceadora do exercício pleno da cidadania.

Assim, aponte algumas saídas para resgatar esse processo, compreendê-lo bem, e firmar o que fazer para começar a superá-lo, já que sendo partícipe de uma Universidade pública, deveria ter o compromisso de dar uma contrapartida para que a UEFS cumprisse bem a sua função social. E um dos caminhos seria socializar essas informações com os educandos, e instá-los a fazer o mesmo com os movimentos sociais de seus respectivos municípios, contribuindo para um maior exercício da cidadania nestas comunidades.

Nesse espaço, exercemos o nosso papel como sujeito social, realizando vários trabalhos de extensão, mesmo não formalizados institucionalmente pela UEFS; monitorei diversas oficinas sobre a História dos Movimentos Sociais, Cooperativismo, Instrumentais de Análise de Conjuntura, entre outros, com setores internos da Universidade, envolvendo os cursos de Direito, Educação, Geografia e a representação estudantil, através dos Diretórios Acadêmicos (DA's) e Diretório Central de Estudantes (DCE). Atuei também com outras instituições: Movimento de Organização Comunitária (MOC); Colégios de Ensino Médio em Feira de Santana; e em Acampamentos e Assentamentos do Movimento Sem Terra (MST), em diversos municípios da Bahia.

Poucos professores exercitam essa prática, pois, em geral, ficam presos ao “conteudismo” entre as paredes da sala de aula, sem fazer nenhuma ligação com o que ocorre externamente. Eles contribuem para tocar o “sistema”, sem questioná-lo. Conforme Demo (1995) eles contribuem para uma política social em sentido formal sistêmico, segundo os interesses de quem controla o sistema. Para que esses interesses não sejam prejudicados, os técnicos dominam as “Teorias Instrumentais”, a fim de evitar riscos e dominar as massas, legitimar a técnica e a gestão política para manter a estrutura de poder.

Não sendo condescendente com essa prática que contribui para manter a ordem instituída, não deixei de participar da construção da greve³, para me submeter à ditadura dos prazos, impostos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mas, obedecendo aos princípios éticos-políticos, lutei para defender mais qualidade

³ Greve aprovada pelo corpo docente e discente da UEFS e realizada entre 11/05 e 21/07 de 2005, defendendo que fosse incluído no Orçamento do estado da Bahia o aumento das verbas para as Universidades estaduais, a fim de garantir a sustentação de uma Universalidade com qualidade total.

política, condições de trabalho mais dignas para professores e funcionários, e uma infraestrutura adequada para a produção acadêmica da UEFS.

Tendo as Políticas Públicas como a minha principal área de interesse, uma militância engajada buscando unir o trabalho acadêmico com a prática, e visando desconstruir o histórico cerceamento do exercício pleno da cidadania no Brasil para a maioria da população, me convenci de que estudar, pesquisar e analisar a história da implementação do OP seria muito condizente. E como Alagoinhas foi o único município baiano que teve o OP como fruto de uma conquista dos movimentos sociais, ampliou-se o meu desejo de estudá-lo.

Cursando um mestrado em Saúde Coletiva, o OP se constituiu em um desafiador objeto de estudo, para compreender como foi tratada a questão da saúde nesse processo. E ainda buscar compreender como se articularam as demandas de saúde em Alagoinhas, e as contribuições do OP como um todo, para o exercício da cidadania plena na Bahia e no Brasil.

A coleta de dados sofreu um inevitável atraso, em função da greve de 70 dias do corpo discente e docente da UEFS, da qual fiz parte como educando e educador naquele momento. Nesse ínterim, fiquei impossibilitado de enviar o meu projeto de Pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Feira de Santana (CEP-UEFS), e desenvolver o trabalho de campo, em função de estar cumprindo o meu compromisso ético-político de ajudar a construir o movimento grevista, que democraticamente havia sido aprovado nas assembleias discentes e docentes.

Não foi uma discussão fácil, já que havia uma ditadura de prazos internos à Universidade, impostos pela CAPES, e caso não fossem cumpridos, poderia até ser desligado do curso. Contudo, parafraseando Demo (1995), eu devia desconstruir a perspectiva tecnicista da Universidade que, em geral, prioriza metodologicamente a qualidade formal, ou seja, se restringe a preparar técnicos capazes apenas de contribuir para o bom funcionamento do “sistema”, desprovidos da qualidade política e que, para além disso, não se sensibilizam ou se preocupam com o social e a humanização da sociedade.

Além de tudo, a greve não se prendia somente aos interesses “economicistas”, mas estava preocupada, principalmente, com a qualidade do ensino. Logo, entre respeitar os prazos formais impostos pela UEFS e CAPES, desconsiderando os respectivos contextos locais, e aceitando o autoritarismo, preferi resistir e agir conforme o código ético-político.

Isso posto, no capítulo I busquei explicar a construção e o recorte do meu objeto de estudo, as indagações que me estimularam à pesquisa e o diálogo com alguns autores que trabalham com essa temática e as minhas escolhas teóricas.

No capítulo II discuti as bases teóricas do estudo. Na primeira parte, respaldado por Faoro (1979), Prado Júnior (1977), Weffort (1967), Fausto (1976), Santos (1979) e Carvalho (2001), analisei como se conformou historicamente as relações de poder e o exercício da cidadania no Brasil.

Na segunda parte fiz telegraficamente um quadro evolutivo do processo de desenvolvimento do orçamento público e como isso possibilitou, potencialmente a sua democratização com a Constituição Federal de 1988; como este processo de democratização ampliou-se mais, permitindo a implementação do OP. E, ainda, como este vem sendo um importante instrumento de controle e participação social e de conquista de maior poder local pelos movimentos comunitários.

Na terceira, uma síntese e construção complexa do exercício da cidadania no Brasil e, dialogando com as idéias clássicas sobre “Cidadania, Classes Sociais e Status” de Marshall (1967) que, se aplicada fora dos Países Centrais, não passou de uma cidadania formal. Apresentei um contraponto à proposta de Marshall, baseando-me em Wood (2003) para mostrar que a cidadania plena é incompatível com o capitalismo, e, particularmente em seu viés neoliberal.

No último item deste capítulo, tratei da construção da participação social e das políticas de saúde no cenário brasileiro, que segue as tipologias de cidadania negada, cerceada, tutelada, reprimida e exercitada, tratadas no capítulo 3.2. A conquista da “saúde como direito de todos e um dever do Estado”, com o advento do SUS, começou a mudar esta realidade estimulando um investimento na promoção, prevenção, cura e reabilitação de forma universalizada.

O capítulo III trouxe a minha opção teórica, a trajetória metodológica definindo o tipo de estudo, o campo empírico da pesquisa, os sujeitos do estudo, as técnicas de coleta de dados, na qual priorizei a entrevista semi-estruturada, tendo a observação participante e análise documental com um caráter complementar. Estabeleço as etapas metodológicas da pesquisa, o tratamento e análise do material empírico e os aspectos éticos da pesquisa.

Trabalhei no capítulo IV a análise e discussão dos resultados. No primeiro item elaborei uma memória histórica da luta dos movimentos sociais alagoanhenses pela implementação do OP desde 1995, o seu início em 2001 e como se processou até 2005. Analisei os avanços e os recuos, seus limites, assim como aponte algumas sugestões que poderão contribuir para aperfeiçoá-lo.

No segundo apresentei a discussão da categoria empírica central do trabalho que caracterizou o “Orçamento Participativo em Alagoinhas-BA: instrumento pedagógico de

cidadania?”, onde os entrevistados falaram sobre os avanços e retrocessos do OP, discutiram o nível de participação e o controle social do emprego dos recursos públicos e apontaram o OP não como “uma panacéia”, mas um instrumento de gestão, que representou uma verdadeira “faculdade de cidadania”.

No item 4.3, analisei como a implementação do OP em Alagoinhas funcionou como um instrumento de mobilização coletiva, possibilitando o crescimento da participação social e a construção de um poder local dos movimentos comunitários. O texto demonstrou como se deu este processo, fazendo com que o governo municipal, com o apoio do Conselho do Orçamento Participativo (COP), conseguisse aprovar 84 dos 86 projetos enviados à Câmara Municipal mesmo tendo apenas 5 aliados em 17, dos quais 9 dos vereadores sistematicamente se posicionavam contra tudo que viesse do executivo.

No item 4.4 tratei da articulação das demandas da saúde com o OP demonstrando que o governo municipal, em um sistema de co-gestão com o COP priorizou os investimentos em saneamento básico. Desenvolveu uma visão ampliada de saúde tendo a promoção e a prevenção em primeiro lugar. Até 2001 o município tinha menos de 1% de esgotamento sanitário alcançando cerca de 8% no início de 2006, com uma previsão de 100% em 15 anos.

Nas considerações finais tezi uma rápida análise das convergências e divergências dos entrevistados ao compreenderem o processo de implementação do OP. Posicionei-me e até mesmo, à luz daquilo que a pesquisa revelou, aponte algumas lacunas no processo de realização do OP e apresentei algumas sugestões no sentido de contribuir para aperfeiçoá-lo.

Parafraseando Paulo Freire, somente quando o homem se aceita como um ser inacabado demonstra estar aberto à mudança, e a maioria dos entrevistados tinha o OP como um processo. Essa é uma condição imprescindível para que a minha prática e/ou a minha forma de compreender o mundo e os seres humanos no sentido de ressignificar o meu conhecimento e a minha prática, investindo em um processo de ressocialização.

Espero que este trabalho possa contribuir não só com os alagoinhenses, mas com os demais baianos e outros cidadãos interessados em compreender como o OP pode ser um instrumento pedagógico de cidadania, visando quando não for possível acabar, pelo menos amenizar as grandes desigualdades sociais historicamente existentes no Brasil.

Diante de tanta exclusão social neste País, urge um processo de conscientização em que enquanto existir alguém que não tenha como se alimentar, morar, estudar, ter acesso à saúde e ao lazer, dificilmente qualquer cidadão poderá ser completamente livre para se divertir nas praças, ruas, praias sem ser molestado pelo faminto e excluído de tudo. É impossível viver ético, humano e espiritualmente bem e em paz, sem combater com energia

esta “desumanização” imposta a milhões de pessoas que “sobrevivem em condições indignas”.

CAPÍTULO I

CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

O princípio ético que justificaria diretamente a distribuição da renda numa sociedade de mercado livre seria 'a cada um de acordo com que o ele produz e os seus instrumentos de trabalho produzem (FRIEDMAN, 1975, p. 147).

X

Quando tiver desaparecido a escravizante subordinação dos indivíduos à divisão do trabalho e, com ela, a oposição entre o trabalho intelectual e o trabalho manual; quando o trabalho não for mais apenas um meio de viver, mas se tornar ele próprio na primeira necessidade vital; quando, com o desenvolvimento múltiplo dos indivíduos, forças produtivas tiverem também aumentado e todas as fontes de riqueza coletiva brotarem com abundância, só então o limitado horizonte do direito burguês poderá ser definitivamente ultrapassado e a sociedade poderá escrever nas suas bandeiras: de cada um de acordo com a sua capacidade, a cada um de acordo com as suas necessidades (Marx, 1977, p. 232- 233).



Fórum de Delegados do Orçamento Participativo em Alagoinhas (2006)

CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Enquanto nos séculos XVI, XVII, XVIII e XIX a Europa teve algum tipo de desenvolvimento econômico e social impulsionada pelo renascimento, pelo iluminismo, pela Revolução Industrial e pela Revolução Francesa em um crescente processo de assalariamento, no Brasil, conforme Prado Júnior (1970), Gorender (1987) e outros autores, houve a imposição por três séculos e meio de relações escravistas de produção.

Este processo provocou não só uma inelasticidade no mercado interno, dificultando o crescimento econômico e desenvolvimento social, gerado pela ausência do processo de assalariamento, mas também produziu uma grande apartação social, com as elites locais criando vários obstáculos impeditivos ao exercício da cidadania que serão analisados ao longo deste trabalho.

Ao analisarmos as tipologias de cidadania negada, cerceada, tutelada, reprimida e a exercitada vamos demonstrando como historicamente o brasileiro foi alijado e impedido de exercer a sua cidadania com fortes reflexos ainda hoje. O peso desta herança faz com que o “cidadão” brasileiro acompanhe e fiscalize muito pouco a gestão dos recursos públicos, tanto nas esferas municipais, estaduais e na federal com maior dificuldade.

Nos baseamos na excelente obra de Faoro (1979) que analisou a transplantação da estrutura patrimonialista (Estado Patrimonial) portuguesa para o Brasil no período colonial, para entender a administração no Estado brasileiro. Este, historicamente vem sendo administrado como se os bens públicos fossem privados das poucas famílias mais privilegiadas.

Conforme Giacomoni (1997, p.196): “no Brasil, as administrações municipais participativas tornaram-se realidade, a partir da experiência pioneira realizada em Lages (SC) no final dos anos 70, a qual se seguiram, nos anos 80, as experiências de Boa Esperança (ES), de Diadema (SP) e de Recife (PE)”.

Contudo, foi a cidade de Porto Alegre que se notabilizou no Brasil, tornando-se objeto de estudo nas principais universidades do mundo, tendo como foco de discussão o exercício da cidadania contemporânea, discutido principalmente através do Fórum Social Mundial, particularmente em função da experiência do Orçamento Participativo (OP). Este tem sido um grande laboratório, servindo de referência para outros municípios do país e do mundo, inclusive metrópoles mundiais como Buenos Aires, Paris e Barcelona, segundo Santos (1999), por estar realizando o OP há duas décadas.

A experiência do OP demonstrou que as administrações que realizaram obras e investimentos sociais aprovados coletivamente, conforme prioridades definidas pelos municípios, e não decididos isoladamente pelo executivo em seu gabinete, foram mais eficazes e eficientes, não só quanto ao uso dos recursos, mas também quanto à satisfação popular. Pois além de contribuir para ampliar a participação social e o exercício da cidadania para uma parcela da população historicamente excluída da gestão dos recursos públicos e ainda ajudou a reduzir substancialmente os índices de corrupção onde foi empregado.

Este processo, denominado “modo petista de governar”, foi aplicado de diferentes maneiras em vários municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores (PT); às vezes respeitando a cultura local e/ou os limites de cada grupo governante, mas quase todos buscaram implementar o referido método, por se constituir em “um jeito” mais democrático de governar. Conforme refere Rodrigues & Araújo (2002, p. 26) “[...] tendo em vista a realização de uma práxis política que contribua para afirmá-lo como um instrumento de construção de um mundo livre, democrático e feliz, para o que as experiências de governo podem assumir papel histórico fundamental”.

Concordamos com Daniel (1999), ao afirmar que quanto maior o número de entidades representativas dos segmentos sociais participantes das decisões sobre a programação e, também, sobre o controle e o acompanhamento orçamentário, maior será a garantia de que o compartilhamento da capacidade decisória com a comunidade é efetivamente legítimo e poderá evitar as obras faraônicas em detrimento das prioridades populares.

No entanto, na realidade brasileira, em geral, se dá ao contrário da proposição supracitada. E talvez isto ocorra porque a maioria dos municípios brasileiros não pratica o OP, por deficiência de capacidade de cobrança dos municípios e pela falta de interesse dos executivos. Eles temem compartilhar parte do poder constituído, ainda que legalmente, com a Sociedade Civil, e serem fiscalizados de forma consciente por ela. Vejamos como Rodrigues & Araújo (2002, p. 31), sintetiza a participação consciente e coletiva em sistema de co-gestão entre o governo e Sociedade Civil:

Nosso modo de governar deve ser uma luta coletiva na qual o próprio governo assume, necessariamente, o caráter de instrumento político de construção do poder popular [...] Por dentro da estrutura do governo, possibilitar os mais amplos espaços para a participação do povo, para o debate democrático, para o controle popular do Estado, para construção, pelo povo na luta, do poder popular.

Discordamos frontalmente da abordagem da doutrina liberal ao considerar tudo que faz parte do “aparato de Estado” ligado aos poderes “Executivo, Legislativo” como “Classe Política” e as demais instituições são englobadas como “Sociedade Civil” incluindo a “Classe

Trabalhadora e a Capitalista”. Concordamos com Wood (2003) que esta doutrina separa a esfera econômica da política como se isto fosse possível. Ou seja, tudo que apresenta de caráter político seria administrado pela “Classe Política” e o de caráter econômico seria administrado pela Sociedade Civil.

Segundo Gramsci (1987) e nós concordamos no bojo da Sociedade Civil existe uma classe dominante operando no sentido de impor os interesses do livre-mercado e a maximização de lucro. No entanto, a classe trabalhadora pode se organizar através dos “intelectuais orgânicos” e buscar desenvolver instrumentos de contra-hegemonia capazes de formar solidariedade de classe que visa desconstruir os valores ideológicos burgueses como o individualismo, a concorrência, a maximização do lucro e a construir uma perspectiva voltada para o coletivo, a solidariedade e o socialismo.

Ainda comungamos com a proposta de Liszt (1977) que nas últimas décadas alguns cientistas políticos vêm reelaborando a divisão conceitual entre Estado/Sociedade Civil, pois os interesses do mercado não são os mesmos da classe trabalhadora, ou melhor, da população em geral. Pois, quem detém a hegemonia do poder econômico, influencia outros setores da sociedade como a mídia e o campo político. Logo, se não houver uma forte organização dos movimentos sociais, produzindo uma contra hegemonia, tenderá a prevalecer os interesses do mercado, ou melhor, dos capitalistas.

Para analisar o OP ou o “Orçamento Público” necessitamos entender bem o “termo orçamento”. Assim, recorremos a Sanches (2004, p. 234): “[...] orçamento expressa, em sentido amplo, a idéia de computar, de avaliar, de calcular, em relação à previsão (realização de estimativas) de comportamento provável das receitas e dos gastos de qualquer atividade econômica de um ente público ou privado, num certo período de tempo”.

Mendes (1995, p. 2) provoca uma discussão, ao afirmar que:

Em geral, os estudos sobre orçamento privilegiam os aspetos técnico-administrativo ou jurídico-legal, negligenciando o mais importante deles: o político. Por mais avançados que sejam as técnicas administrativas e as análises econômicas a serviço dos administradores públicos, o orçamento continua a ser uma expressão de entendimentos políticos. É através dele que se pode identificar quem recebe o quê, quando e como do governo.

Este processo tem sido pouco discutido com a sociedade, já que muitos governantes administram a esfera pública como se privado fosse dos segmentos de classes mais privilegiados. Em vez do OP, elaboram o “Planejamento Normativo”, ou seja, o executivo e/ou os seus técnicos definem isoladamente em seus gabinetes o programa e as metas que interessem mais aos grupos representantes (em geral aos detentores do poder econômico), e não necessariamente aquilo que é prioritário para a maioria da população.

E isto não ocorre por falta de espaços institucionais, pois existe um amplo aparato institucional com diversos conselhos paritários garantidos pela Carta Magna de 1988. Todavia, os representantes dos movimentos populares ainda não se encontram suficientemente preparados para fiscalizar e cobrar dos governantes, que raramente cumprem os programas apresentados nas campanhas eleitorais e sem consultar a Sociedade Civil às vezes estabelecem novas prioridades.

A inovação veio com a chegada ao poder municipal de gestores comprometidos com a democracia e a construção cidadã investindo na implementação do OP, em conjunto com os representantes eleitos democraticamente pela Sociedade Civil, passando a valorizar e respeitar as demandas populares. No entanto, dos 5562 municípios brasileiros apenas cerca de 190 praticavam o OP até 2004, conforme Victoriano (2005).

Na Bahia, entre os seus 417 municípios, escolhemos o de Alagoinhas, que desde o início do processo eleitoral em 2000, teve o OP como objeto de campanha, pré-requisito fundamental para que uma administração fosse realmente democrática, com participação direta da Sociedade Civil, buscando garantir melhor aplicação dos recursos públicos e mais transparência.

Durante a Gestão 2001/2004, no mandato do Prefeito Joseildo Ramos, o OP foi realizado anualmente e de forma ininterrupta, quando este reeleito em 2004 com quase 60% dos votantes defendendo a continuidade do OP. Propusemos-nos a elaborar uma análise desta experiência e investigar como o governo conseguiu atrair a participação da Sociedade Civil, e particularmente, como foi tratada a questão da saúde.

No entanto, a fim de compreender até que ponto o OP contribuiu, enquanto estratégia de fortalecimento da participação social, do exercício da cidadania e da construção do poder local, em Alagoinhas, no período 2001 a 2005; fomos influenciados também, pela produção teórica de Rodrigues (2002), que discute a articulação entre Governo e Sociedade Civil no processo de construção da gestão no espaço territorial local, fortalecendo a participação na tomada de decisão referente às demandas sociais⁴.

Por fim, sentimo-nos motivados a pesquisar a participação dos (as) alagoinhenses na construção do OP e se esta participação responde as expectativas dos munícipes. Para tanto, **questionamos:**

⁴ Demandas sociais - são as necessidades apresentadas pelo cidadão/consumidor em determinado momento histórico e em determinada realidade social, que são definidas pelo poder de compra e/ou assunção da responsabilidade estatal na satisfação dessas necessidades, que será proporcional a mobilização dos grupos sociais.

- ◆ Como vem sendo construído o processo de implementação do Orçamento Participativo em Alagoinhas - BA, no período 2001/2005?
- ◆ De que forma se articula a participação do Governo e da Sociedade Civil na implementação do Orçamento Participativo para a construção da cidadania?
- ◆ Quais são as articulações estabelecidas entre as demandas de saúde e o Orçamento Participativo?

Os questionamentos que apontamos devem ser pensados e compreendidos como um movimento com base na construção histórico-social da sociedade brasileira que está fundamentada na cultura patrimonialista e privatista do poder dominante, e entendemos também, que só poderá ser (des) construída se ampliarmos a participação social, entendendo-a como analisa Teixeira (2001, p. 29):

[...] organizações sociais autônomas, que atuam não apenas na defesa de interesses particulares, preocupando-se com as questões gerais da sociedade [...] dando-lhe um caráter fundamentalmente político e transformador. Finalmente, a cultura política ancorada em valores e tradições de solidariedade e de ação coletiva e reforçada na prática cotidiana, deve ser considerada não como uma variável independente, mas como mais um fator a impulsionar a participação.

A Sociedade Civil alagoinhense, o Poder Executivo Municipal, assim como o seu corpo técnico e o Poder Legislativo experimentaram entre 2001 e 2005 o processo da implementação do OP. Por ser um acontecimento recente de co-gestão entre o Governo Municipal e a Sociedade Civil no Brasil, e particularmente em Alagoinhas e na Bahia, nos sentimos estimulados a investigar como se desenvolveu. A sociedade brasileira, em geral, e a baiana em particular, vêm sendo marcadas por uma cultura política autoritária e inibidora da participação social. Para realizar o OP é imprescindível o exercício da democracia direta, como uma mola propulsora para o exercício da cidadania plena.

Com base nestas premissas, traçamos os seguintes **objetivos**:

- ◆ **analisar** o processo de implementação do OP em Alagoinhas-BA, no período 2001/2005;
- ◆ **discutir** a participação dos diferentes sujeitos (Governo e Sociedade Civil) na construção do OP como um instrumento pedagógico de cidadania;
- ◆ **identificar** as articulações entre as demandas da saúde e o OP.

Para fundamentar o objeto de estudo delineamos os seguintes **pressupostos teóricos**:

Primeiro pressuposto – o território social da gestão local, em especial de Alagoinhas - BA, se constitui em um espaço de poder político, econômico, cultural e ideológico. As suas disputas e interesses diversificados definem as políticas e as estratégias de intervenção,

demandadas pela sociedade local, no processo de elaboração e implementação do orçamento participativo, que é definido pelos centros de poder político e econômico, situados no âmbito governamental e sustentados pela capacidade de mobilização da sociedade civil.

Segundo pressuposto - o orçamento participativo se constitui em um espaço de participação da sociedade e construção da cidadania. Espaço este, que tem sido permeado por conflitos e contradições, pela complexidade das demandas sociais (em especial da saúde) apresentadas pelos diferentes sujeitos (gestores, trabalhadores, usuários, lideranças comunitárias, entre outros) no cenário local.

CAPÍTULO II

BASES TEÓRICAS DO ESTUDO

[...] nosso interesse é demarcar algumas pistas analíticas em termos de *desenvolvimento político*, considerando-o tão importante quanto o desenvolvimento econômico. Este é mais fácil de referenciar, porque mais mensurável. Nem por isso na armadilha de coincidir “o mais mensurável” com “o mais importante”. Compreendemos cidadania, assim, como processo histórico de conquista popular, através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se *sujeito histórico consciente e organizado*, com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio. O contrário significa a condição de massa de manobra, de periferia, de marginalização. (DEMO, 1992, P. 17).



Lançamento do Ciclo do Orçamento Participativo em Alagoinhas – BA (2006)

BASES TEÓRICAS DO ESTUDO

2.1 Conformação Histórica dos Direitos de Cidadania e das Relações de Poder

Consideramos importante historiar alguns dos principais aspectos e instrumentos que a classe dominante usou para cercear o exercício da cidadania plena, durante 504 anos da História do Brasil conforme Carvalho (2001) e Prado Júnior (1977). Entre 1500/1888 prevaleceram as relações escravistas de produção, período em que o negro não era considerado gente, mas apenas mercadoria e um meio de produção. Não tinha acesso à educação e a nenhum tipo de Seguridade Social, muito menos direito à liberdade e de ser tratado como pessoa.

Os negros escravizados e afrodescendentes representavam em torno de 72,4% da população brasileira até a segunda metade do século XIX, segundo Mattoso (1992). Mesmo assim, foram excluídos do convívio social, da escola, da igreja que os brancos freqüentavam, sofrendo maus tratos e exploração de sua mão-de-obra, bem como a desqualificação e a repressão da cultura africana. Onde houve grande concentração de escravos existe uma igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos, construída com recursos próprios e/ou das irmandades religiosas, já que em geral os negros somente adentravam as igrejas após a missa para limpar “o templo”.

Do ponto de vista do exercício da cidadania, a Independência do Brasil, em 1822, mudou muito pouco para a grande maioria da população, pois o voto foi censitário durante o Regime Imperial. A Constituição Republicana de 1891 eliminou a exigência de renda de 200 mil-réis, mas manteve a restrição do voto às mulheres, aos analfabetos (apenas 15% da população era alfabetizada, ou 20% considerando só a masculina), aos menores de 21 anos, aos soldados, aos mendigos e aos membros das ordens religiosas durante toda a República Velha. (CARVALHO, 2001)

Para Prado Junior (1977) e Carvalho (2001), entre 1889/1930, esta situação não mudou muito. Em 1891, outorgada a 1ª Constituição Republicana, o ensino elementar passou a ser obrigatório para todos. Porém, só havia escolas nos grandes centros urbanos e não existia processo especial de alfabetização de adultos, a fim de integrar os ex-escravos na sociedade. Para a maioria dos idosos, depois de décadas de trabalhos forçados, sobraram-lhes a sarjeta e a mendicância. O voto universal, um dos principais direitos políticos reivindicados nas

revoluções democráticas burguesas, Americana (1776) e Francesa (1789), só foi parcialmente conquistado no Brasil em 1934, para os alfabetizados e para as mulheres, e só em 1988, para os analfabetos.

Do ponto de vista da política interna, o crescimento da burguesia industrial, o surgimento dos primeiros núcleos organizados da classe trabalhadora brasileira, e a luta da primeira por taxas alfandegárias que protegessem a “nascente indústria brasileira”, conflitante com os interesses agro-exportadores inicia crise de hegemonia da oligarquia cafeeira. Esta foi ampliada com a crise de 1929 enfrentada pelo sistema capitalista, facilitando a montagem do “Regime Populista”, que vigorou entre 1930 e 1964, tendo Getúlio Vargas como liderança maior, segundo Weffort (1967). O governo Vargas negociou um “pacto” que envolveu os três principais segmentos de classes mais importantes do País, naquele momento histórico.

Conforme Weffort (1967), Fausto (1976) e Santos (1979), o governo para garantir os recursos financeiros necessários à industrialização, oriundos da agro-exportação, beneficiou as oligarquias rurais e a burguesia industrial nascente em detrimento dos trabalhadores. Providenciou todos os recursos necessários e possíveis ao processo da industrialização brasileira e eximiu a oligarquia agro-exportadora de cumprir a legislação recém criada para os trabalhadores rurais, já que a legislação trabalhista, previdenciária e a justiça do trabalho eram acessíveis apenas aos trabalhadores formais com carteira assinada.

Assim, excluiu todos os trabalhadores rurais, autônomos e desempregados; cerca de 75% a 80% foram considerados pré ou sub-cidadãos, devido à exclusão do mercado formal de trabalho e de qualquer tipo de participação social. E mesmo a pequena parcela incluída no mercado formal de trabalho, não exercitava plenamente a sua cidadania. Santos (1979, p. 73) apresenta uma profunda discussão sobre o tipo de cidadania vivenciada neste período:

[...] por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros de comunidade que se encontram localizadas em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito membro da comunidade.

Ao contrário desta perspectiva que alimentou o populismo e o clientelismo político, concordamos com Demo (1995) que a participação deve ser conquistada no processo histórico, juntamente com as condições de autodeterminação, não dadas, outorgadas ou impostas por qualquer executivo e/ou outro tipo de autoridade. Uma participação atribuída de forma paternalista, no fundo pode representar uma antiparticipação.

Este raciocínio nos leva a refletir sobre o governo Getúlio Vargas que conseguiu formar um pacto entre a velha oligarquia rural, burguesia industrial em formação e parte da classe trabalhadora vigorando até abril de 1964. Se por um lado, incluiu parcela da classe trabalhadora no mundo da política, geralmente privada às elites, por outro, excluiu a maioria tratando-a como (sub ou pré)-cidadã, conforme Santos (1979).

Quando os “excluídos” da Seguridade Social se organizaram para reivindicar um processo de inclusão, somente possível com a implementação das reformas de base, as elites se uniram às Forças Armadas e optaram por um Golpe de Estado em 1964, reprimindo as liberdades democráticas, e conforme Parker (1977), com todo o apoio logístico dos EUA.

O processo de (re) democratização foi marcado pelas grandes mobilizações e lutas dos movimentos sociais no final da década de 1970 e na de 1980 pelo fim da Ditadura Militar, por uma Assembléia Nacional Constituinte, Livre e Soberana; pelas eleições Diretas Já, em todos os níveis (municipal, estadual e federal) e pela melhor distribuição da renda nacional, parcialmente garantida no Capítulo da Seguridade Social da Constituição Federal de 1988. (TÁCITO, 2003).

Apesar dos economistas mais conservadores considerarem a década de 1980 como uma “década perdida”, se do ponto de vista econômico ela foi marcada pelo esgotamento do Estado desenvolvimentista e indutor do crescimento econômico, do ponto de vista social, foi um dos períodos de maiores conquistas sociais do povo brasileiro.

Os governos militares e o de José Sarney resistiram às provocações da “Dama de ferro”, Margareth Thatcher, para que o Brasil vendesse as empresas estatais e as suas minas para pagar a dívida externa. O mesmo não ocorreu com os governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (FHC) que implementaram o projeto neoliberal submetendo-se aos planos do Consenso de Washington, imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme a análise de Sader (1995), Lesbaupin (1999) e Singer (2000).

O projeto neoliberal gerou um processo de desmonte do Estado brasileiro, dilapidando o patrimônio público (privatizações das estatais e cortes dos “gastos sociais”), em um processo de desindustrialização dos setores menos competitivos da economia nacional, de reestruturação produtiva dos setores mais fortes, submetendo a economia brasileira a uma concorrência predatória levando milhões de trabalhadores ao desemprego. Com isto aumentou a pobreza, a miséria, o desespero e a violência no Brasil, e dificultou o cumprimento da Seguridade Social, conforme a Carta Magna de 1988.

Não obstante a aprovação de uma Constituição Federal, das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais, a partir de 1990 apontou-se para a implementação de uma

política de Seguridade Social universalizante, paradoxalmente, quando da sua regulamentação, o Estado passava pelas reformas neoliberais.

Ao contrário do que se esperava, prevaleceu a filosofia do “Estado Mínimo” para o social reduzindo os recursos da saúde e a da educação, e “Máximo para o capital”, criando o Programa de Estimulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) um dos maiores escândalos do governo Fernando Henrique Cardoso que destinou cerca de 14 bilhões de reais para salvar os bancos mal administrados. A forma como o governo FHC reprimiu a greve dos petroleiros em 1995, deslocando tanques e tropas do exército para as refinarias, e a abertura da economia às importações, contribuiu para reduzir o poder de barganha do movimento sindical brasileiro e aprofundar o processo de flexibilização da legislação trabalhista, da desregulamentação do mercado de trabalho e do sistema financeiro nacional.

A década de 1980 foi marcada pela crise do sistema capitalista, crise fiscal nos países em que o Estado de Bem-estar Social era mais ampliado, agravando-se mais ainda com o desmoronamento da URSS, que facilitou a hegemonia das políticas neoliberais. Não se tratava de crise nacional apenas, mas também internacional.

Contudo, a pesada herança patrimonialista na administração pública brasileira que provocou uma grande concentração de renda, carência do sistema educacional, um baixo índice de escolarização e de politização da sociedade, contribuiu para dificultar o cumprimento da Constituição Federal de 1988. A título de exemplo, não podemos esquecer que, apesar da garantia da universalização do atendimento no sistema de saúde brasileiro, até hoje prevalece a carência de recursos orçamentários que viabilizem o pleno funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e melhor formação dos conselheiros para ter condição de fiscalizar, acompanhar e elaborar políticas públicas de saúde para os municípios representados.

Esta situação vem sendo combatida, a partir de então, com alguns avanços no sistema de acompanhamento, auditoria, avaliação e regulação, porém é necessária a constituição de sujeitos sociais comprometidos com a luta pela garantia dos direitos constituídos, inclusive como exercício de cidadania.

Se uma cidade saudável conforme a análise de Silva Júnior (1998) e Mendes (1996), exige *à priori* condições de trabalho, moradia, alimentação, saúde, educação e lazer saudáveis (defendidas por Virchow, Neuman e Leubuscher na Alemanha e Chadwick na Inglaterra, ainda na primeira metade do século XIX), somente implementando políticas públicas de saúde em seu conceito ampliado, envolvendo a promoção, prevenção, cura e reabilitação de quem está doente dará conta de preencher estes requisitos. Diante destas condições, poderíamos

afirmar que a saúde seria o melhor indicador para mensurar o exercício pleno da cidadania em qualquer lugar do globo. Pois, em geral, o indivíduo para ser saudável necessita de usufruir todos os direitos de cidadania.

Ainda hoje, muitas “pessoas consideradas comuns” afirmam que “futebol, religião e política” não se discute. Mais do que imaginamos, esta cultura política brasileira vem sendo historicamente introjetada no imaginário popular pelos representantes da classe dominante. Com isto, a maioria da população se vê excluída dos direitos garantidos constitucionalmente como a universalidade, a integralidade e a equidade da saúde, assim como, do poder de decisão e de gestão das cidades.

Somente onde houve uma maior participação social, ocorreu certo controle social do poder local e uma (des) construção desta prática excludente. Um dos fatos que poderá confirmar esta assertiva, é que até 2000 apenas 100 dos 5562 municípios brasileiros realizavam o OP, iniciado em 1989 em Porto Alegre. Este modelo de co-gestão entre Governo Municipal e Sociedade Civil, introduzido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), conseguiu algo inédito em Porto Alegre, a recondução do referido partido em três reeleições. Hoje, também, alguns governantes de outras legendas partidárias estão realizando o OP, de diversas formas, ainda que parcialmente.

A título de exemplo, o Partido da Frente Liberal (PFL) quando governou Salvador entre 1997/2004 dizia que aplicava o OP, todavia, tratava-se na prática, de um pequeno percentual dos novos investimentos nos bairros, e ainda impedindo que os munícipes tivessem controle social da sua implementação. Santos (1999) discute a experiência acumulada em Porto Alegre, com o OP como fundamental para a construção do processo de participação de todo cidadão de forma solidária e representativa. Isso significa dizer que esse processo não é partidarizado, graças a esse princípio, nem pelo partido do governo nem por nenhum outro partido. Não é instrumentalizado por nenhuma associação comunitária, sindical ou popular; é um processo que garante a expressão plural e universal da sociedade.

A promulgação da Constituição Brasileira de 1988 produziu os maiores avanços. Desde que entrou em vigor, os executivos responsáveis pelos municípios, estados e o Presidente da República são responsabilizados a encaminhar aos seus respectivos poderes legislativos, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com prazos definidos, e dispondo sobre a política de fomento, a ser observada pelas agências oficiais.

Qualquer cidadão (ã) brasileiro (a) pode consultar o Artigo 29, item X, capítulo IV da Constituição Federal para saber que tem o direito, desde que filiado a uma associação representativa, de cooperar na realização do planejamento do seu município. As leis

orçamentárias determinam onde, como e quando gastar ou aplicar os recursos do município. Este fato representa um direito que a Sociedade Civil não tem exercido, como deveria, o seu poder de acompanhamento e fiscalização.

Ainda que historicamente, os representantes do poder constituído desenvolveram formas de restringir a participação popular no Brasil. Ultimamente, com o maior amadurecimento político da Sociedade Civil brasileira, as experiências exitosas do OP em vários municípios, e o avanço da democratização, a imprensa tem divulgado com frequência sobre a elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA), assunto que não constava da agenda da mídia local até a década de 1990.

Vejamos qual é o lugar deste poder político dialogando com Vázquez (2001), ao discutir que o domínio se baseia em definitivo na violência, se impondo por uma relação de forças. Mas também, analisa que o poder não estabelece seu domínio apenas por essa via, busca ser reconhecido pelos dominados no desenvolvimento de práticas supostamente democráticas, construindo uma hegemonia através do consenso.

Para o autor, tanto Gramsci quanto Foucault analisou a existência de uma ampla rede de poderes localizados na família, na igreja, na fábrica, na escola, hospitais, prisões, entre outros, mas o poder estatal continua sem perder seu lugar central ao penetrar por todos os “poros” do corpo social, prevalecendo sobre todos os outros poderes. Um dito muito popular afirma que “manda quem pode e obedece quem tem juízo”, ou seja, se o mando é a qualidade daquele que exerce o poder, a obediência é a qualidade do dominado, a prova objetiva de que sua força está duplicada.

Ainda analisando o poder político coercitivo da classe dominante sobre a classe trabalhadora, acompanhamos esta afirmação sobre o papel do Estado no Manifesto do Partido Comunista, publicado em 29 de abril de 1848, em Paris, por Marx e Engels (1977, p. 23):

[...] a burguesia, desde o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.

É importante relativizar um pouco este discurso de Marx e Engels por ter sido escrito logo após a derrota da classe trabalhadora diante da burguesia nas revoluções de 1848 na Europa e não vivenciaram as revoluções comunistas vitoriosas que deixaram o sistema capitalista na defensiva por muito tempo. As conquistas pela classe operária da Revolução Russa, Chinesa e Cubana apressaram o surgimento do Estado de Bem-estar Social nos países

centrais, os avanços democráticos da Sociedade Civil mesmo nos países periféricos, como o Brasil, proporcional à correlação de forças da classe trabalhadora local.

O Estado ampliado significa a Sociedade Política mais Sociedade Civil, conforme Gramsci (1980), não podendo ser mantido apenas pela coerção, mas também buscando construir o consenso. Onde a classe trabalhadora esteve mais fortemente organizada dificultou que o Estado burguês continuasse a ser somente um mero gestor dos interesses da burguesia, tal como ocorrera até na segunda metade do século XIX. O Estado ampliado continua gerindo os interesses da burguesia, porém, com uma gestão mais complexificada como ocorreu com o Estado de Bem-estar Social. Garantiu um padrão de seguridade social mais universalizante para a classe trabalhadora, mas garantiu também a reprodução do capital.

Isto não se deu onde a classe trabalhadora não tinha uma forte correlação de força diante da burguesia, e particularmente no Brasil. Lesbaupin (1999), e vários outros autores analisaram que até pouco tempo atrás, as grandes empresas estatais brasileiras foram usadas muito mais em benefício do setor privado, do que para atender as necessidades populares. Ou ainda, com a hegemonia do neoliberalismo nos anos 90, como uma saída para enfrentar a crise do sistema capitalista iniciada na década de 1970 nos EUA, a cada dia que passa o Estado Nacional vem se tornando cada vez menos provedor. Submetido à ótica liberal, Lesbaupin (1999), explica o desmonte da nação brasileira pelos governos neoliberais de Fernando Collor de Mello e de FHC.

Se o Estado de Bem-estar Social foi uma conquista de parte da classe trabalhadora mundial, também foi um arranjo do sistema capitalista internacional, a fim de enfrentar o crescimento do regime comunista, tentando provar que seria possível maior qualidade de vida com “democracia”. Segundo Bihl (1998), a Classe Operária dos Países Centrais traiu o internacionalismo proletário por um prato de lentilha. Ou seja, pelo Estado de Bem-estar Social para uma pequena parcela da classe trabalhadora que estava mais fortemente organizada, em detrimento da maior parte da classe operária mundial explorada e oprimida que nunca teve acesso a um Estado provedor.

A história brasileira recente tem demonstrado que para (des) construir esta cultura excludente, necessita de um poder local que lute contra as elites dominantes, pois elas sempre buscaram manter o seu “*status quo*”, mesmo baseado na força, a exemplo de vários golpes de Estado, a imposição do “voto de cabresto”, a repressão e até assassinando quem lutasse pelos interesses coletivos. Como foi emblemático o caso do assassinato da missionária Católica norte-americana que desde 1966 esteve lutando no Pará para defender os “Sem Terra”.

A “irmã Doroth Stang” naturalizada brasileira, pode ter sido assassinada aos 73 anos, como uma alternativa dos grandes latifundiários e madeireiros para manter o poder local. Pois, assim evitariam que os pequenos proprietários continuassem sendo conscientizados dos seus direitos pela religiosa, e ganhassem espaço na luta pela Reforma Agrária. Para Bobbio (2000, p.161 e 240), o poder é “o conjunto dos meios que permitem conseguir os efeitos desejados” [...] dois domínios, sobre os outros homens e o domínio sobre a natureza que permitem obter, “alguma vantagem”, ou os “efeitos desejados”. [...] O poder sem direito é cego, mas o direito sem poder é vazio”. Neste caso, o poder dos madeireiros se colocou acima da vida de uma idosa solidária que lutava pela igualdade entre os homens, negando o direito à vida em prol de maior poder econômico.

Com o avanço da luta pelo exercício da cidadania, nas últimas duas décadas no Brasil, iniciou-se uma discussão sobre a ética na política. Porém, por ser a ética uma categoria relacional e de múltiplas facetas, já que a ética de um empresário capitalista visa maximizar lucro, enquanto a ética de um governante republicano pelos menos deveria ser do povo, pelo povo e para o povo, visando maximizar os direitos sociais e a qualidade de vida do povo. Esta relação é assim analisada por Bobbio (2000, p. 174):

A política e a moral têm em comum o domínio sobre o qual se estendem, que é o domínio da ação ou da práxis humana. Considera-se que diferem entre si com base no diferente princípio ou critério de justificação e de avaliação das respectivas ações, tendo por consequência que aquilo que é obrigatório em moral nem sempre é obrigatório na política, e aquilo que é lícito na política nem sempre é lícito na moral; ou que podem existir ações morais que são impolíticas (ou apolíticas) e ações políticas que são imorais (ou amorais).

Dentro deste postulado, se um governante prioriza uma obra que atenda as necessidades de uma minoria da população, em detrimento de outra que beneficiaria uma maioria, não é ilegal, mas completamente ilegítima e imoral. Mas se um governante que desvie uma verba da saúde, educação ou merenda escolar para beneficiar uma minoria seria ilegal e imoral.

Em ambas as situações, se não houver participação e controle social dos atos do executivo, desde a elaboração das peças orçamentárias, do processo de aprovação pelo legislativo, e acompanhamento e fiscalização durante a execução, as duas condições poderão ocorrer, sem que sequer a população tome conhecimento disto. Por isso, todo (a) cidadão (ã) deve conhecer os seus direitos para que possa exercer plenamente a sua cidadania. Vejamos em que se constituem direitos, no clássico estudo de Marshall (1967, p. 63-64):

direitos civis: necessários a liberdade individual, a liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e, além de outros, o fundamental direito à justiça, inclusive para garantir os anteriores;

direitos políticos: o de participar no exercício do poder, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor de tal organismo”;

direitos sociais: um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade [...] emergindo desde a segunda metade do século XIX, os direitos sociais se consolidaram no século seguinte, quando se deu a convergência dos três elementos da cidadania. (Grifo nosso).

A trilogia foi bem aplicada nos países centrais, excetuando o caso dos imigrantes, particularmente naqueles em que a classe operária esteve mais fortemente organizada, o Estado de Bem-estar Social foi mais amplo, e mais restrito onde a classe trabalhadora esteve menos organizada. Em países periféricos isto não ocorreu até hoje para a grande maioria da população. No entanto, não se pode negar que tem sido uma cidadania garantida muito mais como igualdade formal do que real. Conforme afirma Marshall (1967, p. 62): “Em outras palavras, as desigualdades do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.[...]”.

Ele ainda concorda com os ideais liberais de Alfred Marshall, sendo, portanto, contra a intervenção do Estado para garantir a cidadania, mas que esta seja uma conquista do indivíduo. Para Marshall (1967), Alfred Marshall abriu uma única exceção:

[...] um direito incontestável, o direito das crianças serem educadas, e neste único caso ele aprovou o uso de poderes coercitivos do Estado para atingir seu objetivo. Ele dificilmente poderia ir além sem colocar em perigo seu próprio critério de distinção entre seu sistema e o socialismo sob qualquer forma a preservação da liberdade do mercado competitivo.

Marshall (1967, p. 73) acaba justificando a exceção com esta afirmativa: “Pois, os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil”.

Vejamos como Marshall (1967, p. 76) define a categoria cidadania:

é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.

Por opção teórica, o autor trabalha com a visão cartesiana, em que o homem se situa na sociedade economicamente consoante a sua relação com o processo produtivo e o seu poder de adquirir bens, mantendo um estilo de vida segundo o seu status social e proporcional ao seu poder político e econômico, mas, não necessariamente, participará na hierarquia social. Marshall (1967, p. 128) ainda afirma que enquanto a categoria classe social aponta para o

conflito inevitável, a de status social aponta para a harmonia, por isto tenta desconstruir a concepção marxista de classe com esta assertiva:

[...] nas civilizações mecanizadas modernas, a prosperidade das massas é necessária como a base do mercado através do qual uns poucos se tornam ricos (ou relativamente mais ricos), a profecia de Marx sobre a crescente desigualdade entre os “que têm” e os “que não têm” é falsa, e a força da consciência de classe e do conflito de classe fenece. O resultado não é uma sociedade mais homogênea ou totalmente igualitária, mas uma em que o *status social* conta mais do que o interesse de classe como uma base da estratificação.

Este mesmo autor aponta que, mesmo se considerando uma classe dominante e outra dominada, elas não seriam unas, pois as diversidades de interesses poderiam levar aos conflitos tanto inter, quanto intra classes. Usa também um recurso ambíguo, em que um assalariado com algum patrimônio tende a defender o seu direito de propriedade, mas enquanto seus interesses de assalariado, o inclinam a invadir o direito do patrão (“quando exige aquilo que o patrão não pode atender”). Compreende o ressentimento contra a desigualdade como característico do antagonismo de classe. Marshall (1967, p. 140-142) explica que este antagonismo estimula o conflito através da comparação, da frustração e da opressão:

[...] A comparação não faz contatos, ela os destrói. Leva ao isolado rico em relação à “grande massa de sujos”, quanto o ressentimento do pobre contra o “rico ocioso”. Tais sentimentos podem ser compartilhados por qualquer número de pessoas, desde um único indivíduo até uma nação inteira. [...] A frustração acrescenta à comparação uma motivação mais forte para o conflito ao atribuir, de maneira definitiva, à classe superior a responsabilidade pela injustiça que se abate sobre a inferior. [...] A opressão descreve um conflito entre dois partidos empenhados numa cooperação desigual, desigualdade esta que é um produto das instituições de uma sociedade estratificada.

Bihr (1998) traz outros elementos para a discussão ao afirmar ser impossível manter um padrão de vida mais confortável (Estado de Bem-estar Social) no Primeiro Mundo, sem a “espoliação” sobre os trabalhadores dos países do Terceiro Mundo. Ou seja, o internacionalismo proletário foi trocado por “um prato de lentilhas” quando a “Social Democracia escandinava, nórdica e principalmente alemã” optou em 1914, pelo pacto com os capitalistas. Em troca de um Estado de Bem-estar Social forte e localizado, pensando em construir o socialismo pela via parlamentar, e não mais pela força, abandonou a utopia do internacionalismo proletário, conforme afirma (BIHR, 1998, p. 37):

[...] Renunciar à ‘ventura histórica’? É renunciar à luta revolucionária, à luta pela transformação comunista da sociedade; renunciar à contestação à legitimidade do poder da classe dominante sobre a sociedade, especialmente sua apropriação dos meios sociais de produção e as finalidades assim impostas às forças produtivas.

Baseado em uma visão de mundo positivista, Marshall acreditava na “Ordem e Progresso” e no avanço contínuo no desenvolvimento das forças produtivas e das políticas do Welfare State, assim como nenhum estrategista famoso acreditaria que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desmoronaria como em 1989 sem um “banho de sangue”. Com este fato, Fukuyama (1992), proclamou o fim da História, decretando a vitória do Capitalismo, a derrota do Comunismo, e o fim da bipolaridade Leste-Oeste (Guerra Fria). Segundo a sua “profecia” haveria um mundo unipolar liderado pelos EUA, como uma superpotência intocável.

Esta profecia foi relativizada após o “chafurdamento das torres gêmeas do WTC” no pó dos escombros do que sobrou em 11 de setembro de 2001. Todavia, mesmo que nada disto tivesse ocorrido, obstaculizando a marcha da História, do ponto de vista ecológico seria insustentável garantir o padrão consumista do Primeiro Mundo para todos os países do Terceiro Mundo.

Para que os direitos sociais, garantidos constitucionalmente como deveres do Estado, não sejam usufruídos pelas pessoas “menos esclarecidas”, como dádiva dos políticos populistas e clientelistas, que alimentam o assistencialismo em troca de votos e/ou prestígio pessoal, é tarefa dos movimentos sociais e dos partidos políticos transformarem esta realidade. Para isto, necessita desenvolver trabalhos de conscientização com a população sobre os seus direitos e deveres. Como afirma Jara (1997, p. 230), a participação social deve ser uma conquista com o:

[...] desenvolvimento do poder local, não como instrumento para produzir combates e disputas, mas como meio para construir uma cultura política que possibilite a reversão da tendência para apartação social. Uma nova cultura política em que participar na gestão das questões municipais seja o fundamento da solidariedade, da cooperação, da sinergia entre atores, da descentralização e da inclusão.

Quando um direito é outorgado de cima para baixo e não conquistado, como ocorreu parcialmente, no governo Getúlio Vargas, conforme análise de Santos (1979) possibilita entender porque grande parte da classe trabalhadora brasileira, durante muito tempo, legitimou-o, como o chamado “pai dos pobres”, considerando que na prática foi muito mais a mãe dos ricos. Certamente, para manter um governo autoritário e repressor do sindicalismo livre, necessitava de uma atitude paternalista com a massa trabalhadora para legitimar-se, já que paternalismo e autoritarismo “são pernas do mesmo corpo”.

O legado histórico cerceador da cidadania no Brasil, tratado por nós neste trabalho, e respaldado no conceito de hegemonia de Gramsci (1987), facilita entender bem, como se constituiu a hegemonia do governo Getúlio Vargas naquele contexto e como se legitimou,

pois: “a consciência do homem não é mais que o resultado de uma relação social, e é ela própria uma relação social. Portanto, não temos a alma entendida como essência autônoma, aristotelicamente, mas sim a consciência, como resultado de um processo social”.

A crise de 1929, além dos problemas externos, foi marcada, conforme Fausto (1976), pela ausência de hegemonia entre os três principais segmentos sociais (oligarquia agro-exportadora, burguesia industrial em formação e parte da classe trabalhadora) e Getúlio Vargas arquitetou um pacto que fez concessões às oligarquias agro-exportadoras, eximiu-as de cumprir a legislação recém criada e indenizou seus prejuízos com a crise; à burguesia industrial garantiu as condições favoráveis ao processo de industrialização e à parte da classe trabalhadora com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que lhe assegurou uma governabilidade e uma hegemonia tão forte, conquistando quase 20 anos no poder.

Inspirado em Gramsci (1980) podemos dizer que Getúlio Vargas alcançou tal hegemonia ao demonstrar capacidade para unificar, através da política populista, e conservar unido o bloco social que não era homogêneo, mas, marcado por profundas contradições de classe.

Um segmento de classe e/ou um agrupamento político se mantém hegemônico, dirigente e dominante, até o momento em que, através de sua ação política, ideológica, cultural, consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas. Enquanto o Regime Populista conseguiu impedir que o conflito existente entre os grandes latifundiários, a burguesia industrial e a classe trabalhadora pudesse explodir e provocar uma crise na ideologia dominante, que levasse à recusa de tal ideologia manteve-se no poder. Quando não foi mais possível explodiu o pacto, instaurou-se a crise política e a saída dos dois primeiros grupos para conter o terceiro foi o Golpe Militar.

Fausto (1976) enfatiza que enquanto Getúlio Vargas conseguiu manter o equilíbrio entre os interesses dos latifundiários, principalmente os agro-exportadores, da burguesia industrial e dos trabalhadores formais com Carteira de Trabalho assinada, manteve-se no poder. Ele inaugurou o processo de comunicação de massa, falando diretamente com o povo, e conseguindo criar uma "consciência coletiva" de que era o “pai dos pobres”. Para uma massa de trabalhadores rurais analfabetos, despolitizados, sem tradição de organização de classe e que nunca tivera emprego formal, a capacidade de enfrentamento com o patronato era mínima. Se isto representou uma facilidade para a implementação da política populista, foi também um atraso para o exercício pleno da cidadania.

Quando a maioria dos trabalhadores excluídos da legislação social criada, se organizou e começou a lutar pelas reformas de base, que incluísse todos, levou à união dos grandes

latifundiários com a burguesia industrial contra os trabalhadores e o governo, quebrando o “pacto” conforme Fausto (1976), Santos (1979) e Weffort (1980). Contudo, as elites já estavam preparando um golpe de Estado que foi adiado por dez anos, em função da comoção social causada pelo suicídio de Getúlio Vargas em agosto de 1954. Mesmo assim, o “Regime Populista” vigorará até 1964, e ainda hoje, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek (JK) ocupam o pódio da liderança.

No tocante aos movimentos sociais, a mentalidade corporativa deste padrão getulista começou a ser superada com a prática do “novo sindicalismo” no campo das relações entre capital e trabalho, muito bem analisado por Sader (1998), entre outros; e pela experiência do OP no campo das relações entre Governo e Sociedade Civil, iniciando o processo de participação popular na gestão municipal que foi de alguma forma rompendo com a cultura autoritária e excludente.

Os movimentos sociais conseguiram acumular uma poderosa correlação de força entre o final da década de 1970 e década de 1980, mas foi posto na defensiva na de 1990, com o processo de globalização da economia, das políticas neoliberais e de reestruturação produtiva selvagem, conforme análise realizada por Antunes (2004, p. 33):

[...] através da *lean production*, do sistema *just-in-time*, *kanban*, do processo de qualidade total, das formas de subcontratação, de terceirização da força de trabalho etc. Do mesmo modo, verificou-se um processo de descentralização produtiva, caracterizada pela realocação industrial, em que empresas tradicionais, como a indústria de calçados ou a indústria têxtil, sob a alegação da concorrência internacional, iniciaram um movimento de mudanças geográfico-espaciais.

Este processo contribuiu para ampliar o desemprego e a exclusão social. “[...] se durante a década de 1970, no auge da expansão do emprego industrial, o Brasil chegou a possuir cerca de 20% do total dos trabalhadores na indústria de transformação, na década de 1990 a indústria de transformação absorvia menos de 13% do total da ocupação nacional” (ANTUNES, 2004, p.135). Tal situação pôs a classe trabalhadora brasileira na defensiva, e com o principal sujeito social, parcialmente fora de combate, o conjunto dos movimentos sociais no país viu-se muito enfraquecido, exceto o MST.

Todavia, a resistência às políticas neoliberais ocorreu tanto aqui, quanto em todo o globo, de acordo com Heller (1999), Santos (1999) Antunes (2004) e outros autores, demonstrando que os representantes de diversos movimentos sociais, contrários aos efeitos perversos contra o social, reagiram e diante disso foram realizados fóruns de defesa dos ideais contrários à globalização excludente em vários lugares, tais como: na batalha de Seattle em 1999 nos EUA, no coração do mercado mundial, muitos norte-americanos se rebelavam;

seguiram-se os conflitos de Nice, Praga, Gênova, Florença, os encontros do Fórum Social Mundial, entre tantos outros exemplos dos inúmeros descontentamentos globais.

Os acontecimentos acima contrariam as previsões otimistas confiadas no “círculo virtuoso do crescimento capitalista”, quando Marshall (1967) elaborou a sua tese garantindo que o Estado de Bem-estar Social se expandiria para os demais países mais atrasados industrial e economicamente. Com a crise do sistema capitalista, iniciada com a economia norte-americana, uma prolongada recessão a partir de 1971, arrastou também a economia mundial como um todo, que levou a aumentar o déficit fiscal do Estado Provedor, e com o desmoronamento do Socialismo Real, fortaleceu o espaço para a hegemonia do neoliberalismo. Com isto, houve um “encolhimento” do Estado de Bem-estar Social, e a sua expansão para os demais países como imaginara Marshall, não passou de uma falsa profecia.

No cenário brasileiro atual, Antunes (2004, p.168) faz uma dura crítica ao governo Lula por seguir a ordem neoliberal, afirmando:

[...] não foram poucos os descaminhos (alguns desatinos) que estão fazendo minguar e escorregar pelos dedos os 53 milhões de votos recebidos por Lula em 2002. Sua política econômica é a continuidade exacerbada daquela herdada do período de FHC, tornando o país mais vulnerável às oscilações da economia mundial. Bastam os EUA ameaçarem subir a taxa de juros e o Brasil descompensa [...]

É preciso destacar que para além do desmonte de parte do parque industrial e do Estado nacional praticado por FHC, o peso da enorme dívida interna e externa feita por ele contribuiu pra fragilizar a economia nacional. O processo de reestruturação produtiva e o desmonte do Estado contribuíram para reduzir drasticamente o nível de emprego formal, ampliação do trabalho informal e a desestruturação dos movimentos sociais, com o aumento da pobreza e a violência no País.

A histórica carência educacional e a pouca politização do povo brasileiro não permitiu uma reação popular tão forte, como ocorreu na Argentina, depondo quatro presidentes em menos de um mês, quando o confisco do “crrralito” muito inferior ao “Plano Collor” em 1990. E por aqui, seria pouco provável um apoio massivo ao governo Lula, caso este se dispusesse a romper unilateralmente com o sistema financeiro internacional, negando-se a honrar os compromissos firmados pelo governo anterior, implementando uma política independentista, com uma forte ação das massas populares como ocorreu contra o golpe de Estado na Venezuela, com um possível apoio logístico dos EUA.

2.2 Orçamento Participativo: um instrumento de controle social

Segundo Giacomoni (1997), o orçamento público surgiu embrionariamente ainda em 1217, na Carta Magna outorgada pelo Rei João na Inglaterra. Contudo, a instituição orçamentária somente se iniciou após a adoção do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução Francesa de 1789. A conquista do princípio da autonomia municipal foi traço marcante do federalismo nos EUA, que possibilitou o surgimento de reformas orçamentárias em nível dos municípios, antes mesmo da adoção do orçamento nacional.

Quanto ao Brasil, Giacomoni (1997) afirma que desde a Inconfidência Mineira é discutida a questão orçamentária. Este movimento foi muito mais em reação à “derrama” (cobrança de impostos atrasados), do que uma luta pela independência de Portugal. Houve avanços e retrocessos durante o Regime Populista, particularmente durante o período da ditadura militar entre 1964 e 1985.

Mendes (1995, p. 4) demonstrou que a Carta Magna de 1988 “[...] pela primeira vez na história do país, institucionalizou a participação dos cidadãos no planejamento municipal. Posteriormente, em 1990, algumas Leis orgânicas municipais elaboradas pelas respectivas Câmaras de Vereadores, reafirmaram a participação popular no planejamento municipal”.

Todavia, a nossa experiência com os movimentos sociais tem demonstrado que não basta um direito estar garantido formalmente para que seja usufruído, mas necessita conhecê-los e ter correlação de força para exigir que sejam cumpridos de fato, *vis-à-vis* o SUS. Em Alagoinhas desde 1995 os Movimentos Sociais vêm reivindicando a implementação do Orçamento Participativo. Conquistado legalmente em 1998, somente teve iniciada a sua implementação em 2001.

A Participação Social na realização das “Peças Orçamentárias” foi conquistada pelo poder de pressão dos Movimentos Sociais e garantida legalmente no Artigo 120 e Inciso III do parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Alagoinhas citado abaixo:

Art. 120 - O chefe do Poder Executivo adotará mecanismos para assegurar a participação social na indicação de prioridades na elaboração da Lei Orçamentária, bem como no acompanhamento e execução dos projetos contemplados. Parágrafo único – Os mecanismos previstos no caput deste artigo serão operacionalizados:

- I- mediante audiências públicas, com participação da população em geral, de entidades de classes, setores organizados da sociedade civil e organizações não governamentais;
- II- pela seleção dos projetos prioritários, por cada área considerada, a serem incorporados na proposta orçamentária do exercício;
- III- por qualquer outro mecanismo, instrumento ou metodologia que assegure a participação social. Alagoinhas (2004, p. 63 e 64)

Por mais que a Constituição de 1988 possa ter avançado, concordamos com Mendes (1995) ao afirmar que ficou garantida a participação popular exclusivamente no nível do planejamento nacional, regional, setorial e municipal, mas não garantiu legalmente a participação no orçamento. Certamente em primeiro lugar, por subestimar os saberes populares e em segundo, por entender que a peça orçamentária é algo exclusivo ao corpo técnico. E mesmo esta participação “concedida” se resumiria às sugestões.

Com estas limitações, a Constituição Federal em vigor teve avanços notáveis, ao determinar cada fase do ciclo orçamentário, correspondendo às funções constitucionais específicas dos Poderes, conforme detalhamento feito por Mendes (1995, p. 60): “1- elaboração do projeto de lei orçamentária anual pelo Poder executivo encaminhando-o ao Poder Legislativo; 2- cabendo ao Poder Legislativo a discussão, análise, ou até emendas e votação e aprovação da lei orçamentária devolvendo ao Poder Executivo; 3- cabendo ao Poder Executivo a execução do orçamento; e 4- cabendo ao Poder Legislativo⁵ o controle e avaliação da execução orçamentária”.

A Constituição Federal de 1988 (CF) em seu Artigo 84 item XXIII e art. 165 garante ao Poder Executivo a primazia da elaboração inicial da proposta orçamentária, composta de três etapas: o PPA; a LDO e a LOA.

Para Mendes (1995), o PPA é voltado para a apresentação regionalizada das diretrizes, objetivos e metas da administração pública, contendo as despesas de capital (investimentos) e outras despesas correntes de programas de duração continuada. Já a LDO é uma lei que deve contemplar as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientando a elaboração da LOA. No entanto, o autor adverte:

Nesta primeira fase do orçamento, isto é, de elaboração, a participação é admitida e permitida pelos textos constitucionais nos governos municipais e apenas, no PPA. Mesmo assim, somente através de entidades sociais, conforme já assinalado. A legislação não prevê a participação popular nem na LDO nem na LOA.

Na fase de elaboração das “Peças Orçamentárias” nenhum cidadão ou cidadã que não participe de uma entidade formal pode fazer parte do processo de discussão, na fase de aprovação os Artigos 48 e 64 da CF garante plena exclusividade (um poder exagerado) ao Poder Legislativo para discutir, analisar ou até emendar, obedecidas às limitações constitucionais correspondentes os três documentos constitutivos do processo orçamentário,

⁵ Segundo Mendes (1995, 60) nesta fase do ciclo orçamentário, o Poder Executivo atua subsidiariamente ao Poder Legislativo (Congresso Nacional), encarregando-se do controle interno dos seus próprios órgãos e criando as condições para que esse último Poder possa cumprir sua missão institucional (Artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal).

ou seja, o PPA, a LDO e a LOA sem nenhuma consulta à população. Há uma exceção parcial onde o OP é aplicado, com a participação direta da Sociedade Civil nestes três momentos.

No PPA deve estar contido como o município pode crescer, os setores que precisam mais de apoio, as obras e serviços mais necessários a serem realizados, a orientação a seguir na aplicação dos recursos. A LDO define que anualmente o município deve estabelecer as diretrizes orçamentárias para o ano seguinte. Devem constar todas as ações previstas e estar de acordo com o PPA.

Quanto aos prazos, no caso da Prefeitura de Alagoinhas, as instâncias internas do Executivo municipal preparam a LDO e a encaminham ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) que discute tanto o PPA quanto a LDO e os retornam ao executivo. Este busca compatibilizar as demandas com os recursos disponíveis. Posteriormente, apresenta e defende no COP e encaminha à Câmara Municipal até 15 de maio do ano anterior à sua execução. Os vereadores devem discutir e aprovar a proposta até o dia 30 de junho e devolver ao executivo, para definir o orçamento municipal e enviar à Câmara até o dia 30 de setembro. A LOA tem como objetivos: desenvolver a cidade; cuidar da saúde, educação, esporte e lazer; meio ambiente; assistência social; desenvolvimento econômico e participação popular.

O Artigo 31, Parágrafo 3º da Constituição Federal garante o direito aos municípios de fiscalizar as contas da Câmara e da Prefeitura, que deverão ficar expostas durante 60 dias (geralmente, nos meses de março e abril de cada ano). Contudo, é importante enfatizar que o controle social é muito mais que fiscalizar, pois deve ocorrer no acompanhamento e avaliação, analisando a legitimidade e se houve atendimento às necessidades da população.

Como isto não ocorre na maioria dos municípios brasileiros, concordamos com Mendes (1995, p. 65) ao afirmar:

Na prática, a eficácia da avaliação e do controle social da atuação da administração pública é precária, deixando muito a desejar. A avaliação das ações em cada etapa do orçamento é falha. Internamente à administração, o controle se transforma em simples formalidade burocrática, sem vinculação com a realidade e com a essência dos princípios que fundamentam uma administração democrática.

Concordamos com o autor supracitado, porque a maioria dos municípios sempre realizou apenas o planejamento normativo preso à racionalidade instrumental em busca de eficácia e eficiência, decidindo tudo nos gabinetes sem nenhuma consulta aos municípios. O controle social é dificultado por dois motivos: em primeiro lugar, conseguir ter uma representação da Sociedade Civil que possa contribuir para a consecução do planejamento; e em segundo, sensibilidade e abertura dos executivos em compartilhar parte do seu poder constituído, e dos seus respectivos técnicos em ter paciência para ouvir e aceitar o

desenvolvimento de um processo mais lento de construção coletiva conjuntamente com a Sociedade Civil.

Campos (2000, p. 13) também aponta que se a: “gestão e o planejamento assumissem, explicitamente, como tarefa, trabalhar não somente a produção de coisas, mas também a constituição de pessoas e de coletivos organizados”, contribuiria não somente para aumentar a produtividade, mas também para formar seres humanos mais felizes. Assim teriam mais facilidades de participar nas ações coletivas. Em primeiro lugar é preciso investir na formação política e no vínculo grupal para superar os obstáculos ao exercício da cidadania, e em segundo, preparar e convencer os executivos e seus respectivos técnicos que ao partilhar parte do poder constituído legalmente, também dividem responsabilidade e se legitima no poder.

Talvez, como um possível fruto desta realidade, até 2004 aproximadamente 190 municípios apenas implementavam o OP. Podemos deduzir que a grande maioria realizava o planejamento normativo sem nenhuma consulta popular. Até a implantação dos sorteios dos municípios que seriam fiscalizados pela Controladoria Geral da União pelo Ministro Waldir Pires (a partir de 2003), muitos prefeitos podiam cometer fraudes, com poucos riscos de serem identificados pelos Tribunais de Contas, devido ao “jeitinho brasileiro” construído historicamente, e quando identificados, recorreriam inúmeras vezes até “caducar” o processo.

Um executivo que aplica o OP, não só divide parte de suas responsabilidades com os munícipes, mas também divide parte de seu poder político, enquanto mandatário maior do município. Talvez este seja um dos grandes motivos para que a maioria dos executivos resista em realizar o OP. Ao evitar a partilha do poder com parte da Sociedade Civil, optando pelo planejamento normativo e só trabalhando com quem segue “cegamente” as ordens, se por um lado ganha unidade interna, por outro pode perder a legitimidade. Outro fator importante é que a maioria da população brasileira só consegue fazer política de forma passiva, o que reforça e/ou permite que a maioria dos executivos aja desta forma.

Em uma Sociedade Civil onde a maioria dos cidadãos sempre fez uma “política passiva” predominantemente, a situação supracitada tende a continuar prevalecendo. Naquele município que agiu com uma “política ativa” de forma contundente, geralmente, teve implementado o OP. Quando usamos estas duas categorias nos inspiramos em Gramsci (S/D, p. 10 e 11), que afirma:

Todos os homens são intelectuais, poder-se-ia dizer então; mas nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais. [...] Em suma, todo homem, fora de sua profissão, desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um ‘filósofo’, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção de mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter

ou para modificar uma concepção de mundo, isto é, para promover novas maneiras de pensar.

Seguindo o raciocínio “gramsciano” podemos observar que, exatamente, onde a Sociedade Civil estava composta por cidadãos com melhor nível de escolaridade, de politização, de organização e de mobilização social o OP foi implementado. Com este processo houve uma melhor distribuição de renda nos municípios, melhora na qualidade de vida e maior transparência no uso dos recursos públicos. Conforme anexo o 1, o município de Alagoinhas ampliou a arrecadação com o ICMS, com o ISS e, particularmente, com uma reforma progressiva no IPTU, aumentando para quem tinha maior renda e patrimônio e desonerando quem não podia pagar. Mesmo assim, triplicou a arrecadação entre 2001 e 2004.

A experiência inovadora que estimulou a constituição do poder local e o exercício da cidadania no Brasil contemporâneo iniciou em alguns municípios do Sul e Sudeste do Brasil. Entre estes, Diadema-SP com a primeira gestão petista, e, Porto Alegre implementando o ‘Orçamento Participativo’ entre 1982 e 1989. Desenvolveram uma metodologia que garantia a participação universal, a auto-regulamentação pela Sociedade Civil, e foi avançando para discutir a totalidade do orçamento com um amplo processo de transparência.

Para alguns estudiosos do OP e principalmente críticos do processo de co-gestão entre o governo municipal e a participação popular foi uma empreitada muito difícil tanto para o executivo e os seus técnicos, quanto para as lideranças populares em seu início. O discurso representado aqui por Teixeira (2000, p. 266) pode clarear como foi difícil: “[...] havia uma compreensão espontaneísta de que o fundamental era tornar possível à participação popular, cabendo ao povo decidir as prioridades, os meios e o ‘fazer fazendo’[...]”. Inicialmente, foi uma relação tensa, já que durante a Ditadura Militar, os gestores municipais tratavam os líderes dos Movimentos Sociais como inimigos e vice-versa. E até superar esta dicotomia e manter uma relação de parceria, foi um novo aprendizado.

Conforme Teixeira (2000), o OP já era implementado, desde este ano, em mais de 100 cidades. O OP ocorre em uma prefeitura quando o bolo orçamentário do município é aberto, com a possibilidade de discussão com toda a comunidade, definindo as prioridades coletivamente, e fiscalizando a sua execução. O OP para Teixeira (2000, p. 268) pode ser assim compreendido:

Um conjunto de normas e padrões, estabelecidos por consenso, porém não objeto de uma lei. Portanto, sempre esteve presente a idéia de [...] abertura de canais populares efetivos de participação nas esferas de poder, inovadores e inegável importância para discutir prioridades a partir das reivindicações, para fiscalizar as administrações, o que reforça o processo de auto-organização popular [...]

Quando foi realizado o OP pela primeira vez em Santo André entre 1989/1992, conforme análise de Pontual e Silva (1999) houve um duplo “choque de realidade”, em função das elites que sempre apartaram os representantes populares, não só por considerá-los sem competência, mas também, inimigos; e por outro lado, os opositores de esquerda que chegaram ao poder, tiveram dificuldades de trabalhar com os representantes das comunidades que não confiavam nos executivos anteriores, os quais sempre foram fiéis defensores dos governos ditatoriais, e queriam continuar mantendo uma relação de autonomia, diante do novo governo.

Pontual e Silva (1999) analisam que, para manter uma visão classista, os conselhos populares tinham como princípio serem independentes e autônomos do Estado ditatorial. Agora, mesmo sendo um governo de participação popular, em um primeiro momento não deixava de ser governo. Por outro lado, para uma comunidade que estava acostumada a só cobrar, era difícil pensar em compartilhar. Se os conselhos populares tinham legitimidade nas comunidades, e sempre recebiam representantes dos antigos governantes como inimigos de classes, aceitar o novo governo estar presente nos processos participativos não foi algo fácil. Travou-se então uma disputa em torno dos projetos, da comunidade e do governo, construindo uma síntese e amadurecendo mutuamente.

Segundo os autores citados acima, os representantes dos movimentos sociais durante o confronto com os governos ditatoriais que dominaram o Estado brasileiro entre 1964 e 1985, eram tratados como inimigos. No momento que os líderes destes movimentos vão chegando ao governo dos municípios ou estados, se não resolvessem todos os problemas que eles haviam ajudado a reivindicar anteriormente, já eram considerados como traidores das causas populares.

Conforme analisamos nos itens 2.1 e 2.3 os obstáculos impostos ao exercício pleno da cidadania ao povo brasileiro, fomentou enormes dificuldades às satisfações de suas necessidades e contribuiu para o fortalecimento de relações clientelistas e assistencialistas. Este estado de grandes carências acabou alimentando uma prática denominada de “cultura do imediatismo”, ou seja, de apoiar e/ou votar em um candidato, somente por ganhar algo em troca o mais rápido possível. A necessidade de ter respostas imediatas dificulta pensar nos limites de recursos econômicos e no planejamento de médio e longo prazo.

Este raciocínio facilitou uma comparação equivocada de que um gestor, mesmo comprometido com as questões sociais, não era muito diferente dos outros, porque não atendeu todas as necessidades no curtíssimo prazo. Este problema e outros gerados pelo

desemprego estrutural e pela recessão econômica entre 1990/92 levaram a uma queda na participação popular, na segunda geração do OP entre 1993-1996.

Para a superação destes problemas, o trabalho de Rodrigues (2002) analisa que o OP, geralmente atraía mais os (as) munícipes dos bairros carentes para participar das assembleias regionais e/ou temáticas, visando à garantia da satisfação das suas prioridades, e quando não totalmente resolvidas, se desestimulavam para participar das próximas. O prefeito de Belém, Edmilson Rodrigues, a partir de 1997, implementou o Congresso da Cidade, que garantia a participação de qualquer cidadão e cidadã de todas as faixas etárias e de renda, visando discutir a Belém do futuro, envolvendo muitas pessoas. Esta proposta foi incorporada de diferentes formas por vários municípios que optaram pelo Orçamento Participativo.

Para implementar este processo, é imprescindível ao governante compreender que sem um poder local forte representado pelos movimentos sociais, comprometidos com a inclusão social e uma "cidade saudável", dificilmente terá condições de governabilidade. Muitos executivos temendo perder o poder e/ou ficar refém dos movimentos sociais, acabam equivocadamente fechando os canais de participação democrática, em benefício de uma relação clientelista muito presente no cenário nordestino, e principalmente na Bahia.

Contudo, se o executivo abrir canais para discutir e analisar a relação do tripé Estado/Mercado/Sociedade Civil com os (as) munícipes via OP, buscando soluções conjuntas, poderá conquistar uma hegemonia que lhe facilite a governabilidade. A Bahia é governada por um grupo político hegemônico há quase duas décadas, com práticas oligárquicas e neoliberais que defendem a plena liberdade de mercado, e historicamente usou o aparato legal do Estado para reprimir os movimentos sociais. Isto vem dificultando o fortalecimento de uma sociedade civil, como analisa Teixeira (2000, p. 99) inspirado em Habermas: “sociedade civil como constituída de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-os e transmitem, a seguir, para a esfera pública política”.

O OP se constitui em uma forma de gestão inovadora, pois até então os representantes dos grupos dominantes quase sempre legislaram conforme seus interesses sem nenhuma consulta popular. Em sendo implementado de forma democrática, todos os sujeitos sociais têm vez, voz e direito de decisão, tanto nas assembleias regionais, quanto nas temáticas, podendo intervir, discutir, decidir e fiscalizar todo o processo do OP.

Dialogando com Bobbio (2000) vemos que o poder sem direito é cego, mas o direito sem poder é vazio, como exemplo do poder exercido de forma cega, durante o regime feudal quando o senhor feudal usufruía o “direito de pernada”, ou seja, tinha o direito da “primeira

noite” com todas as mulheres que se casassem no seu feudo. Também os “presidentes” plenipotenciários, impostos durante a ditadura militar entre 1964 e 1985 no Brasil, perseguiram, prendiam, exilavam, torturavam e até mesmo assassinavam quem resistisse às suas ordens. E mais recentemente, o Presidente Bush dos EUA age como se fosse o único “xerife do mundo”.

Quanto ao segundo tipo de poder mencionado pelo autor podemos citar Getúlio Vargas quando instituiu o Salário Mínimo em quatro níveis, com valores diferenciados para São Paulo, capitais dos estados, grandes centros urbanos e para os municípios do interior, o Salário Mínimo nunca foi cumprido onde a classe trabalhadora não esteve fortemente organizada. Ainda hoje, as legislações trabalhistas, judiciárias e as próprias Leis Orgânicas Municipais, e, particularmente os princípios e diretrizes do SUS não são respeitados se não houver cobrança e pressão popular, logo, direito sem poder é vazio.

Também estamos de acordo com esta afirmação de Wood (2003, p. 35):

A esfera política no capitalismo tem um caráter especial porque o poder de coação que apóia a exploração capitalista não é acionado diretamente pelo apropriador nem se baseia na subordinação política ou jurídica do produtor a um mesmo senhor apropriador. Mas são essenciais um poder e uma estrutura de dominação, mesmo que a liberdade ostensiva e a igualdade de intercâmbio entre o capital e trabalho signifiquem a separação entre o ‘momento’ da coação e o ‘momento’ da apropriação.

Dentro de uma visão dialética de mundo, é impossível separar o econômico do político. Os liberais defendem esta separação estanque, em que o Estado se responsabiliza pelas questões relativas ao poder político e o “livre-mercado” pelo poder econômico. Contudo, quando necessário, eles fazem com que a esfera econômica sempre se apóie firmemente na política em prol dos seus interesses. Ou seja, quando esta “liberdade ostensiva” permite que a classe trabalhadora ponha em xeque a maximização do lucro, em qualquer lugar do mundo, certamente o aparato da esfera jurídica, política e militar serão usados contra ela.

Mais uma vez ratificamos esta assertiva de Wood (2003, p. 36): “há no capitalismo uma separação completa entre a apropriação privada e os deveres públicos; isso implica o desenvolvimento de uma nova esfera de poder inteiramente dedicada aos fins privados, e não aos sociais”. Daí tanta miséria e fome para a maioria da população mundial e qualidade de vida para uma minoria rica. Pois, o capitalismo prima pela maximização do lucro em detrimento do social.

No caso brasileiro, além de nunca ter tido um Estado provedor, existe uma dívida social historicamente muito grande, com pouca participação política, devido a um processo de cerceamento do exercício da cidadania já supracitado. Conforme Santos (1999), o Brasil

pertence àquele grupo de países cuja maioria da população passará de um Estado pré para um pós contratualista, sem ter vivenciado o contratualismo garantido pelo Estado de Bem-estar Social.

Por isto, mesmo com a Carta Magna de 1988 garantindo amplos espaços institucionais de participação da sociedade civil, isto não ocorre efetivamente, já que não houve interesse dos governantes e/ou receio em compartilhar poder, e pouca capacidade do campo de esquerda em preparar o (a) cidadão (ã) para uma participação efetiva. Esta realidade pode por em xeque os defensores da idéia de que as ONG substituiriam o papel do principal sujeito social, ou seja, o movimento operário na denominada sociedade pós-industrial, como o movimento social mais importante. Como as ONG funcionam de forma muito atomizadas, segmentadas e em geral com financiamento estatal ou do setor privado, se ferirem os seus interesses não sobrevivem. Logo, fortalecem o *staus quo* instituído.

Conforme Fischer (2002, p. 13): “na mesma cidade, superpõem-se projetos e iniciativas com rótulos e fontes de financiamentos diversos, incidindo sobre os mesmos espaços. Por exemplo, Orçamento Participativo, Agenda 21, Comunidade Ativa e múltiplos conselhos paritários ou não, podem ser encontrados em várias cidades brasileiras”. Mas estas instituições não conseguem operar e nem pretendem agir conjuntamente buscando uma totalidade, ou seja, refletir e buscar soluções para os problemas gerais da Sociedade Civil.

No entanto, a autora não se propõe a analisar que muitos são apenas “cartoriais”⁶, de fachadas como a maioria dos CMS do Brasil, onde os conselheiros (as) sequer conhecem os seus direitos e deveres, não discutem e nem planejam as políticas públicas de saúde de acordo com as prioridades dos munícipes. Mas assinam religiosamente os relatórios de prestação de contas dos Secretários Municipais de Saúde sem conhecimento prévio.

As obras “Formação do Brasil Contemporâneo” de Caio Prado Júnior, “Casa Grande e Senzala” de Gilberto Freyre, “Raízes do Brasil” de Sérgio Buarque de Holanda e outros contribuíram muito para compreender a passagem do Brasil arcaico, colonial e de súditos para uma sociedade republicana e autônoma. No campo socioeconômico, político e cultural prevaleceu a cidadania tutelada entre 1930 e 1964, já que somente a parcela mais rica e parte da classe trabalhadora incluída no mercado formal de trabalho podia usufruir desta “modernidade”. Parafraseando Santos (1979), quem estava fora do mercado formal de trabalho, era um pré-cidadão e quem estava incluído, tinha o exercício da cidadania regulada proporcionalmente pela inserção neste mercado formal de trabalho.

⁶ Estão registrados nos cartórios legalmente, mas não funcionam, ou ainda tem seus dirigentes indicados pelo executivo para angariar recursos, mas sem ter nenhuma representatividade e legitimidade na Sociedade Civil.

Quando a maioria excluída do usufruto das legislações trabalhista, previdenciária e judiciária implementada pelo denominado “pai dos pobres” acumulou forças para reivindicar a sua inclusão, o pacto selado entre Getúlio Vargas e as Oligarquias latifundiárias, Burguesia Industrial e uma parte da Classe Trabalhadora na década de 1930 começou a ruir.

Os grandes latifundiários e a burguesia industrial ao sentirem-se ameaçados pelas reivindicações populares optaram pela aliança com os militares mais conservadores e com todo o apoio logístico dos EUA conforme Parker (1977), querendo evitar uma República Sindicalista influenciada pelos comunistas. Implantaram a Ditadura Militar em 31 de março de 1964, com governos discricionários que abafaram em todos os estados brasileiros as tão reivindicadas reformas de base com forte repressão às lutas sociais.

Entre 1964 e 1985 os governantes ditatoriais impuseram várias medidas para reprimir o exercício pleno da cidadania. Foram proibidas reuniões, passeatas, greves e até eliminaram as disciplinas introdutórias como (filosofia, sociologia, antropologia etc). Não queriam “seres pensantes” que reivindicassem, mas apenas “homens boi”, conforme queria F. Taylor, ou seja, que trabalhassem duramente para construir a “Potencia Emergente” e o “Brasil Grande” e nunca reclamassem de nada. O governo veiculava nos rádios e nas TV “Ame-o ou deixe-o” várias vezes ao dia, subliminarmente quem contestasse a ordem autoritária não amaria o Brasil. Esta propaganda contribuiu muito para alienar o cidadão do que estava ocorrendo naquele momento em todo o País.

Os Movimentos Sociais resistiram e reagiram de diversas formas, mas certamente, o que mais incomodou foi o movimento sindical. Este conseguiu superar parcialmente a estrutura corporativista herdada da era Vargas, implementando o chamado “Novo Sindicalismo”⁷ que promoveu grandes greves localizadas e nacionais, pondo os setores mais dinâmicos da economia brasileira em xeque.

Mesmo assim, os movimentos sociais continuaram lutando e conquistaram a Anistia para todos (as) prisioneiros (as) políticos (as), as Eleições Diretas para prefeitos das capitais e das consideradas áreas de segurança nacional, para os governos estaduais, mas foram derrotados no Congresso Nacional quanto às eleições diretas para a Presidência da República, mantendo o Colégio Eleitoral que elegeu o civil Tancredino Neves à Presidência da República. Este fato, mesmo representando uma derrota para os movimentos sociais, definiu o fim da ditadura militar, e abriu o caminho para a realização da Assembléia Nacional Constituinte e a

⁷ Este construiu a sua correlação de força a partir da organização interna por local de trabalho, enquanto o sindicalismo corporativista da era Vargas, tinha o seu poder oriundo da cúpula do Ministério do Trabalho.

promulgação da Carta Magna em outubro de 1988, garantindo um capítulo da Seguridade Social como um dos mais universalizante do mundo.

Com a morte de Tancredo Neves antes da posse, o seu vice, José Sarney foi empossado. Quando da promulgação da atual Constituição Federal em 31 de outubro de 1988, o Presidente afirmou que o País tornar-se-ia ingovernável, devido à amplitude do Capítulo da Seguridade Social. A Carta Magna de 1988 garantiu um verdadeiro arsenal institucionalizado de participação popular com conselhos de diversas naturezas. Com todos estes avanços, ainda falta o principal, ou seja, educar a população para o exercício pleno da cidadania.

Urge que cada conselheiro (a) conheça bem os seus direitos e deveres e esteja preparado para repassar as informações necessárias a quem representam, pois, é inaceitável que políticos inescrupulosos continuem usando as políticas sociais como práticas eleitoreiras, típico dos bilhetinhos para o acesso ao sistema de saúde, como se fosse uma dádiva sua e não um direito conquistado e constituído legalmente, como um direito do cidadão e dever do Estado brasileiro. Enquanto a maioria da população desconhecer os direitos garantidos em lei, além de não exercer plenamente a sua cidadania, será presa fácil da política clientelista.

Vivemos em tese numa sociedade democrática. Mas ao analisarmos os dados do Mapa da Fome, do IBGE ou do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) do Ministério do Planejamento vemos a Bahia com 6º PIB entre as 27 Unidades Federativas da União, com seus governantes impondo o 21º lugar em qualidade de vida à sua população, cuja maioria dos habitantes ganha até meio salário mínimo por mês. É possível ficar calado diante de tanta miséria e opressão? Que democracia é esta? Para quem? Diante deste quadro concordamos com Wood (2003, p. 7):

[...] de que ‘democracia’ significa o que diz o próprio nome: o governo pelo povo ou pelo poder do povo. É provável que esta definição ampla de democracia seja aceita pelos movimentos de oposição atuais., mas mesmo neste caso ainda haveria diferenças. Por exemplo, governo pelo povo pode significar apenas que o “povo”, como um conjunto político de cidadãos individuais, tem o direito ao voto. Mas também pode significar a reversão do governo de classe, em que o *demos*, o homem comum, desafia a dominação dos ricos.

Os defensores da democracia liberal ou democracia formal afirmam que todos os (as) cidadãos (ãs) são iguais perante a lei. E que todos têm o direito de usufruir as garantias consagradas na Declaração Internacional dos Direitos Humanos, nas Cartas Magnas da União e dos Estados, e nas Leis Orgânicas dos Municípios brasileiros, contudo, nós sabemos que na maioria dos Municípios fica só no papel e não são cumpridos de fato, por falta de informação e pouca capacidade de cobrança dos munícipes. Parafraseando Bobbio (2003), ter direitos no

papel, sem poder de cobrança e exercício pleno da cidadania, esses direitos tornam-se completamente inócuos.

Estamos de acordo com Wood (2003), que mesmo defendendo e lutando em favor de qualquer reforma democrática no âmbito da sociedade capitalista, devemos ter consciência de que o capitalismo em sua essência é incompatível com a democracia real⁸, pois, apenas uma ínfima parte da sociedade pode usufruir dela, enquanto que à maioria é imposta a democracia formal que garante os direitos no papel, mas não de fato.

Para implementar uma democracia real seria impossível vigorar a principal lei do capitalismo, que é a acumulação. Já que esta somente se viabiliza com a exploração do trabalho alheio, e a imposição da maximização do lucro. Assim comprova Wood (2003, p. 8):

Não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que à vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização de lucro não definam as condições mais básicas de vida.

Assim, a democracia real somente seria possível com o socialismo, se houvesse uma divisão mais eqüitativa do fruto da produção coletiva e uma discussão da liberdade em condições de igualdade, ao contrário de hoje, que só tem liberdade plena quem detém capital.

Por isto, o sistema capitalista sempre precisou, precisa e ainda precisará, por muito tempo, do Estado para garantir uma ordem tão desigual, em função da maximização do lucro e em nome do processo de acumulação, que inexoravelmente o define como um sistema intrinsecamente excludente. Historicamente, quando a classe trabalhadora ou o movimento popular acumulou forças, contestando e reivindicando um melhor sistema distributivo do fruto da produção e do poder de gestão da sociedade, o Estado foi instado a usar a força bruta, para manter a “ordem” burguesa.

O caminho encontrado pelos defensores do capitalismo, ou seja, a democracia liberal foi separar a esfera econômica da política. Enquanto o Estado cuidaria das questões políticas, o livre-mercado dominado pelos capitalistas cuidaria do econômico. O poder de controlar o processo de produção, apropriação, distribuição e a divisão social do trabalho, elementos essencialmente políticos, foi transferido para a esfera econômica, como se fosse possível separá-los. Porém, quando e onde houve reação dos trabalhadores, o Estado que segundo a tese liberal seria um instrumento neutro e de mediação, foi um ente repressor.

A democracia liberal se nutre desta linha teórica segundo Wood (2003, p. 31), pois o “[...] patrono da ciência social burguesa, Max Weber, insistia numa definição puramente

⁸ Que o governo seja do povo, pelo povo e para o povo, onde todos seriam tratados em condições de igualdade, fato que impediria a exploração do trabalho alheio, a maximização do lucro e o processo de acumulação capitalista.

econômica de capitalismo sem referência a *fatores sociais* externos (como, por exemplo, a exploração do trabalho), esvaziando o capitalismo do sentido social, em oposição deliberada a Marx”. Contrapondo esta visão de mundo weberiana vemos a marxista defendida pelos socialistas com Wood (2003, p. 33): “Um modo de produção não é somente uma tecnologia, mas uma organização social da atividade produtiva; e um modo de exploração é uma relação de poder. Ademais, a relação de poder que condiciona a natureza e a extensão da exploração é uma questão de organização política no interior das classes contendoras e entre elas”.

Marx e Engels (1977) afirmam no Manifesto do Partido Comunista que a história das sociedades era a história das lutas de classes entre o homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestre da corporação e companheiro, capitalista e trabalhador, ou seja, entre opressores e oprimidos, ou as classes dominantes e dominadas. Os autores acima definem o Estado como um mero comitê gestor dos interesses da burguesia. E contrapondo a posição dos liberais de que quem trabalhasse duro enriqueceria, vaticinam que quanto mais o operário trabalhasse, mais enriqueceria o seu patrão e mais pobre e miserável ficaria diante dele.

Com aproximadamente dois séculos e meio de hegemonia do sistema capitalista de produção, enquanto foi possível manter o processo de acumulação expandindo o crescimento da mão-de-obra, representou algum tipo de desenvolvimento social localizado. Quando a margem de lucro foi comprimida em função da elevação do preço dos insumos, das reivindicações da classe trabalhadora e da concorrência internacional, os capitalistas implementaram os processos de reestruturação produtiva visando aperfeiçoar a base técnica, aumentar a produtividade, reduzir a força da classe trabalhadora e ampliar a maximização do lucro.

Analisando as categorias “Cidadania, Classe Social e Status” presentes na obra de Marshall (1967), das poucas vezes em que se refere a K. Marx é para tentar desconstruir a sua teoria sobre as classes sociais, discordando que uma minoria é dominante em detrimento de uma maioria dominada. Marshall (1967, p. 128) contrapõe Marx com este argumentando que:

[...] nas civilizações mecanizadas modernas, a prosperidade das massas é necessária como a base do mercado através do qual uns poucos se tornam ricos (ou relativamente mais ricos), a profecia de Marx sobre a crescente desigualdade entre os “que tem” e os “que não tem” é falsa, e a força de consciência de classe e do conflito de classe fenece. O resultado não é uma igualdade homogênea ou totalmente igualitária, mas uma em que o status social conta mais do que o interesse de classe como uma base de estratificação.

O autor acaba analisando o advento do Estado de Bem-estar Social na Inglaterra particularmente, muito mais como um ganho do povo em recompensa pelos transtornos gerais da 1ª e da 2ª Guerra Mundial, do que como uma conquista da classe trabalhadora britânica em

mais de cem anos de luta e principalmente pelo temor dos capitalistas após as revoluções operárias.

Quando os capitalistas dos Países Centrais perceberam que as Revoluções Socialistas na Rússia, China e Cuba conseguiram desapropriar os seus congêneres locais, não tiveram outra saída a não ser flexibilizarem proporcionalmente a força da classe trabalhadora local, negociando um pacto de compromisso, denominado de Estado de Bem-estar Social, Estado Keynesiano ou Provedor, a fim de evitar o pior. Ou seja, os trabalhadores desistiriam de controlar todos os meios de produção e do internacionalismo proletário, tendo em troca um Estado que garantia pleno emprego, seguridade social, um bom padrão de vida e salário desemprego até conseguir trabalho.

Marshall (1967) está correto em afirmar que o conflito de classe entre capital e trabalho nos países onde vigorou o Estado Keynesiano diminuiu substancialmente, já que as principais reivindicações da classe trabalhadora foram atendidas localizadamente, excluindo os imigrantes e a maioria da classe trabalhadora mundial que nunca pode usufruir o padrão do “Welfare State” britânico e menos ainda o germânico e escandinavo. Isto foi possível enquanto prevaleceu o “círculo virtuoso do crescimento capitalista ou anos dourados” entre o pós-Segunda Guerra até início da década de 1970.

No período supracitado ocorreu desenvolvimento econômico e também algum tipo de desenvolvimento social, mantendo a margem de lucro do capital e amenizando a ameaça da “Revolução Comunista”, para ganhar força nos Países Centrais, o capitalismo se manteve “civilizado e/ou organizado”. Quando a margem de lucro começou a minguar e o comunismo deixou de ser uma ameaça internacional, o capitalismo “despiu-se da pele de cordeiro” e voltou a agir tal como o “lobo” do século XVIII e XIX.

A crise dos regimes comunistas, inicialmente na China, na aurora da década de 1970 e depois em 1989 que levou ao desmoronamento da URSS, diminuiu o “risco de exportação do modelo comunista” para o resto do mundo. Com a intensificação da crise econômica dos EUA no início da década de 1970 produzindo uma demorada recessão econômica, os capitalistas nem puderam comemorar os percalços chineses, não ocorrendo o mesmo com o segundo momento, cantado em prosa e verso como uma vitória ideológica do capitalismo.

Pois na derrocada do sistema soviético, os países centrais já haviam feito as reformas neoliberais, penalizando a classe trabalhadora, principalmente dos Países Periféricos, fazendo com que estes pagassem pela crise deles. As reformas neoliberais visavam implementar o Estado Mínimo, tornando o Estado Nacional cada vez menos provedor, tornando-se

hegemônica na década de 1990, e, “avançou” mais proporcionalmente a correlação de forças entre a classe dominante e a Sociedade Civil de cada país.

O sistema capitalista em crise, e pela sua natureza excludente já mencionada, não conseguia e nem necessitava manter mais o Estado Provedor nos países Centrais, sem a ameaça da “expansão do comunismo” para o Ocidente. Então começaram a cortar os “gastos sociais”, ou melhor, reduzir as conquistas sociais, com as reformas neoliberais. Estas foram inauguradas na Inglaterra e nos EUA respectivamente por Margareth Thatcher e Ronald Reagan quando chegaram ao poder, e impuseram um processo de reestruturação produtiva que desregulamentou e flexibilizou o mercado de trabalho, financeiro e os direitos trabalhistas. Um dos principais objetivos neste processo era quebrar o poder de barganha da classe trabalhadora, a fim de facilitar os mecanismos da acumulação capitalista.

Sem o “espectro vermelho”, ou melhor, a Revolução Comunista rondando os “quintais” dos “capitalistas” perdeu-se por completo, a necessidade do pacto social democrata aludido por Bihr (1998), quanto à manutenção do Estado Provedor e ainda o acusou, como o único responsável pela crise. Friedman (1975) e outros teóricos liberais responsabilizaram o Estado de Bem-estar Social e movimento sindical pelo crescimento do déficit público em função da queda no nível de investimentos, diminuição do crescimento econômico, aumento do desemprego e a crise social, pelos altos salários e a estabilidade no emprego. Os defensores da democracia formal sempre falam em crise do Estado, quando na verdade trata-se de uma crise do sistema capitalista.

Os resultados nas últimas duas décadas têm comprovado que ao contrário da tese de Marshall, os capitalistas têm ficado cada vez mais ricos, e a classe trabalhadora em todo o mundo cada vez mais pobre, como K. Marx havia afirmado. Certamente o tripé globalização da economia, reestruturação produtiva e as reformas neoliberais impostas pelos governantes capitalistas, conseguiram quebrar a “espinha dorsal” do poder de barganha da classe trabalhadora no mundo inteiro, particularmente com o processo de terceirização e fragmentação dos grandes parques produtivos espalhados pelo planeta aonde não existia um movimento sindical forte.

Na próxima parte analisaremos a história da formação da cidadania no Brasil, em que a maioria da população, durante a maior parte da sua história, não acumulou “capital político e social” que lhe permitisse uma correlação de forças favorável, muito menos o direito a usufruir a cidadania plena.

2.3 O Processo de Construção do Exercício da Cidadania no Brasil

A tradição marxista sempre se recusou a trabalhar com a categoria cidadania, já que desde a derrota dos Jacobinos, na Revolução Francesa, ela se vinculou a uma democracia que garante apenas uma igualdade formal e não real. E quando um segmento social não tem poder organizativo, mobilizativo, geralmente as leis e os acordos coletivos não são cumpridos. Os marxistas ao contrário dos liberais, nunca tiveram dúvida da inexorável incompatibilidade do capitalismo com a democracia plena, ou melhor, exercida com igualdade de condições por toda sociedade. Para se contrapor à visão marxista, a doutrina liberal busca separar o econômico do político segundo Wood (2003, p. 183) lembrando ao indivíduo que:

[...] o pressuposto histórico da sua cidadania foi a *desvalorização* da esfera política, a nova relação entre “econômico” e “político” que reduziu a importância da cidadania e transferiu alguns de seus poderes exclusivos para o domínio totalmente econômico da propriedade privada e do mercado, em que a vantagem puramente econômica toma o lugar do privilégio e do monopólio do jurídico. A desvalorização da cidadania decorrente das relações capitalista é atributo essencial da democracia moderna.

Entre os adeptos da social democracia, Marshall foi um dos que mais avançou com o pressuposto da cidadania, contudo, ela não deixou de ficar circunscrita à liberdade individual. Mesmo quando chega até a defender a intervenção do Estado para garantir a educação das crianças obrigatória e como pré-requisito para o exercício dos “Direitos Cívicos”, as demais necessidades dos trabalhadores devem ser satisfeitas em função da inserção destes no livre-mercado. Ou seja, neste aspecto Marshall não se diferencia, e acaba concordando com Alfred Marshall que é adepto e defensor da doutrina liberal.

Caso um indivíduo não consiga e precise de ajuda de órgãos estatais ou beneficentes para sobreviver, está abdicando de sua cidadania ativa, por não conseguir manter a sua independência. Em nossa visão, a cidadania não se resume na liberdade individual, pois, sem direitos econômicos, sociais e políticos não existem direitos humanos e muito menos exercício pleno da cidadania. Nesta perspectiva, a maioria dos trabalhadores ficou excluída da legislação social do Regime Populista. E ao lutar pelas reformas de base, que a incluísse, levou à união das elites com a parcela conservadora das Forças Armadas dando um Golpe de Estado, abortando o crescimento da Participação Social das camadas populares antes que conquistassem maior poder político.

Vargas soube fazer isto muito bem com o regime populista que conforme Weffort (1980), não foi só um instrumento de mera manipulação das massas, mas também, um

instrumento de expressão de insatisfações e ainda uma forma de estruturação do “Poder” para os grupos dominantes, que não se interessavam pela ascensão política das massas. Para manter o Estado de compromisso necessitava da personalização do poder, soberania do Estado sobre os grupos conflitantes e as massas populares urbanas para o apoio que legitimava o chefe de Estado.

Quando essas massas pressionaram por empregos, poder de consumo e maior participação política e seguridade social, o governo Vargas não poderia atendê-las sem realizar reformas estruturais e com isto bater de frente com as classes dominantes. Esta situação não só levou Getúlio Vargas ao suicídio em 24 de agosto de 1954, como provocou o fim do Regime Populista em 1964 com o golpe militar.

A classe dominante brasileira contribuiu para construir uma representação no imaginário popular de que “futebol, política e religião não se discute”, já que cada um tem a sua preferência. Enquanto isto, os seus representantes sempre discutiram e impuseram as políticas que lhes interessavam em detrimento das necessidades da maioria da população. Nas oficinas de Planejamento Estratégico Situacional (PES) que ajudamos a monitorar com vários tipos de Movimentos Sociais, usávamos três categorias (Verdade, Desejo e Poder) como dinâmica de divisão de grupos de trabalho fazendo uma discussão epistemológica sobre cada categoria desta. A maioria dos participantes não se sentia à vontade para entrar no grupo do “Poder”, por identificá-lo como algo negativo e de estirpe autoritária.

Para desconstruir esta visão negativa do poder é imprescindível investir em um processo de formação política dos líderes dos movimentos sociais e buscar capacitá-los para formar novas lideranças populares que desmistifiquem o colorário da classe dominante de que “futebol, política e religião não se discute”, demonstrando o objetivo de impedir que o povo discuta estas questões, deixando-as apenas para quem detém o poder.

Até o final da década de 1980, várias agências internacionais financiavam projetos que tinham como objetivo a formação política dos movimentos sociais. Com o fim da Ditadura Militar, a renovação destes projetos foi muito reduzida, entendendo que com governantes democráticos chegando ao poder, haveria o interesse destes em investirem em formação política para ampliar os espaços de exercício da cidadania. Baseada nesta análise também entendemos que um governo democrático-popular pode e deve contribuir muito, estimulando e criando canais de participação popular para desconstruir a lógica dominante supracitada. Contudo, isto não ocorreu na maioria dos municípios brasileiros.

No Brasil, a experiência do “novo sindicalismo” contribuiu para iniciar a mudança de uma mentalidade corporativa herdeira do padrão getulista, investindo na organização por local

de trabalho, na formação dos sindicatos nacionais por ramo de atividade, visando o “coletivo” no campo das relações entre “Capital e Trabalho”, muito bem analisado por Sader (1998), entre outros. As lideranças sindicais iniciaram a superação das lutas somente por questões salariais e intestinas a uma fábrica específica, buscando lutar pelos interesses de toda a classe trabalhadora brasileira com a formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983. Buscaram alianças com os demais Movimentos Sociais em prol de um processo de re-democratização da sociedade brasileira.

A luta pela Anistia Ampla, Geral e Irrestrita, pelo restabelecimento das eleições diretas, por uma Assembléia Nacional Constituinte Livre e Soberana, por Seguridade Social e contra os efeitos da crise econômica, social e política contribuiu para ampliar a participação política e social na gestão de alguns municípios. Conforme Teixeira (2000) cidades como Lages em Santa Catarina, Piracicaba, Diadema, Santo André e outras em São Paulo, Ipatinga, João Monlevade e Timóteo em Minas Gerais e particularmente Porto Alegre construíram governos de participação popular inovando as gestões municipais no Brasil.

Nestes municípios e alguns outros, já que não há espaço para citar todos, os governantes foram aprendendo a governar em conjunto com a Sociedade Civil. Este processo de co-gestão foi evoluindo para a implementação do Orçamento Participativo (OP), em geral com maior participação dos moradores das periferias destas cidades. Com isto, foi ocorrendo uma inversão das prioridades dos investimentos das Prefeituras que anteriormente tendiam a priorizar investir mais nas áreas centrais das cidades, passando a atender prioritariamente as demandas da periferia. Os representantes destas formavam a maioria dos participantes das assembleias regionais e temáticas, exatamente por serem as áreas mais carentes de obras de infra-estrutura e serviços gerais, oferecidos aos munícipes.

Se os cidadãos residentes nestas áreas não eram atendidos e/ou priorizados anteriormente por falta de informações, condições ou ainda capacidade reivindicatória, o OP passou a ser um canal privilegiado para defender os seus interesses. Ao pagar os impostos municipais indiretos e às vezes diretos, todos são iguais, no entanto, quanto ao usufruto eram tratados diferenciadamente. Foram submetidos historicamente a uma “cooperação desigual” sem as condições necessárias para poder reclamar, a fim de evitar o conflito.

Quem ganha e quem perde evitando o conflito? Quando ajudávamos a liderar a primeira Greve Geral de um Pólo Petroquímico no mundo, em Camaçari, em 1985, cansamos de ouvir na mesa de negociação o patronato nos acusar de que “nós estávamos matando a galinha dos ovos de ouro”. E nós perguntávamos, “ovos de ouro para quem caras pálidas?”.

Pois, quanto mais trabalhássemos, mais enriqueceríamos o patronato e mais pobres e miseráveis ficaríamos diante deles.

Conforme Antunes (2004), o processo de globalização da economia, de reestruturação produtiva e a implementação das reformas neoliberais impostas pelos Países Centrais, tanto internamente, quanto de forma mais intensamente aos Países Periféricos como o Brasil, vêm desregulamentando e flexibilizando todo o mercado de trabalho, financeiro e comercial contribuindo para uma maior concentração e centralização do capital e maior exclusão social.

Este processo ampliou o desemprego no mundo inteiro e onde foram criados novos postos de trabalho, via de regra, foi um tipo de trabalho extremamente precarizado. Ou seja, com baixa remuneração, péssimas condições de trabalho, jornadas extensas e atomização da classe trabalhadora para evitar mobilização de massa.

Estes dados jogam por terra a profecia de Marshall, assim como a sua posição de que seria falsa a proposição de Marx, de que no bojo da economia capitalista, ocorreria sempre o empobrecimento da classe trabalhadora com o processo de acumulação capitalista. O problema central da tese de Marshall foi pensar apenas na conjuntura em que se encontrava a classe trabalhadora britânica e dos Países Centrais, onde prosperou por algum tempo o Estado de Bem-estar Social, enquanto Marx propugnava por uma sociedade socialista que incluísse em sua totalidade, toda a humanidade. Acreditamos que seria impraticável manter o padrão consumista dos países centrais sem a exploração dos trabalhadores dos países periféricos.

Marshall, assim como Alfred Marshall, em quem se baseia, não contestava o sistema capitalista, e achava que o Estado de Bem-estar Social e o livre-mercado já era um avanço em relação ao sistema feudal e o subdesenvolvimento dos Estados com um capitalismo tardio. Achava natural a estratificação social que produzia a desigualdade social e apenas defendia que todos pudessem ter as mesmas condições de concorrer no mercado. Daí, ele concordar que o Estado deveria intervir na Sociedade Civil, se necessário, apenas para garantir educação às crianças pobres, já que sem esta, sequer elas poderiam exercer os seus direitos civis.

2.4 Construção da Participação Social e das Políticas de Saúde no cenário brasileiro

Ao analisarmos o processo histórico de formação da cidadania na sociedade brasileira estabelecemos cinco momentos de constituição que denominamos de: cidadania negada; cerceada; tutelada; reprimida e exercitada⁹, que entendemos como marcos similares para a

⁹ A explicação destas tipologias se encontra entre [as páginas 124 e 128 deste texto](#).

constituição das Políticas Públicas de Saúde no Brasil. Um dos melhores exemplos destas se encontra na análise que Rosen (1994) faz da história da saúde pública na Alemanha, na França e na Grã-Bretanha e em outros países. Pois, as conquistas alcançadas sempre estiveram correlacionadas à capacidade organizativa da classe trabalhadora local, e aos movimentos sanitaristas comprometidos com a causa da Saúde Pública, defendendo uma proposta de saúde universalizante, e não apenas para atender os mais ricos.

No Brasil não foi diferente dos demais países. Considerado um País capitalista de desenvolvimento tardio, a classe trabalhadora brasileira tem uma história de luta com capacidade organizativa muito recente, comparada com a dos Países Centrais. Enquanto os diversos segmentos sociais, comprometidos com os interesses das camadas populares, não acumularam capacidade organizativa e força política suficiente para enfrentar os grupos dominantes no País, não se conseguiu implementar um padrão de seguridade social universalizante para toda a sociedade. A conquista da Carta Magna de 1988 pode representar isto, bastando uma cobrança eficaz para ser cumprida.

Defendemos este padrão, entendendo que o conceito de produção social da saúde, defendido por Mendes (1996, p. 237), foi parcialmente implementado em Alagoinhas, respeitando esta concepção ampliada de saúde, e poderá ser usufruído da seguinte forma:

Saúde é então, resultado de um processo de produção social que expressa a qualidade de vida de uma população, entendendo-se qualidade de vida como uma condição de existência dos homens no seu viver cotidiano, um “viver desimpedido”, um modo de “andar a vida” prazeroso, seja individual, seja coletivamente. O que pressupõe determinado nível de acesso a bens e serviços econômicos e sociais). [...] Tal concepção ampliada de saúde-doença foi incorporada no Art. 196 da Constituição Federal, na qual diz que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos [...].

Não temos dúvida de que a saúde é o melhor indicador social para mensurar o exercício pleno da cidadania, compreendendo-a no bojo da concepção acima tratada. Por isto, analisar o processo de formação das políticas públicas de saúde no Brasil, com um cunho mais ou menos universalizante, é algo muito parecido com a trajetória do desenvolvimento do exercício da cidadania pela maioria da população brasileira. Então, vejamos como se processou, de forma sintética, a constituição das políticas públicas de saúde no Brasil, entre 1500 e 1889 denominado cidadania negada, abrangendo os períodos da História do Brasil Colônia, do I Império, Regência e do II Império.

No primeiro momento, segundo Paim (1992), somente tinha acesso à saúde os militares e altos funcionários da Corte, e as camadas médias usavam a medicina popular e as Santas Casas de Misericórdia. Os escravos e afrodescendentes sequer considerados como

gente, mesmo formando a maioria da população não tinham nenhum acesso à seguridade social. Quando ocorriam grandes epidemias, as Câmaras Municipais tomavam as medidas sanitárias pontuais para combatê-las, principalmente para não comprometer a economia.

Posteriormente, algumas medidas foram implementadas no Regime Imperial. Quando Portugal foi invadido pelas tropas napoleônicas, a Família Real portuguesa foi orientada pelo governo da Grã-Bretanha a fugir para o Brasil em 1808. Para atender especialmente os cidadãos da Corte Portuguesa foi aprovada a fundação das Faculdades de Medicina em 1808, funcionando como tal em 1832 no Rio de Janeiro e em Salvador. Isto foi apenas um esboço de organização sanitária e a maioria da população ficou à mercê da sorte, da medicina popular e em alguns casos das Santas Casas de Misericórdia.

Não muito diferente de hoje, quando um “pobre” precisa de forma urgente de um exame de alta complexidade como uma tomografia computadorizada ou uma ressonância magnética em hospital público, de Alagoinhas, Feira de Santana, Salvador ou na maioria das cidades brasileiras se não tiver um “bilhetinho de uma autoridade” tem que esperar em uma longa fila, podendo até morrer antes do atendimento conforme (ASSIS, 1998). Apesar da saúde hoje no Brasil ser um direito do cidadão e dever do Estado, como afirmou o entrevistado n. 1, do grupo 1 sem um “bilhetinho” de político não conseguia o dito exame:

E creio também, que a consciência das pessoas, pois, se o médico não ia, né, e quem ia, já ia com a ficha de um vereador para ser atendido, ou de algum político, e a partir daí, as pessoas puderam começar se manifestar e a reclamar da qualidade da saúde, o que serve como parâmetro para a gente poder estar possivelmente melhorando os serviços.

Este discurso demonstra que o período da cidadania negada não foi totalmente superado, pois, ainda hoje, em um momento da cidadania exercitada, resiste algum mecanismo de clientelismo político, manipulando este tipo de serviço. Como analisaremos mais à frente, “saúde é um direito de todos e dever do Estado” para atender qualquer cidadão e não apenas uma dádiva de qualquer autoridade que age de forma clientelista e/ou de forma dadivosa como as Santas Casas de Misericórdia no período colonial.

Entre 1889 e 1930, no período da Primeira República, predominou um Estado liberal oligárquico com um sistema autoritário, a “Política do Café com Leite ou dos Governadores”, para atender prioritariamente os interesses da economia agro-exportadora. Para Paim (1992) em 1897 foi criada a Diretoria Geral de Saúde Pública e houve a Reforma Sanitária em 1904, não se preocupando ainda com um Sistema Público de Saúde. Com o desenvolvimento da classe trabalhadora particularmente, os segmentos ligados aos setores de transporte, bancários e industriários foram conquistando as Caixas de Aposentadorias e de Pensão (CAP) que

garantiam para si e seus familiares um sistema de seguridade social particularista e meritocrático, sendo um sistema de contribuição prévia para depois usufruir.

Denominamos este período de cidadania cerceada. Pois, conforme Carvalho (2001), apenas cerca de 15% da população votava, já que era proibido o voto ao analfabeto e às mulheres, excluindo assim a maioria da população do processo eleitoral.

O movimento social influenciado pelo anarco-sindicalismo foi se desenvolvendo em conjunto com o processo de industrialização. Com o crescimento da economia agro-exportadora, o governo teve que investir no Sanitarismo Campanhista que predominou segundo Carvalho et al (2001), entre 1808 e 1945. O principal objetivo era evitar o comprometimento do funcionamento da economia, e não uma Política Pública de Saúde para toda a população. Para isto teve que controlar os surtos epidêmicos desde os portos até os cafezais, ou seja, no coração da economia local.

As Políticas de Higiene e Saúde se resumiram ao Sanitarismo Campanhista apenas para satisfazer os interesses da agro-exportação e evitar prejuízos financeiros segundo Paim (1992). O autor ainda afirma que houve a criação da Diretoria Geral de Saúde Pública em 1897 e uma reforma da Organização Sanitária em 1904, o combate à febre amarela coordenado por Oswaldo Cruz. Contudo, salienta que se resumiu em um modelo vertical e descontínuo.

As conquistas mais expressivas no campo da Seguridade Social foram as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) ratificadas pela Lei Eloi Chaves em 1923 que deu origem à Previdência Social brasileira e segundo Paim (1992 p. 50) a: “implantação da nova organização sanitária por Carlos Chagas (com base no Decreto 15.003, de 1921). O novo regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública cria três diretorias (Serviços Sanitários Terrestres, Defesa Sanitária Marítima e Fluvial, Saneamento e Profilaxia Rural) e amplia suas atribuições, contemplando a tuberculose, a lepra e as doenças sexualmente transmissíveis e a infância”. Todavia, somente tinha acesso as CAP e ao sistema de saúde, quem estivesse incluído em categorias com forte correlação de forças como ferroviários e marítimos principalmente, entre outras.

Enquanto o Sanitarismo Campanhista brasileiro no final do século XIX e início do XX visava substancialmente defender a produção e o lucro da oligarquia cafeeira principalmente, na Alemanha, diferentemente, era defendido um modelo de promoção da saúde. É preciso ressaltar que foi um processo de conquista pelo movimento social e não uma dádiva governamental. Este tipo somente foi posto na ordem do dia, no Brasil, após a Constituição de

1988. E cremos que não se faz necessário destacar que esta década foi até agora o período de maior movimentação e de conquistas sociais da classe trabalhadora brasileira.

Conforme análise de Mendes (1996, P. 245), o sanitarismo alemão veio: “[...] qualificar a promoção da saúde, modernamente, é a constatação do papel protagônico dos determinantes gerais sobre as condições de saúde. Nesse aspecto, a promoção da saúde vai resgatar, ainda que com qualidade distinta, as proposições de sanitaristas do século passado como Villerme e Virchow para quem os remédios para as epidemias eram a prosperidade, educação e liberdade”.

Retornando ao período estudado, a crise que abalou o sistema capitalista mundialmente durante as décadas de 1920 e de 1930 contribuiu para intensificar a crise econômica, política e social interna, provocando a queda da oligarquia dominante no Brasil em 1930. Por ser uma economia predominantemente mono exportador, por isto mesmo, muito dependente do comércio externo, com a queda de até 50% na cotação internacional do preço do café, conforme Weffort (1967), a oligarquia cafeeira não teve como continuar se mantendo no poder.

Entre 1930 e 1964, predominou o Regime Populista também tratado neste trabalho, apesar de constituir uma política de Seguridade Social mais ampla que o regime anterior, ainda foi restringido pelo sistema de “cidadania regulada” muito bem discutida por Santos (1979). O Sistema de Saúde durante o Regime Populista foi marcado pela constituição dos Institutos de Aposentadoria e Pensionistas (IAPs), destinados às categorias de trabalhadores incluídos no mercado formal de trabalho, excluindo todos os trabalhadores rurais, autônomos e desempregados, ou seja, a maioria conforme Santos (1979).

Nós denominamos este período como cidadania tutelada. Pois, apesar da luta do operariado liderada pelos anarco-sindicalistas, comunistas e outros grupos progressistas as conquistas da Legislação Trabalhista, da Justiça do Trabalho e da Previdência Social vieram de cima para baixo, ou seja, por decretos do governo de Getúlio Vargas que excluiu a maioria da classe trabalhadora do usufruto dela, sem maiores reclamações pelas lideranças operárias daquele momento.

Neste contexto, se estabeleceu uma Seguridade Social particularista, em detrimento de uma universalista. Mesmo com um sistema restrito a uma pequena parcela da classe trabalhadora, conforme complementa [Carvalho et al \(2001\)](#) o processo de transição do sanitarismo campanhista se deu reforçando o modelo médico assistencial privatista, e não houve uma proposta com um modelo de saúde pública universalizante, entre 1945 e 1960.

O governo populista, para montar um pacto que lhe garantisse governabilidade, teve que excluir a maioria da população, discriminando-a como sub ou pré-cidadã, conforme designou Santos (1979) com a cidadania sendo tutelada pela inclusão ou não no mercado formal de trabalho. Quando esta maioria excluída foi construindo uma correlação de forças favorável e reivindicou as reformas de base que, segundo Carvalho (2001), incluía a questão da saúde, visando a inclusão social, em vez do avanço da política de Seguridade Social que atendesse toda a população, se deu o esgotamento do Regime Populista e a instauração do Golpe Militar de 1964. Venceu o movimento conservador das elites brasileiras, em detrimento das camadas populares que reivindicavam serem incluídas social, econômica e politicamente.

A classe trabalhadora e as camadas populares envolvidas no processo de luta, não só no Brasil, mas em quase todo o Cone Sul reivindicando democratização da sociedade e melhores condições de vida, foi duramente reprimida por governos ditatoriais no íterim da Guerra Fria com todo o apoio logístico dos E.U.A conforme Fleury, (1994, p. 197):

As quase duas décadas que vão dos meados dos anos 60 até 90 seriam marcadas por profundas transformações na estrutura política e econômica na América Latina, em especial nos países do Cone Sul. Em primeiro lugar, pela alteração do sistema político, com os golpes militares) Brasil, 1964; Chile, 1973; e Uruguai , 1973, e Argentina, 1966 e 1976), e a implantação de regimes burocráticos-autoritários, pondo fim à incorporação dos trabalhadores dentro do modelo populista.

A autora ainda reforça que a crise da dívida externa, esgotamento do modelo desenvolvimentista impõe uma nova inserção na divisão internacional do trabalho e no mercado capitalista mundial, de forma subordinada para os países da Região.

Durante a ditadura militar entre 1964 e 1985, com a suspensão das liberdades democráticas e a centralização autoritária do poder pela classe dominante, além de não conquistar a cidadania plena, sequer manteve a tutelada e foi imposta a “ferro e fogo” a cidadania reprimida.

Com a repressão política aos movimentos sociais, o Sistema de Seguridade Social estatal foi utilizado não para ampliar as Políticas Públicas de Saúde visando à universalização, mas, ao contrário, buscaram maximizar a privatização dos serviços de saúde. Cerceou o trabalho de alguns sanitaristas que tinham uma visão abrangente de Políticas Pública de Saúde para toda a população, e priorizou uma prática médica curativista, individual, assistencialista e especializada, fortalecendo a hegemonia do modelo flexneriano.

Até 1966, o Sistema de Seguridade Social era restrito aos trabalhadores incluídos no mercado formal de trabalho, todavia, era administrado de forma tripartite incluindo (governo/empresariado/trabalhadores) em sua gestão. Cohn (1996) analisou como o governo militar de Castelo Branco criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando

o sistema pensado e não viabilizado em 1945, mas, sem a participação dos trabalhadores e do empresariado.

De forma autoritária, o governo militar excluiu os outros dois segmentos da gestão do INPS, facilitando não só desvios dos recursos do sistema para investimentos e/ou gastos estranhos à Seguridade Social, mas também o uso do INPS como um instrumento assistencialista e clientelista para que o governo autoritário fortalecesse o seu apoio político. Dentro desta conjuntura, o grupo dominante aprofundou o processo de privatização do sistema de seguridade social, enquanto quem defendia uma política universalizante do sistema estava sendo reprimido, perseguido, preso, exilado, torturado e até mesmo assassinado.

Com os principais movimentos sociais impedidos de reivindicar, denunciar e menos ainda mobilizar a Sociedade Civil, o governo militar diminuiu o orçamento destinado à saúde, reduzindo a quantidade e piorando a qualidade dos serviços, o que facilitou o processo de privatização. E, para quem não podia comprar os serviços de saúde privados, houve um “investimento” na focalização neoliberal para atender as famílias de baixa renda. Este processo é analisado por Fleury (1994, p. 204):

Na área da saúde observa-se uma redução dos recursos orçamentários, no período 1975 a 1983, caindo de 6% para 2,5%, o que se traduz na decrescente deterioração da rede de serviços do setor públicos e na redução da cobertura populacional. A tendência privatista da política de saúde expressa-se no sucateamento da rede pública, induzindo as obras sociais a deixarem de comprar ali os serviços e a encaminhar a sua demanda para a rede privada, com o aumento da cobrança direta aos beneficiários de parte dos serviços prestados pela seguridade social, e pela permissão de que os setores com maiores recursos optem pelo sistema de seguros privados, abandonando assim o sistema solidário da Seguridade Social.

O esgotamento do padrão desenvolvimentista baseado no endividamento externo, a dificuldade de pagamento da dívida externa, a crise econômico-político e social com o desemprego crescente e o avanço dos movimentos sociais para derrubar a Ditadura Militar ampliaram a possibilidade do movimento sanitário, em conjunto com os movimentos sociais em ascensão, apontar novas alternativas de desenvolvimento para seguridade social brasileira. Sader (1995) analisou como diversos tipos de movimentos populares em todo o País, mais particularmente nas grandes Regiões Metropolitanas estiveram lutando para que a população garantisse acesso à alimentação, moradia, educação, saúde e um sistema de transporte de qualidade e trabalho.

O processo de luta pela democratização da sociedade brasileira, articulado ao movimento da saúde em conjunto com os Movimentos Sociais em luta pela Saúde Pública no Brasil, chegou ao auge com a VIII Conferência de Saúde em 1986, reunindo 1000 delegados e cerca de 5000 participantes que pressionaram e conseguiram assegurar na Carta Magna de

1988 que a “Saúde é um Direito de todos e Dever do Estado” e estabeleceu os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) citada nas páginas 66 e 67. As Conferências de Saúde representaram um marco importante segundo Assis (2003, p. 329) por serem:

[...] fóruns de representação ampla e democrática dos diversos segmentos sociais: usuários do SUS, profissionais de saúde, gestores, prestadores dos serviços de saúde, parlamentares, entre outros. Além disso, espera-se que as Conferências possam ser espaços de avaliação e de proposições de diretrizes para formulação de políticas nos três níveis de governo (nacional, estadual e municipal). No período de 1986 a 2000 foram realizadas quatro Conferências Nacionais de Saúde e diversas Conferências Estaduais e Municipais.

O País ocupava o 8º PIB mundial, mas impunha o 68ª lugar em qualidade de vida, em função de um modelo concentrador de renda. Muitas das reivindicações dos movimentos populares tinham origem neste modelo. Castro (2001), em a Geografia da Fome alertou a sociedade brasileira que se não melhorasse o sistema de distribuição de renda, o Brasil caminharia para dois mundos: o dos que não comem e o dos que não dormem; o dos que não comem, por não terem o que comer; e o dos que não dormem porque vigiam o que têm para os outros não levarem. Passado pouco mais de três décadas de sua afirmação, se não fossem as políticas compensatórias como o Programa Fome Zero do Governo Federal e as ações dos Movimentos Sociais, esta situação poderia estar afligindo mais ainda não só os “famintos”, mas toda a sociedade.

Contudo, este drama da fome e a ausência de Políticas de Seguridade Social para os povos dos países periféricos e dos imigrantes que viviam nos países centrais foi uma preocupação muito discutida:

Durante a I Conferencia Internacional sobre a Promoção da Saúde, realizada no Canadá, em 1986, [...] surge um dos mais importantes documentos da saúde pública moderna, a Carta de Ottawa, subscrita por 38 países, na qual se diz que: “a paz, a educação, a habitação, a alimentação, a renda, um ecossistema estável, a conservação dos recursos, a justiça social e a equidade são requisitos fundamentais para a saúde”. (MENDES 1996, p. 237).

Como fruto do processo de luta dos Movimentos Sociais principalmente nas décadas de 1970 e de 1980, ao contrário dos economistas conservadores que classificaram a década de 1980 como perdida, ela foi altamente vitoriosa para as camadas populares no Brasil. Talvez, a melhor década de conquistas até agora com grandes conquistas consubstanciadas na Carta Magna de 1988. Garantindo o exercício da democracia direta em quase todos os espaços de poder político, talvez excetuando apenas o Poder Judiciário, cuja Sociedade Civil, em seus diversos segmentos sociais pode acompanhar, fiscalizar e até mesmo deliberar com o Conselho Municipal de Saúde e os demais conselhos institucionais.

Entretanto, a Participação Social mesmo sendo garantida em lei, não se materializa por decreto. Esta tem se constituído em um grande desafio por parte da Sociedade Civil e até mesmo para os governantes que se colocam como progressistas. Principalmente pela herança da estrutura autoritária e clientelista, por um lado, e, por outro pelos baixos investimentos na formação dos conselheiros de saúde até 2002, para que conhecessem bem os seus direitos e deveres. Sem estes pré-requisitos não é possível agir de forma dinâmica, responsável e com capacidade para reunir os usuários, na perspectiva de fazer um trabalho de integração e conseguir planejar coletivamente as políticas públicas de saúde.

Concordando com o histórico processo de cerceamento do exercício da cidadania que analisamos anteriormente, Assis (2003, p. 331) demonstra os principais limites para o bom funcionamento do controle social sobre as políticas públicas de saúde: “burocratização dos Conselhos de Saúde; autoritarismo e manipulação dos gestores locais; recursos insuficientes; baixa capacidade resolutiva da rede de serviços; centralização do poder; modelo de atenção pautado no pronto-atendimento médico, cobrança por fora nos serviços privados contratados pelo SUS”.

Não obstante já termos analisado anteriormente o processo histórico de formação da sociedade brasileira, o exercício da cidadania vem sendo marcado pela antiparticipação. E se um cidadão para ser saudável precisa ter acesso à moradia, alimentação, saúde, educação, transporte de qualidade, lazer e vivência social, entendemos que ter saúde nesta perspectiva é inexoravelmente exercer plenamente a cidadania.

A conquista do controle social da saúde foi assegurada com a Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990 garantindo a seguinte composição para os Conselhos de Saúde conforme Assis (2003): 50% do total do número de conselheiros deve ser assegurado aos representantes dos usuários, 25% para os trabalhadores de saúde, e 25% para prestadores de serviços públicos e privados.

Por questão de tempo e de espaço, priorizaremos analisar apenas a questão do processo de descentralização da produção social da saúde e da participação social como elementos fundamentais para a proposta deste trabalho. Em um País que vem mantendo uma tradição patrimonialista desde o processo de colonização, com o poder político centralizado na União e nos executivos estaduais e municipais, não é um trabalho fácil desconstruir esta mentalidade.

A categoria descentralização é polêmica no Brasil porque, em geral, foi muito mais um instrumento utilizado pelos defensores das políticas neoliberais no sentido de desresponsabilizar o Estado pelo cumprimento das Políticas Públicas garantidas

constitucionalmente, e facilitar o processo de privatização dos serviços públicos, do que como um instrumento de democratização e descentralização do poder decisório e dos recursos econômicos financeiros que historicamente estiveram sob a égide da União.

Em virtude de, em alguns casos, o processo de descentralização dos recursos da saúde e o caráter dos CMS ter algum tipo de Poder deliberativo, permitiu maior democratização no uso dos recursos públicos. Assim como, nos municípios onde foi implementado o processo do OP, também houve um avanço com os executivos locais partilhando parte do seu poder legalmente constituído, que antes exerciam isoladamente. Almeida (2003, p. 210) nos ajuda a compreender este processo:

A descentralização setorial no Brasil está inserida num processo mais amplo de passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado para alguma modalidade de federalismo cooperativo, ainda não completamente definido (veja-se o atual debate sobre a reforma tributária). O fato desse processo ter sido iniciado antes de 1988 está mais vinculado à dinâmica da democratização e da crise fiscal do Estado, que foram os grandes condicionantes e determinantes da transformação do sistema federativo brasileiro, em curso há praticamente duas décadas, no qual a política social é apenas um dos elementos [...].

Corroborando com a análise que fizemos, acima, com os vieses neoliberal e progressista da categoria descentralização, trazemos mais uma análise em que Misoczky (2002, p. 59) apresenta a concepção conservadora e a progressista respectivamente:

a- [...] preconiza a passagem da gestão de serviços estatais para usuários locais, tendo um conteúdo de legitimação da desestatização e privatização, eliminando mecanismos de compensação de desigualdades inter e intrarregionais; b- democratizante (progressista) – inclui a dimensão da auto-gestão em escalas que permitam manter uma visão e prática adequadas com relação ao todo, essa escala eficiente permitiria que os interesses locais fossem reconhecidos e atendidos em um contexto de forças globais, bem como que se reconhecessem as limitações de recursos.

Um dos melhores exemplos, e também dos piores, para analisar a questão da descentralização pode ser o da área de saúde. Quanto ao primeiro trata-se da conquista do SUS que, do ponto de vista legal, vem se constituindo numa luta constante para valer o ideário enquanto prática social transformadora. Ao situar especificamente a diretriz da descentralização, é possível afirmar que houve grandes avanços na ampliação da oferta quanto à capacidade instalada dos serviços, entre outros, mas não totalmente com os recursos que ainda são insuficientes para o atendimento das demandas sociais. Para que estas fossem atendidas de fato, carecia não só da descentralização dos recursos, mas também do poder administrativo, político e do controle social sobre este processo conforme a análise de Costa e Noronha (2003, p. 359):

[...] o princípio da participação social se associa fortemente ao de descentralização pelo fato da aproximação territorial entre usuários e gestores. No entanto, vícios e cultura política podem constituir-se em fatores negativos na concretização das

práticas democráticas e do respeito aos princípios da Democracia que perseguimos. O combate ao clientelismo requer a construção de instituições que garantam a capacidade de fortalecimento do governo agregada à capacitação de controle dos cidadãos sobre as ações governamentais.

Quanto ao aspecto negativo, tratou-se da privatização dos serviços de saúde, ainda que de forma enviesada, com a aprovação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) fomentada particularmente pelo estado da Bahia, desobrigando o Estado de sua responsabilidade de prestar os serviços de saúde, repassando recursos, geralmente insuficientes, para atender as necessidades da população. Entretanto, se não funcionasse bem, os usuários cobrariam dos responsáveis pela OSCIP e não dos agentes estatais.

Não basta descentralizar as responsabilidades da União para os Estados e Municípios e sem repassar os recursos suficientes para atender as necessidades da população. Também repassar os recursos sem preparar os conselhos de saúde das três instâncias administrativas (União, Estados e Municípios) para fiscalizar e elaborar políticas públicas de saúde que atendam às reais carências da população facilitando o controle social, certamente perderá eficácia e eficiência. Para alcançar isto, é imprescindível que haja um processo de educação permanente não só dos conselheiros, como dos profissionais da área de saúde e dos trabalhadores para que possam atender bem os usuários.

No tocante aos profissionais de saúde conforme Fleury, (1994, p. 221):

[...] o movimento médico aparece desde a década de 70 como um ator político importante, na medida em que as profundas transformações das condições de exercício da prática médica- de profissionais liberais a assalariados- acarreta uma mudança nas formas de organização e ação política de um grupo de profissionais tradicionalmente ligados a uma ideologia elitista, aproximando-os dos movimentos populares e sindicais.

Para Fleury (1994), o Movimento Sanitário, buscando ser o intelectual orgânico gramsciano na condução do processo da reforma sanitária, investiu na racionalização e no planejamento das políticas públicas de saúde, se aliando aos demais movimentos sociais a fim de ampliar a correlação de forças no processo de mudança. Conforme Doimo (1995), Sader (1995), Gohn (1977) e outros que pesquisaram e analisaram como os grupos de mães, associações de bairros e outros movimentos sociais se organizaram para conquistar a “saúde direito de todos e dever do Estado”, e a junção deste elemento potencialmente revolucionário com a reforma sanitária foi consensuado entre o movimento médico e o popular, unificando forças pelas políticas públicas de saúde.

Os Profissionais da área de saúde que eram comprometidos com a produção social da saúde não se calaram diante de tal movimento pelo direito à saúde e se movimentaram de acordo com a seguinte análise de Mendes (1996, p. 237):

[...] além de dar conta de um estado de saúde em permanente transformação –porque passível de acumulação e desacumulação – permite a ruptura com a idéia de um setor de saúde, erigindo-a como produto social resultante de fatos econômicos, políticos, ideológicos e cognitivos. O que significa, necessariamente, inscrevê-la, como campo do conhecimento, na ordem da interdisciplinaridade e, como prática social, na ordem da intersectorialidade. O que está em plena coerência com o conceito de saúde como expressão de qualidade de vida.

No bojo de um processo de grande mobilização social, nenhum setor corporativo acumulou uma conquista que atendessem um princípio coletivo de cunho universalizante mais abrangente do que o movimento pela Reforma Sanitária. Foi aprovado um Sistema Único de Saúde (SUS) com os seguintes princípios:

- 1- universalidade - significa igualdade de acesso aos serviços, mas que até hoje não saiu totalmente do papel, pois quem tem condições compra os serviços de média e alta complexidade a qualquer momento, e quem não tem, aguarda longo tempo nas filas, e às vezes, até morre na espera;
- 2- integralidade - que propõe o fim da dicotomia entre medicina preventiva e a curativa, ampliando o conceito de saúde conforme analisado anteriormente;
- 3- equidade - propõe a distribuição de recursos priorizando as localidades mais pobres e com menor capacidade de atender as necessidades da população;
- 4- descentralização - multiplicando os centros de poder com as unidades federativas e o processo de municipalização;
- 5- participação social - garante a representação de 50% dos usuários, 25% dos trabalhadores de saúde e 25% dos prestadores dos serviços de saúde no processo decisório e de controle social através do Conselho de Saúde.
- 6- resolutividade - capacidade para resolver os problemas de saúde da população;
- 7- direito à informação - os conselheiros devem acompanhar, fiscalizar a provar a prestação de contas da Secretaria de saúde divulgando os resultados para a população;

Entendemos, assim, com os vários autores, que descentralização e participação social não só como diretrizes, mas também como princípios, já que seria impossível o exercício da democracia direta e uma fiscalização mais eficiente e eficaz, do que aquela feita pelos municípios em sua respectiva cidade comparado com uma fiscalização de Brasília e/ou da capital de cada unidade federativa.

A Norma Operacional Básica - NOB/96 definiu os papéis e nível de responsabilidade das instâncias municipal, estadual e federal do SUS, assim como reafirmou a importância das comissões intergestores no processo de articulação entre os gestores, além de estabelecer tetos financeiros para todas as esferas de governo. Para os municípios, esta norma prevê duas

modalidades de gestão: a gestão plena da atenção básica e a gestão plena do sistema municipal. Assim como a gestão avançada do sistema estadual e a gestão plena do sistema estadual. Para Mendes (2004), a NOB/96: “consolidou a política de municipalização estabelecendo o pleno exercício do poder municipal da função de gestor da atenção da saúde”.

O autor analisa de forma negativa a Norma Operacional da Assistência a NOAS SUS 01/2002 que veio para reestruturar o foco descentralizatório da municipalização para a regionalização, que “pegou” tais quais as outras. Mendes (2004, p. 12) apresenta a seguinte crítica a NOAS SUS 01/02: “rompe com o princípio da responsabilização única, reforçando o princípio inverso, o da responsabilização difusa ao transferir mais recursos e responsabilidades de gestão para os estados e ao manter transferência de recursos e de responsabilidades de gestão de um município a outro”.

Concordamos parcialmente com o autor que corre o risco de um município ficar empurrando os seus problemas para o outro e com isto o usuário ser prejudicado. Por outro lado, a maioria dos pequenos municípios e aqueles mais pobres que têm dificuldades de instalar os serviços de média e de alta complexidade, dependerá da Programação Pactuada Integrada (PPI) e que correria o mesmo risco assinalado. É preciso frisar que tanto do ponto de vista econômico, quanto da necessidade de escala não justifica todos os municípios possuírem estes serviços.

Todavia entendemos que o Programa Saúde da Família (PSF) nega os princípios do SUS como atenção primária, por tratar os pobres que necessitam dele como subcidadãos, e estamos de acordo com Mendes (1996, p. 272) ao afirmar que:

[...] um sistema de saúde que adota os princípios equidade, universalidade, e da integralidade da atenção não pode aceitar a interpretação da atenção primária como programa porque isso significa a negação de todos (esses princípios referenciais doutrinários pela institucionalização do tratamento discriminatório aos excluídos.

Contudo, “não se deve jogar a água suja do banho com o bebê dentro”, pois, o PSF pode cumprir um excelente papel de educação das famílias não só quanto à saúde, mas também de forma interdisciplinar visando o exercício pleno da cidadania. Discordamos veementemente de uma estratégia neoliberalizante de ter um PSF somente para os pobres, mas se oferecesse plena resolutividade garantindo não somente a Atenção Básica, mas, a integralidade conforme o princípio do SUS para toda a sociedade brasileira, otimizaria os “gastos” em saúde e atenderia melhor a população.

Inegavelmente, mesmo com todas estas críticas apontadas se avaliarmos a história das Políticas Públicas de Saúde no Brasil, o SUS é um modelo universalizante mais completo que a sociedade brasileira já teve acesso até hoje. E acreditamos que enquanto não fizermos uma

reforma tributária e fiscal progressiva, fazendo com que os ricos contribuam com o imposto de renda proporcionalmente ao seu patrimônio e renda, pelo menos no patamar dos ricos norte-americanos, não precisa ser no nível europeu, não haverá recursos suficientes para que o SUS funcione respeitando os seus princípios de universalidade, integralidade e a equidade.

Para além da questão problemática do padrão de financiamento do SUS, que ainda é insuficiente, depende também do Controle Social para garantir um funcionamento de qualidade. Como um dos instrumentos importante de fiscalização, elaboração de Políticas Públicas de Saúde e com poder deliberativo, o Conselho Municipal de Saúde (CMS) passou a ser um pré-requisito para a liberação de recursos do Governo Federal para os municípios a partir da NOB/96 (Brasil, 1996) que começou a ser implementada de fato a partir de 1998.

Com isto, vários CMS foram criados cartorialmente pelos prefeitos, geralmente indicando todos os seus representantes, desrespeitando os critérios da representação proporcional supracitada. A maioria dos executivos municipais não agiu democraticamente mantendo a antiga prática autoritária, não se interessando em investir no exercício da cidadania de seus munícipes, e qualificar e formar os conselheiros municipais de saúde. Pois, quanto menos informado e preparado fosse o conselheiro, menos fiscalizaria e cobraria que o executivo implementasse Políticas Públicas de Saúde satisfizessem as necessidades dos usuários.

De 2002 para cá, o governo federal vem desenvolvendo um grande projeto, investindo na formação dos conselheiros, com o objetivo de ampliar o processo de fiscalização e capacitá-los para a elaboração de políticas públicas de saúde para os seus respectivos municípios. Pois, com os conselheiros desconhecendo as suas prerrogativas e deveres não teriam como fiscalizar e muito menos planejar as políticas públicas de saúde, que atendessem às reais necessidades dos munícipes.

Para isto é preciso desconstruir o modelo flexneriano que entende a saúde meramente como a ausência de doença, centralizado no hospital e investir em um processo de educação permanente com os profissionais da saúde, trabalhadores de apoio para desenvolver o bom atendimento e com os usuários para desconstruir a representação do modelo centrado na doença. Urge formar uma nova mentalidade que aponte para a produção social da saúde levando em consideração os hábitos de vida, meio ambiente, econômico, sócio-político e o estado de saúde.

Alcançar esta meta depende de preparação dos profissionais do PSF também em relações humanas para desenvolver o vínculo e o acolhimento com os usuários; campanhas publicitárias; rede educacional e todos os meios possíveis para desenvolver um novo modelo,

que produza saúde cotidianamente e alerte para não se preocupar com ela, somente quando estiver comprometida e em estado agudo. Ou seja, priorizar a promoção da saúde e a prevenção de doenças, sem negar a atenção curativa e a recuperação do enfermo, assim como a sua completa reabilitação.

CAPÍTULO III

TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

Mas, se me recuso, de um lado, o discurso fatalista imobilizador da história, recuso, por outro lado, o discurso não menos alienado do voluntarismo histórico, segundo o qual a mudança virá porque está dito que virá. No fundo , são ambos estes discursos negadores da contradição dialética que cada sujeito experimenta em si mesmo, de, sabendo-se objeto da história, torna-se igualmente seu sujeito,[...](FREIRE, 2000, p. 40).



Fórum e Posse dos Delegados do Orçamento Participativo em Alagoinhas – BA (2006)

TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

3.1 Tipo de estudo

Analisar a história da implementação do Orçamento Participativo (OP) em Alagoinhas foi um objeto de estudo complexo, que envolveu diferentes tipos de sujeitos sociais, de formações políticas diversas, nos apoiamos no método dialético. Entendendo que nada é eterno, nada é fixo e absoluto, mas que as relações sociais são mediadas por um constante conflito, e contradições como elementos chaves da realidade a ser transformada.

Para dar conta de explicar esta questão fez-se necessário um aporte teórico-metodológico da pesquisa qualitativa assim analisada por Minayo (1993, p. 10):

Na verdade este estudo se constitui numa problematização de conceitos usualmente empregados para a construção do conhecimento e numa teorização sobre a prática de pesquisa, entendendo-se que nem a teoria e nem a prática são isentas de interesse, de preconceito e de incursões subjetivas.

Tratou-se de um processo marcado por uma correlação de forças nos campos: econômico, político ideológico, social e cultural, operando conforme Hoja (1964, p. 55) *apud* Minayo (1993, p. 70), com o princípio metodológico da totalidade, nos levando a:

Aprender os fenômenos em sua auto-relação e hetero-relação, em suas relações com a multiplicidade de seus próprios ângulos e de seus aspectos intercondicionados, em seu movimento e desenvolvimento, em sua multiplicidade e condicionamento recíproco com outros fenômenos ou grupos de fenômenos.

O método dialético foi imprescindível para nos ajudar a compreender as múltiplas relações e inter-relações que envolveram os diferentes sujeitos sociais, e a análise de suas respectivas práticas políticas. Estamos de acordo com Minayo (1993), que este método é o próprio processo de desenvolvimento das coisas. Lênin (1955, p. 148) *apud* Minayo (1993, p. 22) “nos ensina que o método não é a forma exterior, é a própria alma do conteúdo porque ele faz a relação entre o pensamento e a existência e vice-versa”. Este aporte teórico e metodológico nos facilitou analisar os diferentes discursos, buscando uma interação da prática cotidiana com o projeto político de cada um.

Optamos por um estudo de natureza qualitativa, em uma perspectiva histórico-social, crítica e reflexiva. A análise do processo de elaboração do OP, incluindo diferentes sujeitos sociais, com diferentes matrizes formativas de cunho político, econômico, social, cultural e ideológico nos possibilitou interlocuções entre os sujeitos e objeto do estudo, exigindo assim

uma abordagem crítica que buscasse em determinado lugar e tempo histórico: analisar, compreender e explicar os fenômenos sociais.

Esta nossa compreensão foi assim traduzida por Minayo (1993, p. 20):

[...] o objeto das ciências sociais é histórico. Significa que as sociedades existem num determinado espaço, num determinado tempo, que os grupos sociais que as constituem são mutáveis e que tudo, instituições, leis, visões de mundo são provisório, passageiros, estão em constante dinamismo e potencialmente tudo está para ser transformado.

3.2 Campo empírico da pesquisa

O município de Alagoinhas está situado na Macrorregião Nordeste¹⁰ da Bahia, sendo o sexto município baiano em área territorial com 736,8 Km², uma população, segundo o censo de 2000, de 130.095 habitantes, apresentando uma taxa de crescimento anual de 1,35%, portanto, com uma projeção de 136.868 habitantes para 2004, e uma densidade demográfica de 175,9 hab./Km². Em relação às condições sócio-econômicas da população, temos os seguintes indicadores: 86,43% residem na zona urbana, possui uma taxa de analfabetismo na população adulta de 17,1%, tem uma renda per capita média de R\$ 181,30, sendo que 43,8% da população é classificada como pobre.

Quanto à localização, limita-se com os municípios de Inhambupe, ao norte, com Catú e Araçás, ao sul, com Teodoro Sampaio e Aramari, a oeste, e com o município de Entre Rios, a leste. Alagoinhas está distante 107 Km de Salvador, sendo ligada pelas Rodovias Federais BRs 101 e 116.

O município de Alagoinhas foi dividido em 2001 em 17 regionais¹¹, reavaliado no final deste ano, e reduzido para 12 para facilitar o processo de realização do OP, no início de 2002. Foram reorganizadas as 12 regionais incluindo as seguintes localidades: 1- Alagoinhas Velha; 2- Petrolar; 3- Praça Santa Isabel/Juciara; 4- Barreiro; 5- Rua do Catu; 6- Santa Teresinha; 7- Praça Francisco Kennedy; 8- Centro; 9- Riacho da Guia; 10- Sauípe; 11- Narandiba/Estevão e 12- Boa União, sendo 8 regionais urbanas e 4 rurais. Realizavam duas rodadas de assembléias em cada regional em um primeiro momento levantando e discutindo as prioridades com os munícipes, e na segunda rodada definindo as prioridades e elegendo os

¹⁰ Uma macrorregião é composta por um conjunto de municípios que se localizam no raio de influência de uma ou mais cidades; centro(s) polizador(es) de serviços de alta complexidade. A macrorregião Nordeste abrange o Recôncavo. Nela estão situados 81 municípios; com uma população de 4.752.591 habitantes; o que representa 36% da população do estado (Bahia, 2004).

¹¹ Livro de registro das Atas do Orçamento Participativo da Prefeitura de Alagoinhas- BA.

delegados e os dois conselheiros para formar o Conselho do Orçamento Participativo (COP). Em um terceiro momento havia as rodadas temáticas, com a presença dos Secretários Municipais correlatos aos temas debatidos.

Para cada dez representantes nas assembléias regionais, elege-se um delegado para as assembléias temáticas. Cada regional elege dois conselheiros titulares e dois suplentes para formar o conselho gestor do OP, que é acrescido por mais dois representantes de entidades representativas da sociedade civil, e dois indicados pelo governo com direito a voz, e não a voto.

3.3 Sujeitos do estudo

Para compreendermos o fenômeno em estudo necessitamos, também, apreender a posição social e política dos diferentes sujeitos sociais comentados, anteriormente, no processo de construção coletiva, em um movimento dialeticamente articulado entre o pensar e o agir, entre o singular e o geral, conforme lembra Assis (1998, p. 64):

[...] o sujeito e o objeto do conhecimento são constituídos reciprocamente, como parte e todo, singular e universal, passado e presente, teoria e prática, superando o positivismo e o empirismo, ao explicar e interpretar que o mundo social necessita ser valorizado para além dos limites da funcionabilidade objetiva. As explicações são apreendidas na coerência, lógica e racionalidade dos fenômenos da natureza e da sociedade, enquanto instituição e conformação social da prática dos homens e do pensamento, no desenvolvimento da humanidade.

Estamos de acordo com a autora citada e compreendemos que não se separa o sujeito do objeto de estudo, já que ambos são socialmente construídos em uma interação dialética. E ainda reforçamos esta afirmativa com Freire (2000, p. 40):

A consciência do mundo, que viabiliza a consciência de mim, inviabiliza a imutabilidade do mundo. *A consciência do mundo e a consciência de mim me fazem um ser não apenas no mundo mas com*¹² o mundo e com os outros. Um ser capaz de intervir no mundo e não só a ele se adaptar. [...] É por isso que não apenas temos história, mas fazemos história que igualmente nos faz e que nos torna portanto históricos.

Para isto, analisamos os determinantes sócio-históricos e do cotidiano que produziram a correlação de forças entre as camadas populares, governo e o segmento que detinha a hegemonia do poder político, econômico e midiático local contrário ao OP. Assim como o estabelecimento de relações objetivas e subjetivas no âmbito do espaço de negociação que interferiu no COP, e entre este e a Câmara Municipal de Vereadores que historicamente teve

¹² Grifo do autor

uma maioria representante dos interesses dos grupos dominantes no município, em detrimento das necessidades reais das camadas populares.

Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, o critério numérico não foi o responsável para estabelecermos a quantidade de participantes no estudo. Contudo, concordamos com Minayo (1993), quando indica que na definição dos sujeitos do estudo é importante abranger a compreensão dos vários sujeitos sociais envolvidos, em suas múltiplas dimensões, sempre buscando a especificidade e o aprofundamento das questões apontadas pelos diferentes interlocutores.

Nessa perspectiva, o quantitativo de sujeitos entrevistados foi definido pela saturação teórico-empírica e pela relevância das informações pertinentes ao tema em estudo. Entrevistamos treze sujeitos sociais que, de alguma forma participaram direta ou indiretamente do processo do OP em Alagoinhas. A escolha se deu de forma intencional.

Desta forma, o grupo 1 foi constituído por gestores do OP; partindo das informações obtidas na etapa exploratória¹³ e através dos contatos com os informantes - chave fomos definindo quais os líderes comunitários que eram e/ou foram COOP, e/ou delegados nas assembleias regionais do OP, para formar o grupo dois; e por último, o grupo três foi formado por representantes do legislativo (Câmara Municipal de Vereadores de Alagoinhas) da mídia local e do empresariado local indicado pela Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), conforme quadro abaixo:

Grupos	Natureza dos Grupos	Nº de Entrevistados
1	Representantes dos gestores do OP	05
2	Representantes dos Líderes Comunitários	04
3	Empresariado Legislativo e da Mídia	04
Total		13

Quadro 1: grupos de entrevistados

(1) Coordenadores Regionais do OP, um Secretário e o Executivo.

(2) Líderes de Associações comunitárias e membros do CMS

(3) Vereadores, um empresário e um radialista

Os sujeitos sociais incluídos no grupo 1 são os responsáveis pela gestão, organização, mobilização, direção, sistematização do processo e dos resultados alcançados pelo OP. São de fundamental importância para consubstanciação deste trabalho, já que a participação deles garantiu a sistematização do processo, facilitando construir a memória histórica do OP. Contudo, como seres humanos, agentes políticos engajados na construção do OP e

¹³ Como a etapa exploratória se processou, será explicada mais à frente.

comprometidos com a “verdade” do governo municipal, tínhamos que analisar também outras “verdades”.

No grupo 2, os sujeitos sociais estão envolvidos com as associações comunitárias, o que permite uma participação social “qualificada” da Sociedade Civil, garantindo o exercício da democracia direta, fazendo em alguns momentos o contraponto com a classe política, ou seja, o executivo municipal e a democracia representativa, através da Câmara Municipal. As lideranças das associações de bairros que, no início da implementação do OP, estiveram mais presas a uma visão corporativista, lutando apenas pelos interesses mais imediatos de onde residiam e/ou representavam, com o amadurecimento no processo, foram adquirindo uma consciência e uma visão de mundo de pensar a cidade coletivamente, e não mais só o bairro. No decorrer do trabalho analisaremos os momentos de tensão entre estas lideranças tanto com o Poder Legislativo, quanto com o Poder Executivo Municipal.

O grupo 3 foi formado pelos sujeitos sociais representantes do Poder Legislativo que se posicionavam a favor e contra o OP, por um representante da mídia e um do empresariado local, a fim de permitir uma visão de mundo nas óticas: do executivo, das lideranças comunitárias, do empresariado e da mídia local sobre a história da implementação do OP em Alagoinhas.

Buscamos dialogar com cada sujeito social como havia acompanhado, participado e como se deram os choques de interesses internos e externos entre estes diferentes sujeitos sociais. No decorrer do trabalho perceber-se-á que, em um sentido macropolítico existem os sujeitos sociais que são explicitamente favoráveis e os que são contrários ao OP, já no micropolítico existem os que são favoráveis, mas que não se forma um grupo homogêneo nem politicamente, e nem quanto ao método de condução do OP.

Foi um grande desafio conseguir apreender estas relações contraditórias, do ponto de vista analítico entre os interesses dos conselheiros dentro e fora do COP e os determinantes históricos sociais que os levaram a participar da implementação do OP. Como se deu o processo de priorização das lutas por demandas mais amplas dos munícipes e, até que ponto ficou preso a uma visão mais corporativista, enxergando apenas as necessidades da rua ou do bairro em que residiam.

Para além deste problema ainda existiu outro maior, que foi o conflito entre os interesses do COP e das camadas mais necessitadas, com os representantes dos interesses da classe dominante local. E, por último, o desafio de construir uma relação entre os dados empíricos coletados, que representa a prática cotidiana do processo e a fundamentação teórica do estudo.

3.4 Técnicas de Coletas de Dados

A principal técnica de coleta de dados foi a **entrevista semi-estruturada** (Apêndice A) na qual, conforme informa Triviños (1992), valoriza-se a presença do pesquisador ao recortar determinada temática e a perspectiva do informante com a liberdade de contribuir para o desenvolvimento do tema proposto, através da sua forma de apreender a realidade em que vive.

As questões orientadoras da entrevista foram:

- O Sr poderia falar para nós como vivenciou a história da implementação do Orçamento Participativo em Alagoinhas - BA, durante 2001/2005?
- O Sr poderia falar para nós quais foram os caminhos utilizados pelo governo para sensibilizar a participação dos grupos organizados e da sociedade civil alagoinhense na realização do Orçamento Participativo?
- O Sr poderia falar para nós quais foram as conquistas alcançadas, particularmente as da área da saúde, com a realização do Orçamento Participativo?

Este processo não se reduziu a um simples instrumento de coleta de dados, pois em se tratando de uma pesquisa qualitativa, tornou-se instigante ir além da interpretação e análise dos dados, a fim de perceber a inexorabilidade de uma relação interativa entre objetivo/subjetivo, ou seja, de um imbricamento articulado entre sujeito/objeto do conhecimento.

No trabalho de campo, a entrevista semi-estruturada com os sujeitos da pesquisa foi central na análise desse estudo, tendo a observação participante e a análise dos documentos um papel complementar na elaboração, execução e análise que retrataram a implementação do OP em Alagoinhas, o que permitiu o entrecruzamento das informações. Utilizamos algumas fotografias para ilustrar a experiência, no momento das assembléias, das reuniões do OP e de acompanhamento e fiscalização das obras.

A maioria das entrevistas foi gravada na Casa da Cidadania. Uma casa antiga com dois pavimentos e várias salas onde por ironia do destino, funcionava antigamente a cadeia da cidade. Esta foi preparada para ser a sede dos Conselhos Institucionais e das principais Associações Comunitárias do Município. Nós pretendíamos realizar entre 12 e 15 entrevistas, contudo 13 foram satisfatórias. Seguimos os exemplos dos especialistas em pesquisa qualitativa, pois eles sugerem que estas sejam suspensas quando as informações começarem a ficar repetitivas.

A **observação participante** conforme roteiro (Apêndice B) possibilitou compreender o processo de participação da Sociedade Civil na implementação do OP e pretendeu abarcar todas as etapas, desde as discussões nas assembleias locais, nos grupos temáticos e na definição das prioridades, especialmente os recursos que atenderam às demandas da saúde.

A observação participante se deu em vários momentos e em instâncias próprias e externas ao espaço do OP, da seguinte forma: observamos em torno de 20 horas nas instâncias do OP; 30 horas na Conferência Municipal de Saúde; 20 horas na Conferência das Cidades; 4 horas em um encontro dos residentes do curso de Medicina da UFBA que faziam uma extensão conveniada com a Prefeitura Municipal de Alagoinhas; 8 horas em uma oficina para a elaboração das peças orçamentárias de um Plano Plurianual (PPA) visando preparar os conselheiros do COP para acompanhar e fazer sugestões para a proposta de PPA, que o executivo municipal enviaria à Câmara de Vereadores; 13 horas nas gravações das entrevistas. Excetuando o tempo de trajeto, de espera e de entrevistas agendadas que não ocorreram, totalizamos 95 horas como observador participante.

A **análise documental** mesmo com caráter complementar permitiu uma interconexão com os dados da entrevista e da observação, facilitando o resgate da memória do processo de implementação do OP, e as relações que se estabeleceram entre um enunciado prescritivo e o que foi realizado na prática. A escolha dos documentos foi intencional, envolvendo relatórios, planilhas orçamentárias, atas de reuniões, registros fotográficos entre outros, no período do recorte temporal do estudo, 2001-2005.

No primeiro momento, fizemos um levantamento das fontes disponíveis, localizando os documentos da Prefeitura Municipal de Alagoinhas como: Atas das reuniões ordinárias do COP, registros das Assembleias de abertura e de encerramento anual do OP, Fóruns de Delegados, Conferências Municipais de Saúde e das Cidades, Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos na Saúde (SIOPS), Lei Orgânica do Município e Regimento Interno do OP.

Documento nº1 - Livro de Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do OP.

Documento nº2 – Relatórios das Assembleias Gerais e Regionais.

Documento nº3 - Relatório de Gestão de 2001.

Documento nº4 - Relatório de Gestão de 2002/2005.

Documento nº5 – Relatório de Gestão de 2004.

Documento nº6 – Plano Municipal de Saúde 2002/2005.

Documento nº7 – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde (SIOPS).

A articulação entre estas técnicas de coleta de dados é denominada por Triviños (1992), de **triangulação** e tem por finalidade contemplar as múltiplas dimensões do processo investigativo, “na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”. Realizamos a análise horizontal dos discursos entre os três grupos de sujeitos sociais entrevistados e ainda fizemos a triangulação dos dados obtidos através das entrevistas com os documentos e com a observação participante.

Percebemos através dos dados empíricos coletados nas entrevistas, da observação participante nos espaços do OP e nos documentos analisados que a maioria dos sujeitos sociais envolvidos tinha como objetivos fazer alguma coisa para resgatar a secular dívida social deste País com as camadas populares, buscando conquistar melhor qualidade de vida. Enquanto observávamos as reuniões, nos perguntávamos, por que reivindicações tão necessárias daqueles pais e mães de famílias depois de cansativos dias de trabalho, que participavam quase religiosamente das reuniões semanais e algumas extraordinárias do OP, não foram realizadas anteriormente?

E diante de tal indignação somente esta citação de Demo (1995, p. 258), para ajudar elucidar esta questão: “Se a ciência não é capaz de distinguir entre o malfeitor e a vítima, no fundo colabora com o malfeitor. Não é possível restringir a ciência à mera instrumentação formal para qualquer coisa, porque esta “qualquer coisa” se orienta sempre no sentido de servir a interesses escusos”. Conforme Demo (1995), esta realidade vem se perpetuando porque os técnicos formados pelas Universidades são dotados, em geral, apenas de qualidade formal, mas desprovidos de qualidade política.

Como priorizamos trabalhar com a qualidade política em detrimento da qualidade formal, necessitamos de uma metodologia que desse conta de atender este postulado. Minayo (1993, p. 10) nos contempla com esta explicação:

As Metodologias de Pesquisa Qualitativa são entendidas como aquelas capazes de incorporar a questão do Significado e da Intencionalidade como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo estas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas. Se a metodologia quantitativa ao primar pela objetividade máxima não consegue captar as intencionalidades e o contexto, a metodologia qualitativa corre o risco de priorizar somente a subjetividade comprometendo a natureza do trabalho científico.

3.5 Etapas Metodológicas da Pesquisa

A experiência que adquirimos no exercício da militância facilitou o trabalho de pesquisa, e da observação participante por compreender os conflitos de uma construção

coletiva, e as possibilidades de conquistas, ajudando no entendimento dos métodos, do comportamento e, principalmente, da linguagem usada pelas lideranças em foco.

Por outro lado, a concomitante condição de pesquisador e de militante dificultou a depuração dos juízos de valores e da linguagem coloquial, assim como o necessário distanciamento entre o objeto e sujeitos de estudos em alguns momentos. Concordamos com Minayo (1993, p. 33) que ‘[...] há certos termos tão carregados de valores que só um participante do sistema social estudado pode compreendê-lo’.

O léxico é socialmente construído, por isto ele traz toda uma carga de preconceitos, que geralmente reproduz os valores e princípios ideológicos do grupo dominante. Há três décadas existiam determinados termos como companheiro, camarada, militante e mesmo cidadania que está muito banalizada hoje, era comum quem usava de ser taxado de comunista, correndo o risco de ser preso. Durante a observação participante buscamos mostrar particularmente o preconceito com os termos “denegrir”, “negra, mas de alma branca”, “é negra, mas é bonita” eram usados em perspectiva racista e preconceituosa. E o militante devia estar atento porque algumas falas são tão cifradas, que quem não está integrado ao meio pode até entender o uso literal das palavras, mas não o jogo político por trás delas.

1ª etapa: exploratória

Representou o momento dos primeiros contatos no campo empírico de pesquisa com os sujeitos sociais, objetivando estabelecer relações e sensibilizá-los para a importância do estudo proposto. Observamos como agiam os delegados e os conselheiros, a fim de ter maior clareza sobre o objeto e sujeitos de estudo e compreender se o aporte teórico metodológico de investigação poderia dar conta de levantar as informações necessárias, o suficiente para uma compreensão da gestão do OP. E ainda observar como se processava no seu bojo a questão de cidadania e saúde.

Nós conhecíamos previamente alguns dos sujeitos sociais estudados e as suas posições políticas, do ponto de vista ideológico, por convivência no plano da militância partidária, contudo, desconhecíamos as suas práticas cotidianas no OP. E entendemos que nem sempre é fácil compreender que há distância maior ou menor proporcional à práxis, ou seja, como buscar interagir o conhecimento teórico e a sua aplicabilidade no cotidiano. Fato este, que se tornou imprescindível à nossa observação exploratória, para traçar um diagnóstico inicial sobre o processo de implementação do OP em Alagoinhas.

Esta fase nos possibilitou ainda tomar alguma ciência dos conflitos internos e externos ao OP, diante da Sociedade Civil e do governo, bem como informações sobre a formação sócio-política dos possíveis grupos em conflitos. Sem estes dados, entendemos que nos

dificultaria muito elencar os sujeitos sociais a serem entrevistados, ou seja, os “informantes-chave”, para a análise do processo do OP como um todo, o que poderia comprometer o resultado do trabalho. No decorrer do processo da observação participante, das entrevistas, e nos momentos de checagens de algumas informações, sempre buscamos respeitar as características idiossincrásicas e/ou político-ideológicas dos entrevistados. Contudo, em alguns momentos não foi possível deixarmos de emitir alguma opinião, e analisar criticamente algumas posições que ferissem os princípios éticos e democráticos.

Na Assembléia de abertura do 5º ciclo do Orçamento Participativo – Cultura e Cidadania em março de 2005 a coordenação do (COP) apresentou-nos como mestrando do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (PPGSC) da UEFS permitindo-nos uma inscrição por três minutos, conforme o Regimento Interno do COP para que falássemos sobre o nosso Projeto de Pesquisa, nos propiciando uma excelente recepção pelos delegados, conselheiros e gestores do governo municipal de Alagoinhas.

Iniciamos o trabalho de campo depois que o Projeto de Pesquisa foi analisado e aprovado pelo CEP-UEFS. Em 10 de agosto de 2005 recebemos o Ofício CEP-UEFS n. 146/2005 sob Protocolo N. 031/2005 (CAAE 0032.0.059.000-05) satisfazendo as exigências da Resolução 196/96 com duas recomendações. Em 16 de agosto de 2005 encaminhamos um Ofício atendendo às recomendações solicitadas e recebemos a resposta em 29 de agosto de 2005, estando autorizados pelo CEP-UEFS para realizar o trabalho de campo. Com o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (T.C.L.E) mãos conforme “Apêndice C”, nos dirigimos aos nossos informantes-chave e sujeitos de estudo. Após terem lido, concordado e assinado uma cópia para eles e outra para nós, iniciamos com um atraso aproximadamente de dois meses, em nosso cronograma das entrevistas.

Mesmo com as aulas suspensas e participando do processo de greve, não realizamos nenhuma entrevista, mas estivemos participando como observadores do I Fórum de delegados do Orçamento Participativo: cidadania e compromisso. Solicitamos uma permissão ao comando de greve, já que se o perdêssemos, teríamos um prejuízo irrecuperável.

Os contatos com os representantes dos gestores do OP, dos líderes comunitários e com os três representantes do legislativo municipal presentes, com alguns informantes-chave que poderiam contribuir com os dados necessários, na medida do possível foram feitos com as explicações imprescindíveis sobre o objeto de investigação e, em sua maioria, houve predisposição em nos atender de imediato. Tivemos muita dificuldade em agendar reuniões com os representantes da mídia e do empresariado. Quanto ao primeiro, por quatro vezes, nos deslocamos de Feira de Santana até Alagoinhas para realizar a entrevista e esta não aconteceu.

2ª etapa da pesquisa: a entrevista semi-estruturada

A segunda etapa foi realizada entre outubro (2005) e abril (2006), sendo o momento da coleta de dados propriamente dita. Tivemos problemas com agendamento das entrevistas com alguns representantes dos gestores, representantes do legislativo, empresariado, mais particularmente com o representante da mídia. Ao contrário desta, não tivemos nenhum problema com o agendamento com representantes dos líderes comunitários.

Todas as entrevistas semi-estruturadas com os líderes comunitários que formaram o grupo 2 foram apazadas e gravadas na Casa da Cidadania, localizada no centro da cidade e próxima à Prefeitura Municipal, sendo um prédio em que funcionava a antiga cadeia. Hoje, os principais movimentos sociais e os conselhos institucionais, excetuando os sindicatos dos trabalhadores e patronais, têm as suas sedes funcionando nessa casa. Gravamos as entrevistas com duração de, em média, cerca de quarenta minutos, cumprindo todas as determinações do T.C.L.E.

Para a coleta de dados em primeiro momento, fizemos um levantamento dos documentos. Em segundo, fizemos a observação participante. Por fim, em um terceiro momento, realizamos as entrevistas com os componentes dos grupos 1 e 3 gravadas na Câmara Municipal de Alagoinhas, na sala em que funcionava o OP, próximo à Prefeitura Municipal e em dois estabelecimentos comerciais. Neste grupo, pela própria natureza das atividades de seus representantes, o processo de agendamento dos encontros foi muito complicado.

3ª etapa: a observação participante

Foi uma fase muito importante para o nosso trabalho, pois, se durante a entrevista semi-estruturada às vezes os entrevistados mais tímidos e/ou receosos de comentar alguns assuntos que poderiam ser “comprometedores” se resguardavam, e os mais extrovertidos se entusiasmavam com alguns assuntos e não comentavam o que mais desejávamos, durante a observação participante prevalecia a espontaneidade. Percebemos que sem a tensão do momento da entrevista, alguns entrevistados comentaram e analisaram facilmente questões com as quais tiveram dificuldades anteriormente, e a observação participante nos permitiu captar e registrar em nosso caderno de campo e refletir posteriormente.

A observação participante se deu nos eventos relacionados a seguir:

1- I e II Fórum Municipal de Delegados do Orçamento Participativo: Cidadania e Compromisso, realizado em 30/05/2005 e em 21/05/06, na Biblioteca Municipal de Alagoinhas; que passou a ser realizado anualmente depois desta data, onde os delegados discutem o ciclo e a metodologia do OP, incluindo os princípios como democracia direta,

transparência administrativa, inversão de valores (população decide coletivamente as suas prioridades e não mais somente como antigamente os iluminados, ou seja, o executivo e o seu corpo técnico) e a posse de novos delegados;

2- Assembléias de Lançamento e de Encerramento do Ciclo do OP, o que ocorre normalmente no mês de março e dezembro respectivamente. Conta-se com a presença do Poder Executivo, Legislativo e da Sociedade Civil, o governo faz uma prestação de contas do ano anterior demonstrando as metas cumpridas, as pendências e a proposta para o ano vindouro, ficando à disposição dos delegados e do COP para fazer modificações e/ou sugestões;

3- Reuniões ordinárias e extraordinárias do OP;

4- Conferência das Cidades em 30 e 31/07/05, fazendo uma exposição participada sobre a História da Cidadania no Brasil e no Mundo dentro do Tema 1- Participação e Controle Social, com representantes dos seguintes municípios: São Sebastião do Passé, Cipó, Entre Rios, Catu, Inhambupe, Cruz das Almas e Ouriçangas, Acajutiba, Aramari, Conde, Crisópolis, Esplanada, Irará, Itanagra, Mata de São João, Pedrão, Rio Real, Sátiro Dias, Teodoro Sampaio e Jandaíra. Sobre este evento o Jornal Informativo da Prefeitura Municipal de Alagoinhas publicou esta mensagem:

Objetivando a construção de um plano de desenvolvimento integrado e de longo prazo. '[...] As cidades começam a se preocupar seriamente com planejamento e com as conseqüências de cada intervenção que deve ser feita, levando em conta um conjunto de aspectos. O processo político tende a se tornar mais estável – menos pelas lideranças e mais pelo nível de consciência da população: essa é a utopia que começa a se realizar. [...]. Esse mérito é da população e das cidades, que acreditam na construção coletiva como passo fundamental para as cidades melhores'. Declara o Secretário de governo de Alagoinhas no Jornal Cidade Viva, órgão informativo da Prefeitura de Alagoinhas Número 22 julho de 2005.

5- Conferência Municipal de Saúde realizada nos dias 23, 24, 25/09/05;

6- Encontro com os residentes do curso de Medicina da UFBA que faziam uma extensão conveniada com a Prefeitura Municipal de Alagoinhas;

7- Oficina sobre a elaboração das peças orçamentárias de um Plano Plurianual (PPA) para os conselheiros do OP;

4ª etapa: a análise dos documentos

Por último, consultamos os documentos arrolados anteriormente para complementar informações e contextualizar situações evidenciadas nas entrevistas e na observação. Em geral, os documentos corroboraram com a tendência dos defensores do OP, contrariando algumas afirmações dos seus opositores.

3.6 Tratamento e análise do material empírico

Para trabalhar os dados empíricos tomamos como eixo orientador a análise de conteúdo baseado em Minayo (1993), retraduzida por Assis e Jorge (2005), sendo utilizados os seguintes passos para sua sistematização:

a - Ordenação dos dados - envolveu a leitura geral (flutuante) do material empírico coletado, com organização das informações contidas nas diferentes técnicas de coleta de dados, articulando os núcleos de sentido¹⁴ com as referidas técnicas, obedecendo à sistematização do Quadro nº 1.

Realizamos a transcrição das fitas-cassete, leitura exaustiva do material coletado, organização dos dados obtidos nas entrevistas em um quadro, recortando os discursos e fazendo uma colagem de acordo como o núcleo de sentido em relação aos treze entrevistados. Foi feita uma primeira classificação dos dados, separando o que seria importante para o objeto e sujeitos deste estudo. No processo de transcrição das fitas tentamos manter a máxima fidelidade com os discursos, o uso da língua e, particularmente, quanto à pontuação, na medida do possível. Enviamos uma cópia do material transcrito para cada entrevistado, conforme garantido no T.C.L.E (apêndice C) para que ele pudesse ler e mudar e/ou acrescentar algo no texto.

A análise dos documentos elencados teve um caráter complementar, no sentido de checar e esclarecer as possíveis dúvidas e/ou lacunas não respondidas pelos entrevistados. Como trabalhamos com sujeitos sociais com projetos de mundo opostos, e ainda com outros que sustentavam uma mesma visão de mundo, mas com interesses pessoais e corporativos diferentes, necessitamos consultar os documentos para avaliar qual das “verdades” estaria mais próxima da realidade.

Apesar da riqueza do processo e dos dados obtidos nas entrevistas, a observação participante não se tornou um instrumento menos importante. Como adiantamos anteriormente, a espontaneidade dos discursos no calor das reivindicações em um ambiente que os conselheiros se sentem em casa, e sem a tensão do momento da entrevista, ou ainda sem a frieza dos documentos, a observação participante foi ímpar no processo de trabalho de campo.

¹⁴ Consiste na comunicação advinda do material empírico (entrevista, observação, documentos...), recortada pelo sentido do texto e não da forma, dando significado as dimensões analíticas propostas para o estudo, conforme referem Assis e Jorge (2005).

Núcleos de Sentido	Técnicas de coleta de dados
1-Implementação do Orçamento Participativo 2001-2005	Entrevistas e documentos
2-Caminhos para a mobilização e participação da sociedade civil	Entrevistas/documentos /observação
3-Demandas para a Saúde	Documentos/observação

Quadro 2- Quadro Geral de Análise dos Dados

b – Classificação dos dados consistiu na articulação entre as diferentes técnicas de análise, em dois momentos:

Primeiro momento: convergências e divergências das falas dos diferentes grupos de sujeitos entrevistados, tomando como eixo orientador da análise os núcleos de sentidos. Neste momento foram estabelecidas a síntese horizontal e a síntese vertical do material empírico e a triangulação dos diferentes olhares sobre o objeto em estudo (Quadro 3) e da complementaridade, destes com a análise documental.

Este processo possibilitou a apreensão dos dados empíricos que tomamos como base à teoria que sustenta a pesquisa, e aos pressupostos teóricos definidos anteriormente. Realizamos uma leitura exaustiva e “flutuante” das entrevistas, elaboramos uma “síntese horizontal” do conjunto das entrevistas, estruturados por núcleos de sentidos, captando os discursos dos sujeitos sociais de diferentes matrizes político-ideológicas, fazendo-se um filtro dos assuntos mais relevantes relacionados aos objetivos; as questões orientadoras e aos pressupostos teóricos do estudo.

Buscando uma maior objetivação, descartamos os dados que não tinham relação direta com as questões orientadoras, devido ao excesso do material empírico, recortamos os discursos mais relevantes, o que nos permitiu captar o que cada entrevistado percebeu e vivenciou de forma mais passiva ou mais ativa da implementação do OP, abrangendo os três núcleos de sentidos estudados. Em seguida, elaboramos uma síntese vertical de cada entrevista, o que nos facilitou validar os núcleos de sentidos pré-estabelecidos.

Segundo momento: o refinamento dos dados empíricos possibilitou a definição das categorias empíricas do estudo, articulando as diferentes sínteses apreendidas nos quadros de análise. Na medida do possível, separamos as convergências, divergências, o que era complementar e o “diferente” nos quadros de análise, e buscamos um maior refinamento e aprofundamento classificatório sistematizado no Quadro 2.

Categorias empíricas	Entrevistado nº1	Entrevistado nº2	Entrevistado nº3	Síntese horizontal
Memória histórica do OP em Alagoinhas OP: um instrumento pedagógico de cidadania? Participação social e poder local como um instrumento de mobilização coletiva				Convergências Divergências Complementaridades Diferentes
Articulação das demandas de Saúde com o OP: limites e avanços. Síntese vertical (análise global de cada entrevista)				

Quadro 3- Triangulação das falas dos entrevistados

C - Análise final dos dados – consistiu na articulação entre as diferentes técnicas de coleta de dados, com formulação das sínteses e conclusões provisórias que demarcaram a articulação do empírico com teórico e vice-versa. Ao fazermos a análise dos conteúdos dos discursos dos três grupos de entrevistados, pudemos captar diferentes visões, que foram articulados com a observação participante e a análise documental.

3.7 - Aspectos éticos da pesquisa

Esse projeto foi submetido à análise do CEP-UEFS e a pesquisa de campo só foi iniciada após sua aprovação, atendendo aos princípios éticos, conforme Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 1998). O termo de consentimento foi assinado em duas vias por todos os sujeitos entrevistados, ficando uma cópia para cada entrevistado e outra para nós.

Em se tratando dos aspectos éticos em pesquisa envolvendo seres humanos, consta na Resolução 196/96 que: “[...] toda pesquisa envolvendo seres humanos envolve risco. O dano eventual poderá ser imediato ou tardio, comprometendo o indivíduo ou a coletividade” (BRASIL, 1998). Por fim, o pesquisador ficou responsável, caso necessário, por suspender a

pesquisa imediatamente se percebesse algum risco ou dano à saúde, social e/ou política do sujeito participante.

Após a coleta, os dados contidos no material gravado foram analisados pelos pesquisadores e guardados por cinco anos, sob responsabilidade do Núcleo de Pesquisa Integrada em Saúde Coletiva (NUPISC), para serem utilizados por outros pesquisadores que se interessarem sobre o tema em estudo, contanto que seja preservado o anonimato dos sujeitos.

Em relação às observações foi registrada em diário de campo a memória de cada reunião sendo disponibilizada para os sujeitos participantes aprovarem, reprovarem ou acrescentarem mudanças no texto. Os registros só foram utilizados como material de análise, após aprovação das pessoas envolvidas.

As fotografias das reuniões foram autorizadas pelos participantes, sendo respeitado o desejo das pessoas que não autorizaram a sua divulgação. No trabalho, só foram mostradas as autorizadas.

Em síntese, a coleta do material empírico respeitou os princípios éticos que norteiam o trabalho científico, guardando o anonimato e sigilo quanto à autoria das respostas dos entrevistados; dos participantes das reuniões e das fotografias realizadas. A partir da análise teórico-empírica dos **resultados**, pretendemos discutir de uma forma crítica e reflexiva o processo de implementação do OP, apontando como principais **benefícios**: a construção de políticas locais que valorizassem as diversas representações da Sociedade/Estado de forma democrática e participativa e o delineamento de novos rumos no cenário local, no exercício da cidadania.

CAPÍTULO IV

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Em utopia, Rafael Hitlodeu mantém um diálogo com um cardeal arcebispo e outro personagem, sobre a pena de morte, que, recém-introduzida na Inglaterra, não estava contribuindo para diminuir os roubos, os assaltos e a criminalidade: “ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver”. Com extraordinária sensibilidade social, ele fez uma proposta visionária de instituição de uma renda para todos, de forma que tivessem um meio de sobrevivência, (SUPLICY, 2002, p 42).



Obras de macrodrenagem na Rua Quintino Bocaiúva

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS REULTADOS

Como tratamos a História processualmente, é necessário ressaltar que o OP não foi inaugurado de uma hora para a outra, como se faz com o lançamento de uma “pedra fundamental” de qualquer construção de um edifício ou de uma fábrica. Por isto, necessitamos investigar como os movimentos sociais se portavam anteriormente diante de um poder constituído que não admitia conflitos e oposição, que lutava para se manter no poder e que considerava sempre qualquer problema administrável, inclusive a pobreza e a exclusão social.

Portanto, pretende-se analisar como se deu a correlação de forças entre os movimentos sociais e o poder constituído, como se processou a implementação do OP e de um projeto de governo democrático popular, enfrentando o choque com a nova forma de gestão, bem como analisar o comportamento do Poder Legislativo que era contrário ao OP e como a ação política da Sociedade Civil conseguiu sustentá-lo até o momento.

4.1 Memória Histórica da Implementação do Orçamento Participativo em Alagoinhas-BA: sujeitos e práticas.

4.1.1 Antes de 2001: O processo incipiente do O.P

Conforme os discursos de alguns dos entrevistados dos Grupos 1, 2 e 3, desde 1995 os movimentos sociais de Alagoinhas vinham discutindo como intervir para fazer com que o poder municipal local atendesse melhor a população mais necessitada. A proposta do Orçamento Participativo (OP) ganhou força a partir de uma reunião na União das Associações dos Moradores de Alagoinhas (UAMA), conforme referiu o entrevistado n. 4 do grupo 1: “[...] A história do OP em Alagoinhas inicia em 1997, com a análise de uma matéria publicada pelo Jornal A Tarde feita na UAMA”.

O entrevistado n. 4 convidou o então vereador Elionaldo Faro Teles¹⁵, do Partido dos Trabalhadores para falar sobre a experiência do OP. Este, por sua vez, emprestou uma Cartilha sobre o OP para ser estudada pelos sócios da UAMA. Posteriormente, a direção desta entidade convidou mais dois dirigentes petistas para participar de uma discussão sobre a

¹⁵ Serão explicitados os nomes de prefeitos e vereadores por serem pessoas públicas, exercendo uma função temporária, no exercício do cargo.

metodologia do OP, esclarecendo como se daria a relação entre o Executivo Municipal e Sociedade Civil em um sistema de co-gestão.

Contudo, mesmo sendo rica a exposição e o debate, conforme o entrevistado n. 4, ainda não foi realizada a oficina, como propusera, para desagrado do grupo. Mais tarde, conseguiu as fitas sobre a experiência do OP de Vitória da Conquista, do mandato Guilherme Menezes do PT, às quais assistiram, analisando e repassando nas associações filiadas a UAMA como tarefa das manhãs de estudo.

Segundo o entrevistado n. 1 do grupo 1, o OP em Alagoinhas foi fruto do:

[...] movimento de comunidade, de associações já ser forte desde 1997, a sociedade civil, ela discute as políticas públicas e a questão do OP em Alagoinhas, através da UAMA e dos Partidos. Em 1997, já houve um seminário para discutir e ser apresentado à participação popular com o modelo do Rio Grande do Sul. Depois disso, em 2000 no momento do período eleitoral, como um dos compromissos de campanha, que a sociedade pediu à coligação em que estava o Partido dos Trabalhadores foi à implantação do OP.

Este processo de movimentação da sociedade civil fez com que o OP se tornasse um Projeto de Lei elaborado pelo vereador Pedro Marcelino, na época filiado ao Partido Comunista do Brasil (PC do B), o único de oposição na Câmara Municipal de Vereadores e se transformasse na Lei nº 1210/98, conforme afirma o entrevistado nº. 6 do grupo 2:

O Orçamento Participativo nasceu em Alagoinhas através do Projeto de Lei do vereador Pedro Marcelino e depois transformado em Lei número 1210/98, sancionada pelo ex-prefeito João Batista Fiscina. Só que o João Batista Fiscina ele nunca colocou em prática o Orçamento Participativo mesmo sendo provocado pela UAMA e pelas suas associações filiadas. Com a vitória do prefeito Joseildo Ribeiro Ramos em 2000 foi posto em prática [...].

Ainda comenta o entrevistado n. 6 que mesmo tendo sancionado a Lei, para amenizar a pressão popular, o então prefeito João Batista Fiscina não pôs a Lei do OP em prática:

Eu atribuo porque hoje, poucos são os prefeitos que quer dividir o seu poder de administrador [...] com os moradores daquela cidade. Então pra mim, o que levou ao ex-prefeito João Batista Fiscina não por em prática o cumprimento de uma lei que ele mesmo sancionou, foi o medo de dividir o seu poder com a nossa sociedade, o medo de ser transparente com a nossa sociedade, o medo de ser democrático com a nossa sociedade [...]. Com a vitória do prefeito Joseildo Ribeiro Ramos em 2000, logo no primeiro ano, 2001, da sua administração ele começou a discutir, a colocar em prática o Orçamento Participativo que veio ter a sua execução a partir do ano 2002 até o presente momento.

Tal fato demonstra que a garantia legal do OP em 1998 no citado governo, mesmo com os movimentos sociais em alta, conforme as declarações de alguns entrevistados, sem a vontade política do executivo, ele não saiu do papel. E, mesmo saindo do papel a partir da gestão Joseildo Ramos, a construção de um processo mais ou menos democrático e transparente, inexoravelmente, vai depender da capacidade de organização e mobilização da Sociedade Civil.

Todavia, a participação popular não se resume em uma concessão, pois a Carta Magna de 1988, assim como a Lei Orgânica de Alagoins são pródigas de conselhos institucionalizados, e mesmo assim, apenas uma minoria funciona. Se não houver uma forte participação política dos munícipes, principalmente de setores que criem constrangimentos políticos e possam interferir negativamente em futuro processo eleitoral, demonstrando capacidade de pressionar o legislativo e o executivo para que atenda as suas prioridades, dificilmente serão satisfeitas.

Quando falamos em participação política, não necessariamente estamos nos restringindo à filiação partidária, mas em participar em algum tipo de coletivo que esteja lutando para melhorar a qualidade de vida em qualquer atividade em sua comunidade, conforme Teixeira (2000, p. 36): “[...] com efeito, considera-se participação política, desde fazer parte de reuniões de partidos, comícios, difusão de informações, até a inscrição em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas, ocupações de prédios [...] etc”.

As falas de alguns entrevistados demonstraram que a participação por si só, não deu conta de resolver todos os problemas, mas, dependeu de vontade política do Executivo e da maioria do Legislativo, pois, mesmo com OP se tornando uma Lei em Alagoins em 1998, por pressão da Sociedade Civil, isto não foi suficiente para que ele fosse implementado. Faltou vontade política do Poder Executivo e do Legislativo local para implementá-lo. Entre 2001 e 2005 houve engajamento da Sociedade Civil e vontade política do Executivo em prol do OP. Contudo, é necessário que haja participação e fiscalização para garantir maior agilidade, transparência e evitar burocratização.

Tanto o entrevistado n. 6, quanto o entrevistado n. 11 do grupo 1 afirmaram que o OP foi peça de campanha eleitoral e que era fundamental, para a sociedade alagoinsense, contribuir de forma decisiva, tanto para a eleição, quanto para a reeleição de Joseildo Ribeiro Ramos. O entrevistado n. 11 deixa muito claro como a proposta do OP atraiu a população na eleição de 2000: “Uma das bandeiras que Joseildo Ramos defendeu na campanha em 2000, era o OP. Isso encheu os olhos da população e lutou pela proposta, porque em 2000 a cidade estava com os seus movimentos sociais bastante fortalecidos”.

4.1.2 Início da implementação do O.P. em 2001

O OP teve um momento primordial em 2001. Em primeiro lugar, além de ter sido uma Lei sancionada pelo executivo anterior, mas abortado em sua prática, foi um compromisso de campanha do Prefeito, que assumiu em janeiro de 2001. Conforme os discursos dos entrevistados n. 1, 2, e 7 do grupo um, e o n. 8 do grupo três, a novidade atraiu muitos curiosos para ver como funcionaria e para reivindicar algo para a sua rua, bairro ou povoado. Se do ponto de vista dos movimentos sociais houve uma grande sintonia e uma boa recepção do OP, “os adversários usaram a mídia local para atacá-lo”, afirmando ser “uma peça eleitoreira” que não vingaria.

A contribuição do entrevistado n. 1 do grupo 1 esclarece como foi a convocação da Sociedade Civil para participar no início da implementação do OP em Alagoinhas:

Então, no primeiro ano foi utilizada uma política de apresentação e de *marketing* muito forte para poder estar convidando as pessoas, e também a questão da novidade, é o novo, pelo menos vamos lá conferir o que é o OP. Já existia a expectativa dos munícipes, [...] com a campanha até certo ponto muito bem feita, só no lançamento nós tivemos no Centro de Cultura lotado, em torno de 700 pessoas, então foi usado todo tipo de comunicação que nós poderíamos ter as entidades empresariais e sindicais, convites via FM, carro de som, cartazes, panfletos, e as entidades dos movimentos sociais.

O entrevistado n. 1 ainda nos mostra em quais experiências anteriores os munícipes se basearam e quais readequações tiveram que fazer para desenvolver OP em Alagoinhas:

[...] no primeiro ano fizemos as rodadas, e já na primeira rodada percebemos que teríamos que fazer alguma mudança, nós usamos o exemplo de uma cidade que tinha 1,4 milhão de pessoas (*Porto Alegre*) e de outra que tinha 30.000 (*Palmeira das Missões*), enquanto Alagoinhas tinha 130.000 e uma cultura diferente, uma cidade do sul do País e nós, de uma cidade do interior do Nordeste. Desde a 3ª ou 4ª reunião do OP no primeiro ano, a gente já fez algumas mudanças. E neste período entre 2001-2005, a gente vem sempre..., como o OP não é um processo pronto, nós estamos sempre fazendo algumas atualizações e sempre passando pelo COP e não são definidas e operadas diretamente pela coordenação, sempre consulta o COP do OP e os delegados para poder estar fazendo estas operações.

O entrevistado n. 1 faz uma reflexão muito importante analisando que a maioria da população alagoinhense, assim como a brasileira, até então, só votava, e muitos sequer lembravam em quem votou na última eleição, muito menos cobrava para que o programa de campanha fosse cumprido. Aponta que pela primeira vez, a municipalidade local teria a oportunidade de mudar a tradição instituída do executivo governar isolado em seu gabinete e investir em um processo de co-gestão entre a sociedade civil e o executivo, estimulado pelo OP: “até 2001 o cidadão somente votava para eleger o prefeito, que formava o secretariado e

definia todo o seu plano de governo em seu gabinete, sem nenhuma consulta à sociedade civil”.

O entrevistado n. 9 do grupo 3 relativiza a participação social no OP, afirmando que apenas um pequeno percentual da Sociedade Civil participa, logo, uma minoria não poderia decidir corretamente correspondendo à necessidade da maioria, explicitando isto a seguir:

[...] eu diria que nem 5% da população daquele bairro vai participar, quando há portanto uma pequena participação, não se pode discutir prioridades com a minoria, pelo menos deveriam discutir a prioridade com a maioria, porque digamos que 5 % dessa população vai discutir prioridade X, e quando na realidade a prioridade maior seria a prioridade Y, então isso acaba não atendendo [...] exatamente a grande necessidade.

Com a pesada herança patrimonialista, coronelista, clientelista e assistencialista no Brasil, e em Alagoinhas não poderia ser muito diferenciada, a sociedade civil até o início da gestão 2001/2004 tivera pouca oportunidade de participação direta nas decisões da Prefeitura Municipal. A partir da implementação do OP, a população organizada passou a participar nas deliberações e definições de prioridades, acompanhando e fiscalizando a execução do que foi priorizado e das demais políticas públicas. Conforme o entrevistado n. 7 do grupo 1, “o OP é um instrumento e não uma panacéia”. Ou seja, não será a solução de tudo, mas inegavelmente será um passo importante para iniciar a superação desta tradição autoritária supracitada e a implementação de uma cultura política mais democrática.

Para implementar de fato uma prática democrática em uma cidade de tradição autoritária, o governo não impôs um pacote pronto para a realização do OP. Mas promoveu várias oficinas com os representantes do governo e da Sociedade Civil, partindo de outras experiências, contudo a metodologia do OP foi desenvolvida coletivamente conforme relato do entrevistado n. 1: “[...] foi feito com a participação popular, o Regimento Interno, a metodologia, todo o seu funcionamento, antes de ser colocado em prática, foi discutido com a Sociedade Civil, [...]”.

Contrário à visão do entrevistado n. 9 de que o OP não representava os interesses da maioria da sociedade alagoinhense, e por isto, sugeriu que o OP fosse substituído por um “consórcio de prefeituras”, o entrevistado n. 5 do grupo 2, afirma abaixo que a implementação do OP representou uma retomada da luta pelos direitos na cidade. E ainda deixa claro que o OP não é apenas uma política do Prefeito que se elegeu e reelegeu, mas uma política da Sociedade Civil alagoinhense. Ou seja, mesmo que não permaneça o atual grupo político no poder, o entrevistado adianta que outro político que vier, se não o mantiver, dar-se-á mal com a população, demonstrando que o OP já é uma conquista da Sociedade Civil local e, não apenas uma política de governo:

Alagoinhas em si tava [...] numa inércia profunda, em termos de direitos cívicos, [...] é por isso, que eu concordo muito com o Orçamento Participativo, que veio levantar essa coisa de novo em Alagoinhas. [...] vai lá na reunião do OP pra fazer suas críticas, então, tudo isso, veio contribuir pra melhoria do povo. [...] sentimento de liberdade, de falar as coisas, de cobrar, isso é muito bom e isso vai ficar, [...] porque qualquer administração que venha que não queira ouvir o povo vai ficar mal.

O governo municipal na tentativa de cumprir os compromissos de campanha, assim que tomou posse em 2001, iniciou a implementação do OP. Designou uma equipe para coordenar o processo, e a definição de um (a) coordenador (a) para cada região. O município foi dividido, inicialmente, em 17 regionais no primeiro ano, se readequando no início de 2002 para 12 regionais, sendo 8 urbanas e 4 rurais conforme Documento n. 1.

O executivo municipal recém eleito havia encontrado em 2001 o funcionalismo da Prefeitura de Alagoinhas em “verdadeiro caos administrativo”. Alguns funcionários estavam até com seis meses de salários atrasados, com dívidas acumuladas, com problemas no comércio local e muita insatisfação, segundo o entrevistado n. 8 do grupo três:

[...] O governo pagou os 6 meses de salários atrasados do funcionalismo público elevando a auto-estima das pessoas que começam a se sentir cidadãos.
[...] Os conselheiros do OP fiscalizam e são críticos à administração com controle social dos gastos. [...] A maior obra do OP foi construir e ajudar a formar cidadãos.

O fato acima relatado pode ser um caminho para que os membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP) se espelhem na experiência de Porto Alegre, onde não só os investimentos, mas também, o custeio, ou seja, a folha de salário do funcionalismo também era discutida e os seus reajustes pelo COP. Se isto já ocorresse em Alagoinhas, a não ser com um acontecimento muito inusitado e gravíssimo, o executivo municipal dificilmente ficaria devendo seis meses de salários atrasados. Pois, o próprio COP cobraria, e também teria dificuldade de aprovar as propostas com uma Câmara Municipal hostil ao governo, e este ficaria sem credibilidade com a Sociedade Civil.

Voltamos à prefeitura para checar estas informações e constatamos que, apesar de parte do funcionalismo ter ficado até seis meses sem receber salários, o atraso total representou três folhas médias de salários. O que não foi pouco, pois estes recursos deixaram de ser aplicados para atender as prioridades demandadas coletivamente pelos munícipes através do OP e representou 25% com o custeio do funcionalismo municipal por ano.

Não conseguimos informações se esta situação contribuiu ou não para uma participação representativa do funcionalismo municipal no início da implementação do OP, contudo existe este comentário em relação ao comportamento do (a)s munícipes pelo entrevistado n. 2 do grupo um: “em 2001, no primeiro momento foi a expectativa, as pessoas

vinham querendo saber como é que ia se dá, como é que eles iam poder interferir e conseguirem alguma coisa para a sua comunidade, então a participação foi boa”.

E ainda complementa com a seguinte justificativa:

Por que antes não existia esta possibilidade do cidadão, mesmo que tivesse vontade, ele não tinha essa oportunidade de ser inserido neste contexto. Então hoje, a gente percebe já esta mudança, principalmente de poder realmente exercitar, aquela pessoa que tem a vontade de estar inserido, ela tem este direito de poder exercer esse papel.

Nas entrevistas, os depoentes apontaram que o OP era uma novidade para todos, ou seja, tanto para a classe política quanto para a sociedade civil. Alguns desafios são relatados pelo entrevistado n. 7:

[...] vencer enormes desafios e o principal deles era o desafio cultural entre os nossos secretários, porque [...] imprimir a sua marca frente a sua secretaria, quando na verdade o nosso governo nunca poderia ser caracterizado como um governo, onde as secretarias teriam vôo próprio para planejar seus encaminhamentos, suas diversas políticas setoriais. Esse foi o grande problema. O outro, com medo de trazer o exemplo do modelo de Porto Alegre que tinha outros aspectos históricos, políticos, culturais, um nível de tensionamento extremamente elevado das questões políticas, envolvendo a sociedade civil do estado, trouxemos [...] de Palmeiras das Missões, exemplo de uma cidade menor, de uma cidade mais provinciana. Como o novo quase sempre choca, muitos secretários com uma formação de gestão fundamentada na administração tradicional, ainda agiam como se as secretarias fossem ilhas próprias em detrimento do conjunto.

O entrevistado n. 1 nos informou que alguns secretários foram substituídos por resistirem em seguir as orientações do COP. Também, na medida em que o processo do OP foi ficando mais complexo os (as) conselheiros (as) tiveram vários cursos “não para tornarem técnicos, mas para poderem acompanhar e fiscalizar o processo”. Ainda nos disse que houve reuniões de planejamento, dinâmicas de grupo, reuniões com os secretários de governo, demonstrando que o OP era prioritário. Vejamos como o entrevistado n. 1 fala sobre os problemas enfrentados:

[...] o OP como processo é uma coisa nova, tanto para as pessoas do município fora do ramo das associações, alguns secretários, e principalmente dos partidos aliados, também era uma novidade. Então, o que aconteceu? Muitos secretários ainda permaneceram naquela coisa de que a secretaria não era do povo, e nem trabalha em conjunto para o município. A secretaria parece que era do partido ou minha. [...] então tivemos alguns problemas inicialmente, alguns foram superados através até da substituição do secretário, mas às vezes a gente ainda sente que o secretário quer mostrar que ele administra aquela pasta, então, até algumas orientações da população, [...] resistência para poder ser implantada, então, isto foi um avanço que aconteceu através do COP.

Em Alagoinhas, assim como na maioria dos municípios brasileiros as “pessoas comuns” raramente têm acesso aos secretários, ou melhor, dificilmente conseguem chegar até a secretária do gestor. A maioria da população sequer sabe os nomes dos secretários municipais e só os vê quando ocorre alguma inauguração e/ou tragédia correlata à sua respectiva secretaria. Após o advento do OP em Alagoinhas, os secretários municipais não só

recebem as sugestões, mas se deslocam quando são convocados pelo COP, para prestar esclarecimentos ou contas de sua respectiva secretaria. O entrevistado n. 4 demonstra como se dá este processo:

[...] hoje eles sabem [...] quem são os secretários [...] isso faz com que eles se sintam até com a auto-estima [...] como cidadão aumentando, eles sabem [...] nessa administração municipal, o que é que o patrimônio cuida, se eu tenho problema a quem é que eu devo ir. Outro ponto foi o entrosamento com o corpo de funcionários da prefeitura. No passado, quem era aqui que sabia o nome dos secretários, quanto mais para ver estes secretários, hoje não, eles têm livre acesso ao corpo de funcionários, não somente secretários, mas diretores, chama pelo nome, [...]. Antigamente se chamava os Engenheiros de doutor, eles começaram a chamar de [...] engenheiro tal, [...], são pequenas coisas, mas que eu acho que isso eleva. Outro entendimento que eu acho é uma nova linguagem própria de determinados setores, por exemplo, eles hoje avançaram nesse entendimento, [...], a diferença entre esgotamento sanitário e drenagem eles sabem fazer, esse pessoal do orçamento sabe fazer e das associações, [...] elas sabem fazer.

O entrevistado n. 4 ainda nos informa que os membros do COP e delegados passaram a dominar uma linguagem e informações que antes só eram restritas aos técnicos, ou seja, o OP contribuiu para desconstruir o tecnicismo e apontar para uma perspectiva da transdisciplinaridade. Certamente que estas conquistas não “caíram do céu”. Se observarmos o discurso do entrevistado n. 1 descrevendo a relação Governo/Sociedade Civil na construção da metodologia do OP, poderemos compreender melhor como se deu esta relação:

[...] no 1º ano é escolher duas prioridades por região e serviços, [...] que a Prefeitura fazia. Então nós começamos a perceber que algumas regiões da cidade, [...] eram priorizadas na questão dos serviços, como iluminação pública, coleta de lixo e outras não. Aquelas regiões que não tinham um vereador que era do lado do prefeito, e que poderia encaminhar solicitações e os secretários cumprirem não, elas não eram assistidas. A partir do momento que a gente começou ir a sociedade, [...] aqui não troca lâmpada, aqui não recolhe lixo e em determinados lugares recolhiam. Então a gente passou [...] a atender o cidadão como um todo [...]. [...] a oferta dos serviços públicos para todos, não só, mesmo sem poder atender a todos de maneira satisfatória, mas todos os esforços foram encaminhados para atender tanto a zona urbana quanto a rural.

Este último texto mostra que os munícipes dos bairros periféricos e os povoados que não tivessem ligação com um vereador, que pertencesse ao grupo dos governos anteriores à experiência do OP, não recebiam corretamente estes serviços, ou seja, tratava-se de uma relação clientelista e não cidadã de direitos e deveres. Os vereadores recebiam os votos e, em contrapartida, assumiam o compromisso de “realizar alguma obra ou fornecer algum tipo de serviço”, quando na realidade quem faz isto é o executivo, e não o legislativo que aprova os projetos no momento da discussão do orçamento municipal.

No entanto, se não atender a clientela de alguma forma, não se reelege, logo, o círculo vicioso vai se perpetuando. Mudar este comportamento exige tempo, amadurecimento político tanto por parte da Sociedade Civil, quanto dos ocupantes de cargos no Poder Executivo, e no

Poder Legislativo. A maioria dos vereadores de Alagoinhas da gestão 2001/2004 percebeu que as obras futuras e os novos serviços seriam decididos pela participação direta, através do OP, só chegando à Câmara Municipal para ser referendado. Reagiram de todas as formas para tentar inviabilizar o OP conforme o entrevistado n. 7 deixa transparente este conflito:

[...] a maioria dos vereadores opunha de forma sistemática, acusando o OP de ser uma Câmara paralela. Eles tentaram armar até um *impeachment* do prefeito com denúncias infundadas, e o OP mobilizou outros segmentos sociais contra. O COP foi co-participante no governo e nos permitiu uma blindagem que dos 86, 84 projetos encaminhados à Câmara foram aprovados. Dos 17 vereadores que estavam na Câmara, 5 nos apoiavam, 12 eram contra e 9 faziam oposição sistemática, e todos 9 não foram reeleitos [...] eles participavam pouco do OP, não podendo intermediar mais obras, se deram mal [...].

É importante comentar a blindagem aludida, porque mesmo tendo uma Câmara majoritariamente contrária ao executivo, esta se sentiu obrigada a aprovar a maioria dos projetos enviados pelo executivo, fato que não ocorreria, caso não houvesse amplo respaldo popular àqueles projetos. É obvio que a Câmara, temendo as retaliações da Sociedade Civil, mesmo contrária aos seus interesses políticos partidários, aprovou os projetos que fortaleceriam o adversário político, a fim de evitar problemas no futuro. Um dos problemas que causou grande desconforto para a Câmara Municipal foi um projeto de um vereador alagoinhense que inspirado no que se praticava na Câmara Municipal de Feira de Santana, propôs a instituição do 13º salário para os vereadores, quando a maioria dos alagoinhenses, desprovidos de emprego formal, não usufruía deste direito.

A reação dos participantes do OP não tardou, houve uma mobilização para protestar e conforme o documento n. 1 um conselheiro tomou a seguinte atitude: “convocou toda a assembléia para participar do ato de repúdio ao projeto do 13ª salário, que acontecerá no dia 30/10/01 às 18:00 horas em frente a Câmara Municipal [...] e que o povo deve acompanhar a sessão que votará o projeto do voto aberto, também no mesmo dia, local e horário”.

Na reunião subsequente do COP, o mesmo conselheiro informou o que ocorreu na sessão da Câmara segundo o documento n. 1: “agradeceu aos conselheiros e aos delegados em nome da administração pela participação dos mesmos da Sessão que tratou do veto do prefeito ao Projeto do 13 salário e da aprovação do Projeto Voto Aberto”. Este último ato foi mais uma vitória do COP e de toda a Sociedade Civil, e dificultou muito que os vereadores votassem contrariamente em um projeto enviado pelo Governo e aprovado pelo COP. Este poder de pressão do COP era legitimado pelas camadas populares que beneficiadas pelos resultados alcançados, fortaleceram o COP, deixando os vereadores em xeque constante.

Diante desta realidade, executivo municipal mesmo tendo minoria parlamentar na Câmara e por isto, fragilizado no poder legislativo, em relação à democracia representativa,

não foi obrigado a fazer negociações, nem recebeu retaliações do Poder Legislativo Municipal. Isto somente foi possível por estar respaldado e legitimado pela democracia direta que foi construída com a participação coletiva da Sociedade Civil. Este pode ser um dos indicadores de que o OP está contribuindo para combater as relações clientelistas e fortalecer uma ação mais universalizante, ou melhor, cidadã.

Se todos os prefeitos conquistassem tal apoio poderiam, inclusive, pressionar a União para uma melhor divisão do “bolo tributário” e atender as demandas sociais reprimidas. Pois, como o executivo municipal se encontra muito próximo dos problemas da população, quando esta se encontra organizada, acaba sofrendo o peso da cobrança muito maior do que o Presidente da República, por estar inacessível para a maioria da população. Teixeira (2000, p. 302) reforça esta posição com este argumento:

Em relação aos agentes políticos, a busca de legitimação através do envolvimento da comunidade os faz desenvolver projetos de cunho participativo que possam responder a algumas demandas da sociedade e, ao mesmo tempo, pressionar o Estado Central por maior descentralização dos recursos e autonomia municipal.

Inspiramos em Gramsci (1980), ao refletir que esta correlação de forças que o COP e o Poder Executivo local conquistaram, aos poucos, na Sociedade Civil, se constituiu em um instrumento hegemônico diante da “Democracia Representativa” legalmente instituída. Para manter e reforçar esta hegemonia dependerá da capacidade dos dois principais Sujeitos Sociais envolvidos neste processo investir na formação de novas lideranças e ainda buscar ocupar um maior espaço também no interior do Poder Legislativo. Assim, será mais fácil alcançar uma Alagoíneas mais humanizada, com Sujeitos Sociais mais autônomos, mais realizados e mais felizes.

Creemos que se não houvesse algum tipo de consciência coletiva em relação aos movimentos sociais e particularmente da UAMA e da UARA que chegaram a agregar cerca de 160 associações de bairros, conforme o entrevistado n.1, tanto urbanos (aproximadamente 65%) quanto nos povoados, na área rural, apoiando o governo municipal, dificilmente a Câmara aprovaria a maioria dos projetos enviados pelo executivo. Isto somente ocorreu em função da correlação de forças favorável à Sociedade Civil e ao executivo local.

Segundo o entrevistado n. 1, mesmo com as duas principais emissoras radiofônicas de Alagoíneas, mantendo durante quatro anos programas matinais de duas horas diárias com propaganda contrária ao OP e ao Prefeito, afirmando que estava equivocado de diversas maneiras, às vezes até de forma agressiva, mesmo assim, o atual chefe do executivo foi reeleito com quase 60% dos votos dos eleitores da cidade. Fato que demonstrou não só a

força, mas, particularmente, o reconhecimento da Sociedade Civil de que este processo lhe beneficiou de alguma forma.

Certamente este fator pode ser visto como um dos elementos importantes que contribuiu para a recondução ao cargo de Prefeito. O OP permitiu maior transparência no uso dos recursos públicos, se não eliminou, pelo menos diminuiu muito a corrupção, permitiu maior democratização nas relações de poder no município. Tudo isto, conjuntamente, facilitou atender grande parte da população que historicamente havia ficado esquecida em relação aos bairros mais centrais da cidade.

É importante esclarecer que o município de Alagoinhas durante a gestão 2001/2004 tinha direito a 17 vereadores em sua Câmara Municipal e por decisão federal foi reduzido para 11 vereadores, a partir da gestão 2005/2008. A maioria dos vereadores não participava e nem participa ainda hoje. Conforme observamos na assembléia de abertura do OP em março de 2005, no I Fórum Municipal de Delegados do Orçamento Participativo: Cidadania e Compromisso em 30/05/05, no encerramento do Ciclo do Orçamento Participativo: Cidadania e Compromisso em 15/12/05, muito menos nas reuniões do COP.

Entre 2001/2004 a relação entre a Câmara Municipal de Vereadores e o Poder Executivo foi muito tensa por causa da proposta de implementação do OP. Já que a maioria dos vereadores entendia que elaborar o Orçamento Municipal era uma prerrogativa exclusiva e uma competência que cabia apenas à Câmara. Por isto, tentou inviabilizar o OP de diversas formas, desde tentando jogar a sociedade civil contra o executivo, dizendo que o OP não funcionaria, por não passar de *marketing* eleitoral até tentar o *impeachment* do Prefeito. Os discursos dos entrevistados n. 8 e 7 respectivamente demonstram como os vereadores achavam que o OP queria substituí-los:

Essa era a questão, substituiria os vereadores na discussão do Orçamento Público que na realidade, nem naquela época, nem hoje, eles fazem a discussão. A gente conta de dedo quais os 2 ou 3 vereadores [...] que estudam o Orçamento Público do município de Alagoinhas, como é de regra no Brasil inteiro. Então a grande discordância era essa, outra discordância era a inovação, você ouvir e discutir com a população [...] o que a esmagadora maioria dos políticos não tem interesse, que é uma nova forma [...] de fazer política e [...] uma inovação importante naquele momento.

Normalmente os vereadores que trabalham numa linha do toma lá dá cá, bem claro de compra de voto e etc., a maior crítica que eles fazem ao OP é que substitui a representação dos vereadores, na cabeça dos vereadores, [...], ou seja, os conselheiros que receberiam salários etc. Com o OP ele deixou de ser esse intermediário, porque ele passou a sua função específica de fiscalizar o executivo e de promover a melhoria da qualidade de vida, se fosse o caso, através dos projetos que deveriam ser apresentados na Casa Legislativa. Então, não foi

fácil no primeiro mandato, porque eles chegaram a dizer para a sociedade civil que o OP era uma câmara paralela e na realidade não era.

A maioria da Câmara de Vereadores nunca tivera uma aproximação com os movimentos sociais, muito menos uma cultura da participação coletiva e democrática. Logo, com esta tradição, dificilmente a reação poderia ser outra, diante de um Poder Executivo que estava disposto a trabalhar em conjunto com os movimentos populares. É normal, o “novo” sempre cria um mal estar para o poder instituído, que, pela natureza da própria política, tende a se perpetuar, daí a resistência contra a mudança.

Contudo, a participação coletiva é um momento de fundamental importância para o avanço do processo democrático para uma cidade e um País, que historicamente teve as possibilidades do exercício da cidadania cerceada. Esta tensão também ocorreu em outros municípios onde foi experimentado o OP, e aos poucos foi ficando mais claro o que era competência da Câmara de Vereadores e do OP. E acreditamos que também o Poder Legislativo poderá afirmar a sua importância neste processo, buscando democratizar mais a sua relação com os Movimentos Sociais e desenvolver um novo *modus vivendi* em relação aos últimos e ao Poder Executivo, e com isto toda a municipalidade alagoinhense sairá ganhando.

Outro fato inédito também ocorreu no campo político em Alagoinhas. Mesmo com a oposição ao executivo contabilizando 12 vereadores (dos quais 9 votavam sistematicamente contra o Executivo) e apenas 5 aliados ao Prefeito, o último, conseguiu fazer a Presidência da Câmara Municipal. Certamente, que este é um cálculo que matematicamente não fecha. Para entender como isto foi possível, foi necessário interpretar não só a mentalidade sócio-cultural historicamente desenvolvida, mas também o jogo político dentro da Câmara Municipal.

Como durante os 149 anos de emancipação política de Alagoinhas, até 2001, a maioria dos Prefeitos eram conservadores, já estava instituído que o Executivo Municipal sempre indicava o “Presidente da Câmara”, e o Executivo atendia às solicitações dos vereadores. Mesmo com a eleição de um Executivo progressista, mantiveram a cultura anterior.

Segundo o entrevistado n.1, além da resistência na Câmara Municipal, no início, as duas principais rádios locais, tanto no programa da 96 Digital FM, de propriedade do Grupo Lomes, quanto na 93 FM que é do grupo Catão e de Antonio Pena, diariamente das 06:00 as 08:00 horas veiculavam críticas contra o OP. Afirmavam que era apenas um instrumento eleitoreiro e que não se sustentaria.

Desde o processo de ascensão e de crise do regime populista que os diversos segmentos da classe dominante brasileira nunca viram com bons olhos uma maior participação da sociedade civil. Uma sociedade que vivenciou três séculos e meio de relações

escravistas de produção, ficou instituído não só uma visão negativa do trabalho, por ser coisa de “escravo ou pobre”, mas que caberia sempre a estes a obediência aos ricos que mandavam. Em alguns momentos em que as camadas populares acumularam forças e capacidade organizativa para reivindicar um melhor padrão de qualidade de vida, e a elite conservadora se sentiu incomodada sempre reprimiu os movimentos sociais, com repressão policial e vários golpes de Estado até a Ditadura Militar em 1964.

Em Alagoinhas, também, não seria diferente. Diante da força do movimento social local reivindicando a implementação do OP, uma das formas de tentar inviabilizá-lo foi a sua regulamentação em 1998. Além de não ter saído do papel, alguns setores se aliaram à Câmara Municipal opondo-se por um lado, e por outro, atacando e tentando desacreditar o OP, desqualificando-o através da mídia, conforme esta assertiva do entrevistado n. 7:

Não acreditamos no OP enclausurado numa lei, mais um instrumento pedagógico de cidadania. [...] Lutamos pela implementação do OP na UAMA de 1995 a 2000. Os nossos algozes dominando a mídia batia a todo tempo no OP. [...] tivemos um choque cultural interno com o secretariado. [...] trabalhamos de forma participativa a Lei do Saneamento Ambiental que deu origem ao Plano Municipal de Saneamento Ambiental e na construção do OP reunindo quase 8.500 pessoas no primeiro ano.

Cresceu a participação social no final da década de 1990, e vem sendo praticada de forma mais sistemática de 2001 até agora. Contudo, conforme Teixeira (2000) levamos em conta as dificuldades de participação da Sociedade Civil e, principalmente dos movimentos sociais, em que muitas vezes, ainda predomina o latifúndio e a influência dos chefes políticos conservadores locais. Pois, os executivos em qualquer instância administrativa (Município, Estado e União) tentarão neutralizar de alguma forma, quem desenvolve uma prática educativa emancipadora. E isto, mesmo que discordemos, faz parte do jogo político. Contudo, até onde conseguimos perceber, o Executivo foi um aliado da Sociedade Civil, não oposição.

Os representantes dos movimentos sociais tendem a reivindicar o máximo, enquanto os executivos quando se dispõem, negociam por terem recursos limitados. Por isto, se realizassem o OP em todas as instâncias administrativas, negociando diretamente com a Sociedade Civil as suas prioridades definidas, poderiam produzir aquela “blindagem política” aludida anteriormente, e mesmo não atendendo a todas as prioridades demandadas, teriam dividido a responsabilidade com a Sociedade Civil evitando maiores desgastes políticos.

Quando o governo municipal, em um processo de co-gestão com a participação direta da Sociedade Civil no OP, definiu os investimentos em obras de infra-estrutura como saneamento básico, sabia que seria cobrado por outras obras/serviços mais imediatas. Contudo, discutindo coletivamente, alcançou o reconhecimento da população e um atendimento das necessidades básicas. Com este tipo de prática política inovadora, outras

políticas públicas de alto custo financeiro também poderão ser bem aceitas, desde que debatidas amplamente. Esta assertiva de Teixeira (2000, p. 295 - 296) corrobora tal visão:

A defesa de novos valores na relação Estado - sociedade não se faz apenas com base em projetos isolados; estes são importantes, como elementos pedagógicos, no sentido do *empowerment*, para que determinados grupos marginalizados se sintam com poder de mudar a realidade, de obter melhorias de qualidade de vida. Para que possam gerar impactos sociais, os projetos precisam generalizar-se, ampliar sua escala, tornar políticas públicas”.

Exceto o entrevistado n. 9 que propõe a substituição do OP por um “Consórcio de Prefeituras” para atender de fato as demandas da população, todos os demais entenderam que o OP contribuiu para ampliar o processo de democratização e maior participação cidadã. No entanto, o entrevistado n. 4, mesmo pertencendo ao grupo de gestores do OP, manteve uma visão mais crítica, e externou a sua opinião de que o OP carecia de ser mais democratizado quanto ao sistema de prestação de contas, e com maior investimento na capacitação dos delegados e conselheiros. Os discursos seguintes referendam estas carências:

Se fala muito em democratização [...] democratização do poder é importante, a transparência é importante, [...] sempre achei que sem liderança nós não vamos para lugar nenhum, [...] eu via que realmente a gente tinha que buscar essa formação de líderes. [...] eu acho que conscientização e o exercício da cidadania para mim passam em primeiro lugar. [...] o OP ajuda a formar líderes, que por sua vez interagem com a comunidade. Com os direitos e os deveres conhecidos assimilados, certamente vai se conseguir, [...] os objetivos primeiros que seria democratização e transparência. [...] na verdade apresentam-se os números, o secretário está lá apresentando os números, mas não se sabe onde os secretários gastam, onde as secretarias gastam, não se sabe.

Mesmo com algum investimento na educação dos conselheiros, visando um processo de construção coletiva do conhecimento, ainda carece de maior esforço formativo. Particularmente, com a formação dos delegados das regionais que são inexoravelmente os potenciais futuros conselheiros. É preciso destacar que Alagoínas, dificilmente poderia ser um “oásis” de compromisso com o interesse coletivo e a solidariedade, envolto pela desertificação do individualismo neoliberal propagandeado nas duas últimas décadas. Enfrentar uma mídia que reforça o individualismo predominante na sociedade brasileira, não é uma tarefa nada fácil. Somente é possível vencer este obstáculo com um trabalho permanente de formação ético-político e contra hegemônica. O entrevistado n. 4 comenta esta carência:

Bom, eu sinto aqui a parte da comunidade o individualismo, vocês precisam ver a marca de Alagoínas é o individualismo. É terrível isso aqui, e os que chegam também entram nessa mesma linha, formam os guetos deles, regra geral a pessoa puxa só para a sua rua, só quer saber da sua rua, do seu bairro. Outra coisa botou a luz naquele lugarzinho que tinha aquele grupo, acabou, não vai mais para o OP, recebeu, pronto. E também, nós não temos tradição, aliás, eu acho que isso é do brasileiro, mas aqui nós não temos tradição para o voluntariado.

Segundo as tipologias de cidadania negada, cerceada, tutelada, reprimida e a exercitada tratada por nós neste trabalho, a serem discutidas adiante, sobre o processo de formação da sociedade brasileira entre 1500 e 2005, podemos afirmar que em Alagoinhas sempre predominou a cidadania formal e não a exercitada pela maioria da população. Pois, sempre coube ao cidadão (ã) se manter em dia com a justiça eleitoral, com o fisco e não perturbar a ordem pública.

Logo, quanto menos um “cidadão” reclamasse e menos ainda protestasse e reivindicasse em público, seria considerado mais ordeiro. Quanto mais contribuísse para manter o *status quo* e/ou a ordem instituída, seria melhor aceito pelo grupo hegemônico. Este tipo de comportamento imposto à Sociedade Civil inevitavelmente fortalece a perspectiva individualista, em detrimento do coletivo que faça investimentos em ação que amplie os laços de solidariedade. Mesmo tendo garantido constitucionalmente o direito à saúde, sem capacidade de cobrança da Sociedade Civil, este “direito pleno” não sai do papel.

A Sociedade Civil alagoinhense iniciou um processo de reversão desta situação com o novo executivo empossado em 2001, não só abrindo espaço, mas de alguma forma estimulando a participação social. Diante desta perspectiva de mudança de paradigma não seria nada estranho que a oposição se assustasse e fizesse esforços para tentar emperrar o funcionamento do OP e retornar às velhas práticas autoritárias por um lado, e clientelistas e assistencialistas, por outro.

Este susto seria reforçado com a reação dos movimentos sociais contra a hegemonia do projeto neoliberal após a década de 1990. Com a máxima do Estado Mínimo, ou seja, além impor que o “Livre-mercado” definisse tudo que se relacionasse à Sociedade Civil, exceto o poder de polícia para reprimir os movimentos sociais, os problemas locais seriam de responsabilidade dos municípios buscarem soluções de forma focalizada nos mais miseráveis, sendo reforçado no Brasil de acordo com Sposati (1999, p. 100) que:

O padrão político patrimonial e elitista, de um lado, e o reduzido alcance da responsabilidade social do Estado, de outro, levam a um padrão de civilidade excludente, que antes mesmo do neoliberalismo fez depender da capacidade de consumo do mercado a satisfação de necessidades sociais e a proteção social. [...] Esse modelo de gestão e de produção das políticas sociais territorialmente integradas e participativas desenha uma nova relação entre Estado e sociedade, em que a universalidade se dá pela aquisição real e cotidiana de um padrão de dignidade que ocorre não só nos serviços, mas no ideário de cidadania de todos.

Os dados empíricos demonstram que o governo municipal não implementou uma política focalizada apenas em questões pontuais, mas investiu em um macro-projeto que foi o Plano Municipal de Saneamento Ambiental. Em 2001, a cidade tinha menos de 1% de esgotamento sanitário, após 49 anos de emancipação. O entrevistado n.1 nos falou como

sentiu este choque entre a prática tradicional hegemônica que impunha uma cidadania apenas formal (ou passiva) e uma nova prática que estavam tentando instituir, investindo na desconstrução da antiga, aplicando o OP através do exercício de uma cidadania ativa:

Então, nunca, ou a mídia, nem o poder instituído, chama a comunidade para exercer a sua cidadania, dizendo os seus direitos. Então, isto, a gente começou a fazer, e as pessoas vêm participando, em um primeiro momento, com um grande número de pessoas, mas que não tinham participação efetiva, e agora, num segundo momento, diminuiu um pouco em quantidade, mas no debate, a qualidade da participação está a cada dia melhorando. [...] E a gente também está mostrando para eles, que eles não têm só deveres, eu costumo dizer em algumas assembleias, que, quando as pessoas chamam a gente, principalmente o poder instituído, para exercer a sua cidadania, então, normalmente são aquelas chamadas: vote, se aliste, vá para o 7 de setembro ver a polícia marchar, pague os seus impostos.

Estava socialmente instituído pelo bloco dominante que planejamento e orçamento eram questão apenas para os técnicos elaborá-los, e mesmo uma parte mais esclarecida da população concordava com isto. Pois, entendia que um cidadão comum não teria condição de planejar e/ou orçar sem nenhum conhecimento técnico. Apesar desta visão tecnicista de mundo, qualquer munícipe prepara o seu orçamento doméstico, bem feito ou não, sempre faz. A maioria sabe que se gastar mais do que recebe mensalmente, haverá déficit. E quem erra, acaba obrigado a buscar socorro com os amigos, empréstimos em bancos e/ou com os agiotas ilegais para tentar fechar o orçamento mensal.

Quando se compara a situação de um cidadão com a Prefeitura, Estado ou a União não é diferente. Todas as vezes que tiver de fechar as contas anuais e ocorrer mais despesas do que receitas, inevitavelmente, o governo terá que emitir títulos públicos, se possível, tomar empréstimos locais ou externos, se não quiser gerar déficit, que depois da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ficou terminantemente proibido. Com esta Lei Federal, nenhum governante das três instâncias administrativas no Brasil, pode deixar dívidas sem cobertura em caixa e sem previsão de receita para o seu respectivo sucessor.

Esta comparação permite desmistificar que somente os técnicos podem elaborar um orçamento, e mais ainda, entender ou decodificar as planilhas de custos ou a prestação de contas de uma Prefeitura. Pois, assim como qualquer cidadão comum, pode e deve procurar entender bem a prestação de contas de uma Prefeitura, a fim de fiscalizar o uso correto dos recursos públicos. A prestação de contas por sua vez, deve ser demonstrada da forma mais simples possível, para que todos entendam facilmente.

Os delegados e conselheiros eleitos para formar o COP, tinham como objetivo ajudar no levantamento das obras e/ou serviços prioritários de suas respectivas regiões, e ter condições de acompanhar e fiscalizar a implementação destas. Para exercerem bem os seus direitos e deveres, como conselheiros/delegados, eles necessitavam não somente conhecer

sobre a natureza do orçamento, assim como algum tipo de capacitação para acompanhar a realização deste processo. Todavia, este assunto será tratado no próximo subtítulo.

Para este processo ser bem conduzido, é imprescindível investir em educação permanente, visando não só a formação técnica para lidar com o orçamento, mas também, em uma formação integral do sujeito social, pois, a formação meramente técnica, não desenvolve a subjetividade, o sentimento de coletividade, que é indispensável para investir nas relações éticas e de solidariedade tão necessárias ao espaço do OP.

Do ponto de vista do movimento social ligado à representação das associações de bairros, a UAMA e a UARA sempre foram sujeitos sociais muito importantes no processo do OP. A primeira funciona como uma federação das associações urbanas, e a segunda das rurais. Ambas congregam somente os presidentes das associações filiadas. Se um dos presidentes agir de forma vanguardista, ou seja, tomando decisões individuais, sem consultar os membros da respectiva associação que representa, feriria a democracia interna, assim como distorceria a função da associação e ainda, contribuiria para a elitização do processo.

Para além deste problema, enfatizamos que apesar das conquistas sociais da Constituição de 1988, não foi garantido a nenhum munícipe individualmente o direito de participar do orçamento do Município, do Estado e da União. Se estiver representando uma entidade da Sociedade Civil, pode participar apenas com sugestões no momento de elaboração do planejamento municipal, mas não pode interferir na constituição das peças orçamentárias do Município.

Assim, se um representante de associação participar deste momento sem ter discutido previamente com a sua comunidade de origem, estaria tomando uma decisão apenas cupulista. Dentro desta visão é que o entrevistado n. 8 apresenta uma preocupação que em seu entendimento, a direção da UAMA achava que poderia ser um sujeito social exclusivo, indicado para realizar o OP:

Esse talvez seja o maior problema [...] que considero também defasagem do movimento social, notadamente das associações de moradores que precisam urgentemente discutir qual a sua missão, qual o seu objetivo na sociedade que tá colocada, a história da discussão apenas do buraco da lâmpada que está apagada não resolve o problema do ponto de vista de pensar a cidade pros próximos 4 anos ou pro ano subsequente [...], pra mim orçamento é planejamento, é planejar e pensar aquilo que pode ser aplicado diante da sua realidade.

Esse é um problema que é do ponto vista político muito serio, [...] Alagoinhas faz isso de forma aprofundada, digamos assim, pelo menos tenta fazer, a gente tem muita dificuldade e resistência, porque, a base fundamental do OP é o cidadão e não as instituições, no nosso município a gente tem uma divergência de fundo com a UAMA, que é a União das Associações dos Moradores de Alagoinhas, que entende, que entendia, desde a implantação do OP, que o OP deveria ser baseado na entidade, que é um grande equívoco, que eu considero, porque a UAMA de Alagoinhas é uma entidade elitista do ponto de vista que só os presidentes que participam.

Então a nossa grande vitória, no nosso ponto de vista do cidadão é a informação e o acompanhamento detalhado porque hoje é possível você ouvir conselheiros do OP fiscalizando e sendo crítico à administração. É a questão chamada do controle social que pra nós é tão importante.

Concordamos com o discurso do entrevistado n. 8 que a participação direta do munícipe é muito mais democrática do que manter como pré-requisito para participar do processo ser filiado a alguma entidade de base. Contudo, pelos dados empíricos coletados e com as entrevistas realizadas com alguns diretores da UAMA, ficou patente uma contribuição incomensurável desta entidade para a consubstanciação do processo do OP que teve um momento primordial em 2001.

Em primeiro lugar, apesar de ser fruto de uma grande mobilização popular entre 1995 e 1998 conforme análise anterior, por isto, tornando uma Lei sancionada pelo executivo anterior, abortada na prática por se tratar de um governo conservador. Em segundo lugar, foi um compromisso de campanha do Prefeito que assumiu em janeiro de 2001. Conforme algumas falas dos entrevistados já citados, a novidade atraiu muitos curiosos para ver como funcionaria e para reivindicar algo para a sua rua, bairro ou povoado. Se do ponto de vista dos movimentos sociais houve uma grande sintonia e uma boa recepção do OP, os adversários usaram a mídia local para atacá-lo, afirmando ser uma peça eleitoreira que não vingaria.

O entrevistado n. 7 mostra que em 2001 houve uma grande participação dos movimentos sociais e uma interação com as propostas apresentadas pelo governo. A atuação das lideranças da Sociedade Civil se deu como protagonistas e não mais com relações tuteladas pelo governo local:

Quando nós fizemos verdadeiras conferências, mobilizando a cidade como um todo, pra você ter uma idéia, no primeiro ano, talvez, se eu não tiver enganado, tínhamos sensibilizado no mínimo 8.500 pessoas para a construção do Orçamento Participativo. [...] começamos a trabalhar de forma participativa, melhor dizendo, a Lei do Saneamento Ambiental que deu origem ao Plano Municipal de Saneamento Ambiental conjugado com o esforço de construção do Orçamento Participativo.

Quando solicitamos ao entrevistado n. 7 que nos falasse sobre as principais conquistas alcançadas com a implementação do OP quanto ao comportamento do cidadão alagoinhense, obtivemos este discurso:

É, mudamos a cultura de subserviência que caracterizava a relação do poder local para com o cidadão independente de ele ser ou não liderança, pra mim isso tá mudado, [...] uma relação de tutela, partindo do poder local. Então, é, protagonismo dos setores organizados da sociedade civil se estabelece nessa relação, não só com o Orçamento Participativo que não é uma panacéia, é apenas um dos instrumentos.

O primeiro ano do OP foi marcante não só pelo ímpeto participativo da população, mas também pela reação das oposições. Contudo, apesar de todos os recursos utilizados pela mídia burguesa para tentar desacreditar o OP, não alcançaram êxito. Incluindo o total de

participantes na Assembléia de Lançamento; na Primeira Rodada Regional; na Primeira Rodada Temática; nas Rodadas Intermediárias; na Segunda Rodada Regional; na posse do Conselho do Orçamento Participativo (COP) e na Assembléia de Encerramento do Ciclo do OP totalizaram 5877 munícipes. (Documento n. 2) conforme os documentos pesquisados.

4.1.3 Ampliação da participação em 2002

A maioria dos entrevistados informou que não só a novidade do OP, mas também, os movimentos sociais que estavam em alta atraíram grande número de munícipes, garantindo uma participação significativa em 2001 e 2002. No início de 2002, o governo propôs e foi aprovada pelo COP a redução de 17 para 13 regionais. Contudo, houve uma queda na participação em 2003. Isto ocorreu em primeiro lugar por não ser possível tirar novas prioridades, e em segundo, em função da demanda reprimida priorizada em 2001 e 2002 que não pode ser atendida.

Desta forma, o OP teve que funcionar de forma diferente de 2003 em diante, devido o excesso de obras priorizadas e não executadas por falta de recursos da Prefeitura, particularmente conforme os discursos dos entrevistados n. 8 do grupo três, n. 6 do grupo 2 e n 11 do grupo 1. O entrevistado n. 8 chegou a fazer uma autocrítica, assumindo enquanto um dos protagonistas do processo de construção coletiva do OP por estas falhas ocorridas em 2001 e 2002 explicando o porquê: “A gente definiu uma quantidade de obras que era incompatível com o nosso investimento, porque a gente não fez a conta do custeio”.

Este último depoimento deixa a entender que o governo, na ânsia de querer atender as principais demandas reprimidas das regionais, acabou priorizando obras muito acima da capacidade de investimento do município. Houve sensibilidade excessiva em permitir que cada regional escolhesse duas prioridades em 2001 e três em 2002 mesmo com o sistema de pesos, em função de uma demanda historicamente reprimida, ou ocorreu uma falha técnica, como o mencionado esquecimento do “custeio” acima?

O discurso do entrevistado n. 8 demonstrou que o governo errou muito quando implementou o OP desde o primeiro ano do mandato. Assim como houve uma convergência em que todos os entrevistados afirmaram que, se o OP tivesse elencado menos prioridades, compatíveis com a capacidade de investimento do município, teriam menos pendências de 2002 até 2005 e conseqüentemente menos desgastes políticos.

O entrevistado n. 7 afirmou que em 2001 houve uma grande participação dos movimentos sociais e uma interação com as propostas apresentadas pelo governo. As

lideranças da Sociedade Civil atuaram como protagonistas sociais e não mais com relações tuteladas pelo governo local. Ainda apontou que a maior conquista do OP foi a mudança do comportamento de uma cultura de subserviência, que caracterizava a relação entre os executivos anteriores e o cidadão alagoinhense, que passou a agir com autonomia, não só tomando consciência das suas necessidades, mas reivindicando que fossem satisfeitas.

Se realmente houve falha técnica por não ter calculado a parte da “conta do custeio”, como afirmou o entrevistado n. 8, é um fato que poderá ser superado quando o OP avançar para discutir não só os investimentos, como todas as políticas públicas. Pois, no âmbito destas, deve ser destacado o custeio com o funcionalismo da Prefeitura. Em Porto Alegre o orçamento público foi discutido em sua totalidade conforme Santos (1999). Quanto às verbas de custeio, além de cobrir os gastos com manutenção, vejamos como o funcionalismo é incluído nelas segundo Teixeira (2000, p. 14): “no âmbito destas destacam-se os gastos com pessoal, pelo seu peso relativo. Há aqui três fatores a ponderar: a quantidade dos servidores, seu nível de salários e as aposentadorias”, para atender bem a municipalidade.

O governo municipal de Alagoinhas teve um momento privilegiado para discutir um OP de forma mais ampla, incluindo o funcionalismo municipal, já que o encontrou no início de seu mandato em janeiro de 2001, com seis meses de salários atrasados. Todavia, devido o estado de emergência em que se encontrava o funcionalismo com dívidas acumuladas e uma situação desesperadora, não daria para esperar o amadurecimento dessas discussões no OP.

Contudo, em nossa síntese horizontal, apenas um entrevistado diferenciadamente dos demais analisou que houve erro em elaborar o OP em 2001, por desconsiderar as verbas de custeio. Como em 2005 o governo municipal já submeteu a sua proposta elaborada para a LDO, LOA e mesmo de forma meio apressada o PPA para ser discutida e até emendada pelo COP, nós entendemos que em breve o governo poderá discutir as verbas de custeio no OP.

O entrevistado n. 6 não chegou a comentar nada direto, mas indiretamente falou algo similar considerando que o governo possibilitou, tanto nas assembleias das regionais, quanto no COP, uma definição excessiva de prioridades e sugeriu que:

Se fizer um calendário de obras, um plano de investimentos de obras talvez mais enxuto, que a administração pudesse cumprir rigorosamente o calendário dessas obras, esse é que é o grande problema. Eu acho que estão priorizando muitas obras e a administração, por conta dos recursos também serem escassos para a grande demanda de obras de infra-estrutura, que nós fizemos na cidade, a administração não tem dado essas respostas que nós esperamos.

Estas grandes obras mencionadas pelo entrevistado tratam do saneamento básico. Para fazer este calendário mais enxuto, implicaria possivelmente ofertar menos obras e/ou serviços, atrair uma menor quantidade de munícipes para participar das assembleias regionais como

ocorreu em 2003 e 2004. Contudo, estas observações são válidas e certamente o governo, em algum momento, terá que fazer uma opção: ou diminui esta aludida oferta, e corre o risco de ter uma queda na participação do OP, considerado “menina dos olhos de sua administração”, ou continua agindo assim e assume o desgaste político, já que os seus opositores e população terão motivos para não acreditar no OP e no Poder Executivo, de que será cumprido aquilo que foi priorizado coletivamente.

Nós já ousamos propor neste trabalho, um outro caminho que seria mobilizar a municipalidade e particularmente os municípios que formam a Micro Região de Alagoinhas para pressionar a União a elaborar uma reforma tributária e fiscal progressiva e que garantisse uma melhor distribuição do “bolo tributário” com os Municípios. Assim, poderia resgatar a histórica dívida social que se manifesta com tantas demandas reprimidas. Entendemos se tratar de um assunto complexo, que é uma prerrogativa exclusiva da União, contudo, se os executivos municipais e a Sociedade Civil não colocarem esta discussão na ordem do dia, ela não será uma prioridade imediata do Governo Federal e das elites.

Também o entrevistado n.11 analisou o porquê da crise, particularmente quanto às demandas da área de saúde, em função da precariedade dos serviços prestados pela gestão anterior à população. Por isto, aprovou um conjunto de prioridades que não poderia ser atendido, por representar um impacto incompatível com as finanças da prefeitura. Trataremos deste ponto de forma minuciosa no tópico: Articulação das demandas da saúde com o Orçamento Participativo: limites e avanços.

Com a priorização de obras/serviços superando a capacidade de investimento do município, não só criou um impasse, impedindo a indicação e a definição de novas prioridades, mas também, representou um grande desgaste político interno e externo. Internamente houve a insatisfação dos munícipes, delegados, e conselheiros, que participavam do processo de eleição de prioridades questionando dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP), do coordenador do COP e do Executivo porque não foram executadas. Do ponto de vista externo, facilitou aos opositores do OP usar a mídia, que sempre se posicionou contrária a este processo de participação cidadã, para descaracterizá-lo e afirmar que não passava de uma proposta populista e que não valia a pena continuar.

Diante disto, o Executivo local em conjunto com o Conselho do Orçamento Participativo (COP), os CROPs e os Delegados implementaram uma nova modalidade diferente de operacionalização do OP e diametralmente oposta ao “Consórcio de Prefeituras” proposto pelo o entrevistado n. 9, conforme apresenta o entrevistado n.1:

Começamos a trabalhar a inversão de prioridades. A cidadania direta, a inversão de valores e a transparência administrativa, mostrando as pessoas que a partir do momento que elas conseguem a prioridade de sua rua, por exemplo, pavimentar uma rua, tem todo um rol de políticas sociais que ainda pode ser discutido com a sociedade, como a educação, o melhoramento da saúde, a questão da criminalidade, a segurança pública.

Esta questão da inversão de prioridades é assim tratada por Teixeira (2000, p. 208):

[...] (ênfase nos gastos sociais e na intra-estrutura nas periferias, por oposição às grandes obras, em especial as viárias) vem representando, desde o início dos 90, um dos dois grandes pilares dos governos democráticos e populares (o outro é a participação popular). Expressa, por isso mesmo, um avanço fundamental na reflexão e na prática política comprometida com o aprofundamento da democracia.

Este processo vai de encontro aos executivos anteriores que investiam em obras “faraônicas”, de grande impacto visual, como as praças, viadutos, novas avenidas, beneficiando particularmente quem morava no centro da cidade em detrimento da maioria que estava na periferia, sem discutir nada com a população. Quando o governo municipal, em vez de autoritariamente decidir qual obra seria mais importante, dialogou e delegou à comunidade que elegeisse as suas prioridades, iniciou uma nova cultura política de participação democrática inexistente anteriormente. Em sendo algo novo, é compreensível que houvesse equívocos que foram sendo superados com o amadurecimento dos participantes.

Em 2001, o governo havia delegado que cada regional estabelecesse duas obras /serviços prioritários e faltaram recursos para atender todas as demandas. Em 2002 com a redução das 17 Regionais para as atuais 12, os munícipes puderam eleger 3 prioridades, mas com o sistema de pesos. Este está explicado como funciona detalhadamente no próximo item. Todas as regionais puderam definir três prioridades de forma hierarquizadas em sua ordem de execução. Em tese, somente quando todas as regionais tivessem a sua primeira prioridade executada, iniciar-se-iam as segundas e terceiras prioridades.

Ainda Teixeira (2000), nos alerta que o OP é um método, uma estratégia de gestão que pode ser instrumentalizada por quem estiver no poder ou ainda se tornar apenas um *marketing* eleitoral. Para que isto não ocorra, urge desenvolver uma cultura política real na Sociedade Civil, a fim de mantê-lo dentro dos seus objetivos de atender as verdadeiras necessidades da maioria da população. Seus representantes, através do OP, puderam formular, fiscalizar, controlar e garantir que o poder municipal implementasse o que foi decidido pelo COP. Agindo assim, não se resumiu a um instrumento eficaz para garantir só a aludida inversão de prioridades, mas também, co-responsabilizou o cidadão pelo controle dos atos e das políticas do Estado local.

Em sentido contrário ao que Marx (1977) afirmava que o Estado controlava a Sociedade Civil e não o inverso como deveria. O OP até agora vem se constituindo em uma esfera pública não-estatal de controle do Estado local, apontando para a transformação deste em uma estrutura pública controlada pelos movimentos sociais. Os discursos de vários entrevistados demonstraram estar o OP se transformando em uma prática da Sociedade Civil, e se viesse um executivo pensando em interrompê-lo, dar-se-ia mal com a população, que certamente resistiria para que o OP não se tornasse apenas um instrumento político do governo de plantão.

Ao observar pessoas simples depois de um árduo dia de trabalho, ou até mesmo, desempregadas, cansadas de procurar um trabalho, sem encontrar, a submeter-se e lutar duramente, nas reuniões do COP, para que a sua regional fosse incluída tentando entender aquela fórmula matemática complicada, percebia-se a grande demonstração de solidariedade para com o coletivo e o exercício da cidadania.

Se em 2001, desde a Assembléia de abertura até a de encerramento do Ciclo do OP totalizou a participação de 5877 munícipes, em 2002 incluindo o total de participantes na Assembléia de Lançamento; na Primeira Rodada Regional; na Primeira Rodada Temática; nas Rodadas Intermediárias; na Segunda Rodada Regional; na posse do Conselho do Orçamento Participativo (COP) e na Assembléia de encerramento do Ciclo do OP totalizou 6434 participantes. Podemos explicar esta maior participação, principalmente, com as assembleias intermediárias em sub-regiões de cada regional e por algumas decisões e ações implementadas pelo Governo Municipal através das discussões no COP, relatados a seguir, que contribuíram para estimular uma maior participação.

Conforme um conselheiro “Foi apresentado um vídeo sobre o OP de Porto Alegre, discutido os critérios gerais, elaborados em um assembleia que sugeriu como obra prioritária a que beneficiasse o maior nº de comunidades. Foi aprovada uma visita de reconhecimento nas Regiões em 30/09/01. (Documento n. 1 de 14/09/01);

Os conselheiros do COP, delegados das regionais mais os representantes do Governo Municipal visitaram as 17 Regiões buscando detectar os pontos mais críticos e que necessitavam mais urgentemente da ação governamental, a fim de beneficiar o maior número possível de munícipes também buscando ampliar os laços de solidariedade com esta informação:

Os conselheiros discutiram a questão da solidariedade, pois, a visita fez com que eles percebessem que existem regiões em situação precária e que precisam resolver o problema com brevidade. (Documento n. 1 de 05/10/01).

Nesta mesma reunião o Prefeito Joseildo Ramos pôs em discussão a proposta governamental do Projeto Piloto (Bairro a Bairro) de intervenção direta nos bairros.

Envolveram-se as secretarias de Saúde, de Obras e de Serviços Públicos a fim de melhorar os serviços prestados pela Prefeitura, eliminando a “cultura clientelista da intermediação” dos cabos eleitorais e de vereadores entre as comunidades e o Executivo. Este processo também produziu outros momentos de solidariedade e assunção dos problemas do bairro que antes só se esperava da Prefeitura, com esta informação:

Uma conselheira informou que os moradores da Baixa da Candeia (margeando a linha férrea, existia um grande buraco, o qual tinha causado acidentes) fizeram um mutirão para resolver o problema da rede de esgoto na comunidade. Documento n. 1 (09/11/01).

Aqui não foi possível analisar e relatar toda a riqueza produzida no espaço do OP. Mas conforme Teixeira (2000) ele não se reduziu à eficácia da inversão de prioridades, beneficiando a maioria da população, mas estimulou também o desenvolvimento de uma nova cultura política, pois, o COP fiscalizou não só o Poder Executivo, como o Legislativo quando este se negou a aprovar os projetos coletivos discutidos com o COP e encaminhados pelo Executivo. Quando os conselheiros se sentiram desrespeitados pela Comissão de Orçamento da Câmara de Vereadores ao se negar ir até o COP para expor a sua proposta orçamentária, eis a reação:

Um conselheiro solicitou a elaboração de uma moção de repúdio pelo descaso dos vereadores que fazem parte da Comissão de Orçamento ao convite do COP”. (Documento n. 1 de 23/11/01).

Outro conselheiro:

[...] sugeriu que a Comissão de Comunicação solicite ao Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara a relação com os nomes dos vereadores que apresentaram emendas ao Orçamento de 2002 com as respectivas cópias das emendas, para que os conselheiros tenham conhecimento quais são os vereadores que não respeitam a vontade popular.

4.1.4 Queda na participação em 2003 e 2004.

Com prioridades acumuladas de 2001/2002 e não executadas, ficou impedido a eleição de qualquer prioridade em 2003. Isto provocou um desgaste político tanto com os munícipes que se afastaram pelas prioridades não atendidas, quanto abriu um espaço permitindo que a mídia local tivesse elementos concretos para atacar o governo por não ter cumprido o que prometera com o OP. Por outro lado, foi positivo ao permitir que a população tomasse consciência destas demandas reprimidas, que até então, só quem sofria a carência conhecia.

Em 2003, com a consolidação das 12 Regiões do OP em vez das 17 de 2001, não se realizou mais a assembléia ou rodada intermediária nas sub-regiões e com a decisão de não eleger novas prioridades, houve uma queda substancial na participação social no OP, caindo

de 6.434 em 2002 para 3383 participantes em 2003. Contudo, mesmo abrindo espaço para a eleição de novas prioridades em 2004, o total de participantes no Ciclo do OP continuou caindo em relação ao ano anterior para 2970 participantes.

Nesta fala do entrevistado n.1 do grupo 1 ficou claro o constrangimento daqueles que fazem parte da equipe gestora do OP, da coordenação do COP e ajudam a dirigir as reuniões com os conselheiros e os delegados a justificar por que não pôde atender todas as demandas. E às vezes precisam até mesmo usar os subterfúgios da viabilidade técnica, termo típico do planejamento normativo e quase nunca do participativo, para amenizar as insatisfações:

[...] pois quando chegar ao COP a gente juntava a parte técnica com as demandas populares e os secretários sempre convenciam que fazer 2, 3 ruas não era tão prático, como fazer logo o bairro. Normalmente isto prevalecia por votação dos próprios conselheiros, mas por outro lado enfraquecia tanto a participação de quem não conseguia a prioridade, como aquelas pessoas que já conseguiram também, já deixavam de participar.

Às vezes esperar a chegada das verbas para “fazer o bairro todo” no imaginário de uma população historicamente preterida, poderia simbolicamente significar nunca, daí o abandono do processo. Certamente com este comportamento toda a sociedade alagoanhense saiu perdendo, não só o governo municipal com os desgastes políticos, mas principalmente, contribuiu para diminuir a mobilização, e a participação cidadã saiu perdendo.

Uma contribuição importante do entrevistado n. 2 do grupo 1 que mesmo ocorrendo uma queda quantitativa na participação em 2003 e 2004, em função das dificuldades já analisadas e também de ter superado a questão da novidade, houve um ganho qualitativo:

[...] a coordenação veio sempre sugerindo mudanças, já que o OP não é um processo pronto, fazendo algumas atualizações e sempre passando pelo COP. Em 2004 nós tivemos assembleias lotadas e agora em 2005, mais ainda, então houve um crescimento, apesar de no 2º ano, na metade do 2º ano a gente teve uma diminuição na participação e a qualidade das pessoas que participam hoje, tem ampliado, por que elas tão adquirindo conhecimento ao longo deste tempo. Elas já sabem de fato o que é o OP, como interferir, o que elas podem conquistar através das assembleias, como interagir com o poder público. Então, com certeza, hoje a gente tem um cidadão diferenciado, está realmente sabendo como e porque está inserido neste processo.

A oposição ao OP sempre foi adepta de um planejamento normativo em que somente o executivo e o seu corpo técnico planejavam. O OP, como antítese deste processo, é realizado com o instrumento da democracia direta, sendo aberto à participação, a mais ampla possível. Quando o entrevistado n. 2 afirmou que o OP perdeu em quantidade, mas ganhou em qualidade, parafraseando Demo (1995, p. 93) “a quantidade e a qualidade do novo na síntese está na proporção da radicalidade da antítese”. Ou seja, o planejamento normativo era o instituído, a antítese seria somente a participação direta da sociedade civil para planejar como o contraponto, e a síntese é a co-gestão entre Governo e Sociedade Civil como o instituído.

Para melhorar o OP, urge qualificar mais a participação social, fazer com que todas as obras/serviços definidas coletivamente sejam realizadas ou divulgando previamente quando houver algum imprevisto, e não permitir o “sepultamento” do OP, em benefício do “Consórcio Prefeituras” por ser cupulista, distante da apreciação, discussão e decisão dos munícipes, ou seja, o impedimento da democracia direta e do pleno exercício da cidadania.

4.1.5 Retomada em 2005

Em 2005, o OP. voltou a ter uma grande participação. Anteriormente havia um investimento maior com formação apenas dos conselheiros, e neste ano foi ampliado também para envolver os delegados promovendo discussões periódicas e o I Fórum Municipal de Delegados no Orçamento Participativo: Cidadania e Compromisso do qual participamos como observador. A carência de formação para os delegados é relatada abaixo:

Só em 2005 investi na formação dos delegados. Então, deveria ter dado mais importância aos delegados, só este ano a gente veio dar importância aos delegados, [...], elegeu-se os delegados, os delegados elegiam os conselheiros [...] acabou. Este ano não, a gente está fazendo Fóruns de Delegados, [...], mas, esse Fórum ajudou bastante a gente ter uma ligação bimensal com eles, [...] a gente estudou até no último Fórum, nós estudamos o Estatuto da Cidade, distribuímos pequenas cópias para eles, sínteses da cópia, quer dizer, eles saíram felizes porque eles sabiam o que era o Estatuto da cidade. (Entrevistado n. 4 do grupo 1).

Mesmo no bojo do vendaval neoliberal que varreu todo o Brasil na década de 1990, os movimentos sociais alagoanhenses que já tinham uma tradição de luta oriunda historicamente dos ferroviários e mais recentemente dos petroleiros, que contribuíram para alavancar uma maior participação social e também certo controle das políticas públicas locais. O entrevistado n. 8 nos trouxe um fato talvez inédito, quando fez esta afirmação:

Desmistificamos que esgoto não gera reeleição, quem definiu fazer esgoto e saneamento básico foi a população. Um município com um século e meio de existência ter menos de 1% de saneamento básico para a sua população demonstra o descaso das administrações anteriores. [...] Temos conselheiros que conhecem mais o planejamento, orçamento, um pouco mais da cidade pela informação que se passa no COP que alguns vereadores.

Considerando as obras de infra-estrutura como saneamento básico, que fica no subsolo e a maioria da municipalidade não vê, historicamente, no Brasil, os executivos municipais sempre preferiram as obras de grande impacto visual (faraônicas) que todo mundo via sem necessitar de usar a mídia. Na medida em que o governo discutiu com a população e priorizou investir na promoção, prevenção e na cura e reabilitação da saúde, não agradou a todos.

Contudo, a sociedade brasileira vem ampliando muito o exercício da cidadania desde fins da década de 1970 e, particularmente na de 1980. O desemprego estrutural iniciado nos anos 90 impôs uma nova agenda aos movimentos sociais, como analisa Dirceu (1999, p. 19):

O problema é que, hoje, a demanda não é só por educação, saúde, saneamento, habitação, transporte, além da demanda cultural. Existe uma demanda por desenvolvimento, uma demanda política. O grande problema, quando analisamos o papel dos nossos prefeitos e governadores é: como combinar o governo do município e do estado com a luta política nacional.

Neste ponto o município de Alagoinhas não contou com nenhum apóio do governo do estado da Bahia, por ser oposição. Tanto o entrevistado n.1, quanto o n.2 quando solicitaram espaço nas escolas da rede estadual para realizar as assembléias do OP, as diretoras formalmente cederam o espaço. Mas, quando os coordenadores e os munícipes das respectivas regiões onde situavam as escolas chegaram, ou encontraram os portões fechados, ou o corpo discente e docente havia sido liberado, com o claro objetivo de desmobilizar a participação social nas assembléias.

Diante deste comportamento e de outros relatados nas falas do entrevistado n. 2 do grupo 1, reforçado pela fala do entrevistado n. 4 do grupo 1 confirmou-se uma “marca individualista de Alagoinhas”, pois, no início da implementação do OP “Não havia o espírito coletivo e se a prioridade fosse atendida não aparecia mais, se não fosse ia se afastando”. Não se pode generalizar desta forma, porque nas categorias de trabalhadores assim como algumas associações filiadas a UAMA e a UARA que haviam investido na formação política e na ação coletiva, não existia este individualismo tão exacerbado.

Após o desmoronamento da URSS, a derrota de um projeto comprometido com os interesses populares diante de um neoliberal em 1989 no Brasil, somado aos efeitos do tripé globalização, reestruturação produtiva e as reformas neoliberais tornaram-se hegemônicas. A partir de 1990 no Brasil e no mundo, o individualismo e a concorrência ganharam mais força na mídia visando desconstruir a idéia do coletivo e da solidariedade, conforme citação:

O projeto neoliberal leva a uma grande descoesão social. Essa descoesão social não só muda a *subjetividade dos indivíduos*, que tendem cada vez mais ao setor privado, como também leva a sucessivas “*guetizações*” na sociedade; ele gera um processo de fragmentação social, fazendo emergir microorganizações e microrredes de resistências, que não se comuniquem entre si e que, na verdade, são vítimas de uma dispersão que ocorre na nossa base social. (GENRO1999, p. 14)

O entrevistado n.1 contrapondo-se à acusação da mídia local de que no início a implementação do OP não passava de proposta eleitoreira, demonstrou que a realização do OP depois de um certo tempo desbancou este discurso dos seus opositores:

[...] o processo de cinco anos que [...] está confirmando como política de governo, e as pessoas estão percebendo que não vai mudar, que não era só um programa

político eleitoral, era um programa realmente de valorização da cidadania, é que a gente deve está começando a colher os frutos. E como a gente sabe a questão de mudança de cultura e de comportamento não se dá em 4, 5, 8 ou 10 anos.

Observando o I Fórum de Delegados achamos muito interessante quando um conselheiro informou sobre a realização da Oficina sobre o PPA, LDO, LOA e Orçamento “Estamos fazendo um curso muito importante, todos devem participar. Com conhecimento fica muito mais fácil participar”. Quando estivemos participando como observador de uma Oficina muito didática monitorada por um técnico da Secretaria Municipal da Fazenda de Alagoinhas, pudemos constatar um número de participantes inferior ao que havia no Fórum, ainda que estivesse bem representativo e metodologicamente fosse mais apropriado trabalhar com um número um pouco maior, a fim de viabilizar o trabalho em pelo menos cinco grupos.

Não tivemos condições de encontrar estes cidadãos posteriormente, a fim de investigar se foi previamente restringida a participação ou se realmente não houve interesse de muitos não participarem. Também, constatamos existir uma pequena representação originária da classe média e nenhuma da classe alta. Havia uma participação majoritária dos munícipes oriundos dos bairros periféricos e mais carentes que utilizavam aquele espaço, para reivindicar melhor qualidade de vida, embora muitos já pensassem na cidade como um todo.

A fim de evitar que participassem majoritariamente os moradores dos bairros mais periféricos e mais carentes na experiência do OP em Belém, foi proposto o Congresso da Cidade, com o objetivo de ampliar as reivindicações de médio e longo prazo, para não ficar só nas necessidades mais imediatas, e pensar também em sua totalidade, a cidade do futuro, conforme Rodrigues, et al. (2002, p. 34):

O que está sendo proposto é a superação dos limites do OP no que se refere ao debate apenas do orçamento municipal, alargando os horizontes de discussão, incorporando a sociedade civil organizada, as instâncias de controle social num único processo, ao mesmo tempo mais rico e profundamente revolucionário e inovador.

Fazendo justiça aos alagoinhenses, quando foram aprovadas as obras de infra-estrutura como o saneamento básico, já apontaram para o futuro. Por outro lado, fomos informados que o governo municipal também promoverá em 2006 o Congresso da Cidade, não só para racionalizar custos, mas também, para otimizar o tempo gasto pelos (as) munícipes em várias reuniões semanais e às vezes algumas extraordinárias, e pela equipe do governo que coordena os encontros.

É obrigação do governo municipal em primeiro lugar, zelar e buscar a garantia da qualidade de vida para todos (as) os (as) cidadãos (ãs). Quando consultarmos a Lei Orgânica do Município, a Constituição Estadual e Brasileira, assim como na Declaração Internacional

dos Direitos Humanos estão lá garantidos que o governante é responsável para buscar garantir condições de vida digna para todos os seres humanos. Por isto, concordamos que:

O dever de cuidar do cidadão é do Prefeito, mas também é do Governador e do Presidente. Todos foram eleitos e a população tem que exigir o que lhe é devido. Não é admissível, por exemplo, que os governos Estadual e Federal tenham abandonado a educação infantil, não destinem um centavo sequer para colocar crianças de 0 a 06 anos em creche ou pré-escola, em turno integral. Hoje, o que existe de educação infantil na cidade é graças a um sobre esforço do governo municipal – que já acumula prêmios pela qualidade de intervenção, como é caso da Creche Erê, situada num dos maiores “bolsões” de exclusão-, e a uma rede de solidariedade que compreende ONGs, instituições religiosas e entidades comunitárias. (RODRIGUES, ET AL, 2002, p. 84)

Para vislumbrar um processo de inclusão social é necessário compreender a lógica neoliberal traduzida na globalização econômica e financeira dominante no mundo, que vem negando os direitos humanos mais elementares com o projeto do “Estado Mínimo”. Somente investindo na lógica da experiência solidária poderemos criar melhores condições de vida, em direção a um futuro de inclusão. E esta lógica deve ser desenvolvida no micro, ou seja, nas comunidades do Município. Partindo dos dados empíricos encontrados na investigação do OP, entendemos que, mesmo de forma lenta, esta lógica solidária vem sendo construída. Contudo, achamos imprescindível que o Governo e a Sociedade Civil local invistam na formação de um sujeito integral proposto por Campos (2000) para alcançá-la.

Pensando nesta perspectiva, insistimos nos últimos dez anos em fóruns privilegiados, como o meio acadêmico, a direção nacional do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio Econômicas (DIEESE), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e no Sindicato do Ramo Químico Petroleiro (SRQP) e não conseguimos sensibilizar suas respectivas diretorias da importância e urgência de uma campanha nacional por uma reforma tributária e fiscal progressiva no Brasil.

Entendemos que sem esta, dificilmente haveria inclusão social no País, que garantisse qualidade de vida com dignidade para a maioria dos excluídos. Pois, as atuais políticas compensatórias amenizam o problema no curto prazo, mas, não o eliminam no futuro e nem garantem autonomia e dignidade para quem necessita delas. E pior, pode se tornar um poderoso instrumento de manipulação dos mais necessitados por governantes inescrupulosos.

Tentamos captar dos nossos entrevistados como compreendiam e se houve algum tipo de ação implementada no município para tentar descentralizar o atual “bolo tributário”. A maioria não tinha clareza da importância de uma reforma tributária e fiscal progressiva e pouca coisa foi feita no município. Neste, mesmo sendo a principal fonte de arrecadação e de gastos, há uma concentração dos tributos arrecadados pela União, penalizando-o, já que fica

com algo em torno de 3% do orçamento municipal para novos investimentos. Os alagoinhenses conseguiram apenas implementar o IPTU progressivo.

As organizações de cúpula que congregam os Fóruns estaduais e o nacional de Prefeitos quando vão ao Palácio do Planalto cobrar uma melhor distribuição dos tributos arrecadados, até agora não interessaram envolver a Sociedade Civil nessa questão. Por quê? Seria o medo da co-gestão? De ter que agir com maior transparência? Tudo indica que sim, já que dos 5562 municípios brasileiros apenas em torno de 190 praticavam o OP até 2004¹⁶!

Citamos São Francisco do Conde como o município que possui a maior renda per capita na Bahia, com a maioria da sua população vivendo em condições miseráveis. Se houvesse uma reforma tributária e fiscal progressiva isto seria resolvido. Parafraseando o entrevistado n. 6 do grupo 2 isto ocorre por: “má administração e não por falta de maior participação social. Em Alagoinhas, existe esta participação social, mas faltam recursos em primeiro lugar, priorizar menos obras em segundo, e administrar melhor os recursos existentes”.

No entanto, mesmo com esta concentração de renda e de riqueza existente no Brasil, o município se coloca impotente para realizar políticas macroeconômicas, por ser uma prerrogativa constitucional da União. Como para o Presidente da República é muito cômodo e para as elites do país mais cômodo ainda o atual modelo, resta uma reação vinda dos municípios. Os executivos destes deveriam investir para que a Sociedade Civil instigasse o governo da União a por na ordem do dia uma reforma tributária e fiscal progressiva, para atacar o atual quadro de desigualdade no País demonstrada por Hereda (1999, p. 148):

[...] somos conhecidos por nossas desigualdades e concentração perversa de renda (os 10% mais ricos abocanham cerca de 48,7% da renda nacional, enquanto os 10% mais pobres apenas 0,8%). Nossos indicadores sociais chegam, em alguns casos, a ser equivalentes a países da África, o continente mais pobre do planeta.

Para além disto, o neoliberalismo hegemônico na década de 1990 no Brasil, facilitou a globalização da economia, o processo de reestruturação produtiva que contribuiu para a fragmentação do movimento operário e garantiu maior liberdade para o capital, alimentar esta lógica analisada por Hereda (1999, p. 151):

Sob esse efeito perverso, quem não “competir” em âmbito mundial tem de fazê-lo internamente na rede das cidades dos países que, como o nosso, têm adotado o ideário neoliberal imposto pelo FMI e, por isso, se omitem de fazer qualquer política de desenvolvimento, seja ela industrial, agrícola ou de qualquer outra ordem. A guerra fiscal entre estados e municípios que assola o país ilustra bem esse estado de coisas.

¹⁶ Conforme pesquisa de Victoriano (2005, p. 79)

Conforme Hereda (1999), a Bahia participou ativamente da guerra fiscal em relação à “ajuda financeira” que ela concedeu para que a mega empresa automotiva Ford abandonasse o início da sua implantação no Rio Grande do Sul e outras empresas do setor de calçados do Sul do País se instalassem aqui. O governo da Bahia beneficiou o grande capital em detrimento da sua população que vive hoje abaixo da linha de pobreza. Segundo o Mapa da Fome do IBGE de 2002 50,5% dos baianos ganhavam até meio salário mínimo por mês. Por isto concordamos com Daniel (1999, p. 207) quem está implementando o OP deve fazer de tudo:

[...] para influir no campo das idéias, ganha destaque a produção da história local e de símbolos indentitários alternativos, que efetuem o encontro entre a identidade local e o direito à cidade: criam-se, assim, condições propícias à gestação coletiva de uma utopia de cidade ancorada na idéia de direitos. Deve ficar claro, ainda, que o desafio colocado perante o tema das manifestações culturais não se limita à adoção de políticas culturais locais por parte do governo (voltadas sobretudo ao estímulo para a concretização de tais manifestações culturais, e por isto também obrigatórias num projeto democrático e popular).

É imprescindível a defesa de um Estado local forte contra a idéia do Estado Mínimo neoliberal para garantir os direitos de cidadania conforme Daniel (1999, p. 213): “[...] como o ente que detém o monopólio do conhecimento e do saber sobre a sociedade. O que se requer é um outro Estado, forte para se contrapor ao mercado auto-regulador e, ao mesmo tempo, para garantir a autonomia da sociedade e favorecer os direitos de cidadania”.

Alagoinhas mesmo implementando o OP há cinco anos, tal como a maioria dos municípios brasileiros, não tem como garantir todas as crianças na pré-escola. Enquanto os filhos dos pobres e os pobres ficam à espera da aprovação do Fundo da Educação Básica (FUNDEB) para implementar a pré-escola, os filhos da classe média e dos ricos estão se preparando para dirigir os destinos da nação.

Mesmo um clássico defensor liberal da cidadania mais formal do que a real como Alfred Marshall analisado por T. Marshall, afirmou que apenas excepcionalmente, o primeiro defendeu a intervenção do Estado sobre a Sociedade Civil, a fim de garantir a educação as crianças. No entendimento dos dois autores, sem a educação tornar-se-ia impossível o exercício dos direitos civis, pois, sem saber ler e escrever o indivíduo teria dificuldade para conquistar a sua cidadania. Vejamos como o assunto é tratado por Marshall (1967, p. 62):

Em outras palavras, as desigualdades do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida. [...] um direito incontestável, o direito das crianças serem educadas, e neste único caso ele aprovou o uso de poderes coercitivos do Estado para atingir seu objetivo”. [...] Ele dificilmente poderia ir além sem colocar em perigo seu próprio critério de distinção entre seu sistema e o socialismo sob qualquer forma a preservação da liberdade do mercado competitivo.

Marshall aqui concorda com a visão de mundo liberal de Alfred Marshall que acaba justificando esta intervenção do Estado como uma exceção imprescindível para a garantia dos

direitos civis. Marshall, um social democrata convicto que viveu na “era de ouro do capitalismo em expansão” que empregava a maioria dos trabalhadores no mercado formal de trabalho, ao contrário da era neoliberal, achava que era possível conquistar uma sociedade humanizada mesmo no sistema capitalista. Naquela época tanto o pensamento coletivo quanto o nível de emprego estava em alta, enquanto que nas últimas duas décadas, ambos estamos em queda, e, ao contrário de uma perspectiva solidária, o individualismo tornou-se hegemônico.

Concordamos com o entrevistado n. 4 que sem investir na formação dos conselheiros e dos delegados não só para elaborar, acompanhar, fiscalizar a implementação do OP, mas também para tornarem-se líderes capazes de repassar as informações nas suas respectivas regionais. Para isto necessita de uma formação permanente para que estes delegados e conselheiros contribuam para a formação base.



Encerramento do Ciclo do Orçamento Participativo em Alagoinhas – BA (2006)

4.2 Orçamento Participativo em Alagoinhas - BA: Instrumento Pedagógico de Cidadania?

Alagoinhas é uma cidade nordestina cuja oligarquia local, em geral reproduziu um comportamento similar tal qual a estadual e a nacional, que historicamente sempre buscou dificultar a participação social das camadas mais desfavorecidas economicamente ao exercício da cidadania. Para contextualizá-la historicamente, é preciso resgatar que foi um importante entroncamento ferroviário, e um dos grandes epicentros da organização dos trabalhadores, e particularmente, da Greve Geral dos ferroviários baianos em 1909, conforme analisa Fontes (1998).

Em 1964, iniciou a prospecção do petróleo que foi fortalecida nos anos 70, e que atualmente é produzido em baixa escala, diminuindo muito o valor recebido pelos royalties da Petrobrás. Hoje, além de uma fábrica de cerveja, e sem grandes indústrias, vive da agropecuária, do comércio e os seus cidadãos têm ocupação no Centro Industrial de Aratu, no Pólo Petroquímico de Camaçari, na área petrolífera, na agro-pecuária e, principalmente, no comércio internamente.

Uma nova realidade sócio-política foi gestada pela grande mobilização dos movimentos sociais a partir de meados dos anos 90 com as camadas populares, que antes se encontravam politicamente subalternas na sociedade alagoinhense, conseguindo eleger um executivo municipal comprometido com os seus interesses. Tão logo o novo governo tomou posse em 2001, investiu em um processo de co-gestão, implementando o Orçamento Participativo (OP) e impulsionando a participação direta da Sociedade Civil.

Mesmo com o OP já sendo uma experiência consagrada em Porto Alegre há 12 anos, até 2004, apenas cerca de 190 municípios brasileiros e alguns internacionais o praticavam e contribuíram muito para a formação de novos líderes, ampliando o exercício da cidadania. A classe dominante local reagiu duramente contra a implementação do OP, e quem assumiu a condução deste projeto parecia ter “consciência” de que isto ocorreria tal qual Demo (1995, p. 97) afirma: “Ser original dá muito trabalho, geralmente custa muita polêmica, e supõe remar contra a maré”.

Tendo o exercício da cidadania como um dos eixos teóricos do objeto de estudo, assim como a prática política que o produz, nos sentimos estimulados em analisar o porquê da reação dos representantes da classe dominante contra o desenvolvimento do OP em Alagoinhas. Para isto, necessitamos compreender o legado histórico da antiparticipação, imposto pelas elites brasileiras, desde o período colonial até hoje. E para entender como se

conformou este cerceamento da cidadania, nos aproximamos da análise de Freire (2000, p. 31) para ter uma idéia clara de que é preciso um distanciamento, ainda que temporário do objeto de estudo:

Quanto melhor me ‘aproximo’ do objeto que procuro conhecer, ao dele me ‘distanciar epistemologicamente’, tanto mais eficazmente funciono como sujeito cognoscente e melhor, por isso mesmo, me assumo como tal. O que quero dizer é que, como ser humano, não devo nem posso abdicar da possibilidade que veio sendo construída, social e historicamente, em nossa experiência existencial de, intervindo no mundo, inteligí-lo e, em consequência, comunicar o inteligido.

Partindo deste raciocínio, para melhor compreender o objeto deste trabalho necessitamos analisar os obstáculos desenvolvidos historicamente pelas elites brasileiras para inibir o exercício pleno da cidadania. Para isto, ousamos organizar uma tipologia conforme os principais marcos históricos analisados por Santos (1979), Demo (1992), Carvalho (2001), Pinsky, J. e Pinsky, C. (2003), ainda que de forma meio arbitrária, em cinco momentos diferentes: cidadania negada, cidadania cerceada; cidadania tutelada; cidadania reprimida e cidadania exercitada e como vem se conformando este processo de formação da sociedade brasileira entre 1500 e 2005.

Para fazer de forma sintética uma discussão dos principais marcos que obstaculizaram a ação cidadã no Brasil, também nos inspiramos na vivência como monitores de oficinas sobre a “História da Cidadania no Mundo e no Brasil”, e particularmente imbuído deste conceito de cidadania elaborado por Demo (1992, p. 17):

Compreendemos cidadania, assim, como processo histórico de conquista popular, através do qual a sociedade adquire, progressivamente, condições de tornar-se *sujeito histórico consciente e organizado*, com capacidade de conceber e efetivar projeto próprio. O contrário significa a condição de massa de manobra, de periferia, de marginalização. [...] A estratégia secular de obstaculização do processo de formação da cidadania inclui a tutela, em particular políticas sociais assistencialistas, que aplacam o potencial reivindicativo e transformador em troca de migalhas.

No primeiro momento, vejamos o porquê da denominação de cidadania negada. Para compreender este processo, faz-se necessário resgatar alguns dos principais aspectos e instrumentos que a classe dominante usou para limitar o exercício da cidadania durante os 505 anos da História do Brasil. Para além dos autores citados nas páginas 21 e 22, foi necessário estudar Faoro (1979), que ao analisar em sua obra clássica “Os Donos do Poder”, nos fornece um indicativo da origem da formação e da transplantação do Estado Patrimonial português para o Brasil desde o período colonial.

Como Portugal vivenciou vários séculos com invasões e guerras contra os povos árabes, o rei administrava a “coisa pública” como se privado fosse da coroa portuguesa. Conquistada a independência, manteve-se a administração patrimonialista e, segundo o autor,

esta funcionou como um grande obstáculo para que Portugal iniciando a expansão europeia, não se industrializasse como a Grã-Bretanha.

Com o processo da colonização brasileira foi transplantado o mesmo modelo administrativo para as “terras tupiniquins”. Com esta pesada herança ainda daquela época, a maioria dos 5562 prefeitos dos municípios brasileiros administra os bens públicos, como se privado fosse das poucas famílias ricas locais, em detrimento da maioria da população.

Para compreender como o processo do exercício da cidadania plena foi inviabilizado neste País, a obra de Prado Júnior (1977), nos mostra como se produziu uma sociedade com uma estrutura econômica subordinada aos interesses europeus entre 1549/1888. Neste período prevaleceram as relações escravistas de produção, onde o negro não era considerado gente, mas apenas um instrumento de trabalho e uma “mercadoria” de altíssima liquidez. Não tinha acesso à educação e a nenhum tipo de seguridade social, muito menos direito à liberdade de ser tratado como um ser humano. Assim, a cidadania foi negada para a maioria da população.

O analfabetismo vem sendo massivo desde o período colonial, imperial e até mesmo na República Velha. Segundo Carvalho (2000) aproximadamente, 85% dos brasileiros incluindo a população escrava, ex-escrava, afrodescendente, mestiça com o indígena e branco pobre eram analfabetos, não usufruíam nenhum direito civil, político, muito menos os sócio-econômicos.

T. Marshall, um clássico defensor da cidadania, concordou com Alfred Marshall um liberal convicto e defensor do livre-mercado, que entendia ser necessário a intermediação do Estado ou até mesmo a intervenção, somente quando a Sociedade Civil não desse conta de manter a educação das crianças, como um instrumento de garantia para o “britânico comum” poder concorrer no livre-mercado com igualdade de condições com um “cavaleiro inglês”. Entendiam que quem não soubesse ler e escrever bem, sequer poderia exercitar os direitos civis. Os demais direitos deveriam ser conquistados pelo indivíduo no livre-mercado. Se por acaso um indivíduo necessitasse de ajuda do Estado para sobreviver, ele estaria decretando a sua incapacidade de se manter, e, portanto, estaria exercitando uma cidadania negativa.

Como T. Marshall viveu o auge do Estado de Bem-estar Social em que predominou o denominado “Círculo Virtuoso do Crescimento Capitalista ou Anos Dourados do Capitalismo”, de “forma evolucionista”, ele acreditava que este processo se expandiria para outros países. Nesta ótica, só não teria um bom emprego quem fosse preguiçoso e/ou vagabundo, daí a cidadania negativa. Para o autor, o indivíduo faz a sua escolha racional de um projeto de vida, e exercerá uma cidadania positiva, quando conquistá-la com os seus próprios méritos, tendo um estilo de vida proporcional ao lugar que ocupa na estratificação

social. Na concepção liberal só o “trabalho dignifica o homem”, e se um homem não for trabalhador, será um vadio.

Do ponto de vista da cidadania, a maioria da população brasileira sempre esteve distante do que conquistou a classe trabalhadora dos “Países Centrais”, bem como o que se conformou como o Estado de Bem-estar Social. Mesmo com a Independência do Brasil em 1822 de Portugal, a maioria da população ficou excluída da cidadania formal, com o estabelecimento do voto censitário que vigorou durante todo o período do Regime Imperial.

A Proclamação da República, em 1889, e a primeira Constituição Republicana de 1891 eliminaram a exigência de renda de 200 mil-réis para votar, que caracterizava o voto censitário. Porém, mantiveram a restrição do voto às mulheres, aos analfabetos (apenas 15% da população era alfabetizada, ou 20% considerando só a masculina), menores de 21 anos, soldados, mendigos e membros das ordens religiosas durante toda a República Velha, conforme Carvalho (2001). Com a ausência de políticas públicas de educação, saúde e de seguridade social, para a maioria da população entre 1889 e 1930, quase todos os direitos de cidadania, mencionados por Gadotti (2000), foram negados à maioria da população, e por isto, denominamos este período de cidadania cerceada.

Quanto ao terceiro momento denominamos de Cidadania tutelada. Inspiramos-nos no conceito de cidadania regulada, discutido por Santos (1979), que predominou durante o Regime Populista, já que a Legislação Social desenvolvida pelo governo Getúlio Vargas a partir de 1930, incluindo a Legislação Trabalhista, Previdência Social e a Justiça do Trabalho somente eram estendidas aos trabalhadores incluídos no mercado formal de trabalho.

Desta forma, todos os trabalhadores rurais, desempregados e autônomos (cerca de 75 a 80% do total) foram excluídos das legislações recém-criadas. Com isto, o chamado “Pai dos Pobres”, que foi muito mais a “mãe dos ricos”, excluiu a maioria da classe trabalhadora, deixando-a conforme Santos (1979) como sub ou pré-cidadã, sem poder usufruir a seguridade social recém-criada. Pois a cidadania só era acessível a quem estivesse inserido no mercado formal de trabalho com carteira assinada, e ainda proporcional à renda auferida. Não se tratava de seguridade social universal, mas apenas particularista, onde o cidadão tinha que contribuir primeiro, para usufruir posteriormente, proporcional ao que havia contribuído.

Quando os excluídos da seguridade social da era Vargas acumularam forças, reivindicaram as reformas de base para garantir a inclusão social. A classe dominante, descompromissada com um Estado de Bem-estar Social, para impedir um processo de politização das camadas populares, priorizou os seus interesses imediatos e “mesquinhos”, se uniram aos militares conservadores e impuseram a “Ditadura Militar” por 21 anos, entre 1964

e 1985 suspendendo todas as liberdades democráticas. Denominamos a este o quarto momento de Cidadania reprimida.

O “Golpe Militar” não só no Brasil, como na Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai, ou seja, em todo o “Cone Sul” usou a força para combater quaisquer tipos de reação e reivindicações dos movimentos sociais contrários a instauração das ditaduras militares. Conforme Parker (1977) contou com todo o apoio logístico dos EUA, dentro do bojo da “Guerra Fria” com o discurso de combater a ameaça comunista em toda a América Latina.

A cassação dos registros dos partidos políticos de esquerda, intervenção nos principais movimentos sociais, perseguição, exílio, prisão, tortura e assassinatos de vários militantes e proibição das reuniões, representou um enorme atraso para o exercício da cidadania no Brasil. Para além disto, fizeram uma reforma no ensino médio e universitário impondo um modelo tecnicista, com o discurso “patriótico” de que precisava de técnicos preparados para construir a “Potência Emergente”, ou o “Brasil Grande”, eliminando as disciplinas introdutórias de filosofia e sociologia que sensibilizaria e impulsionaria o pensamento social. Para os conservadores, estas disciplinas tinham um caráter subversivo. Apesar de toda a repressão os movimentos sociais foram acumulando forças e lutando até derrubar o Regime militar.

Com o esgotamento do “Milagre Econômico Brasileiro” e do “Nacional Desenvolvimentismo” gerando recessão econômica, desemprego e fome, houve um crescimento do movimento popular e sindical. Foi um período marcado por grandes greves no final da década de 1970 e de 1980, em todo o Brasil, pelo movimento sanitarista, pela Campanha das Diretas Já e pela luta por uma Assembléia Nacional Constituinte Livre e Soberana que resultou na Carta Magna de 1988.

Nesta, o Capítulo da Seguridade Social e da garantia dos Conselhos Institucionais abriu portas, jamais vistas no País, para a possibilidade de um “amplo controle social” do legislativo e do executivo, ainda que não tenha amadurecido o suficiente para por na ordem do dia a reforma do judiciário. Classificamos o quinto momento de Cidadania exercitada.

Desde os (as) bravos (as) cidadãos e cidadãs que resistiram e lutaram contra a ditadura militar até quem continua lutando ainda hoje, a fim de garantir o exercício pleno da cidadania para todos, entende, que superar esta tradição da antiparticipação política é algo muito difícil. Pois, a mídia e a escola burguesa se encarregam de fomentar o exercício da cidadania formal, defendida pela democracia liberal como o suficiente, desestimulando a cidadania plena.

Mesmo existindo uma grande população marginalizada que sequer pode se alimentar, morar, se educar, sem acesso ao transporte de qualidade, à saúde e ao lazer dignamente, isto é tratado pela mídia como natural e não como um problema de exploração social. No máximo

fazem-se as campanhas nas emissoras radiodifusoras e televisivas, sensibilizando a população mais “privilegiada” a contribuir de forma assistencialista e “dadivosa”.

Objetivam demonstrar solidariedade com a maioria dos excluídos por um lado, mas por outro, visam mascarar a gênese do problema, que é, muitas vezes, a exploração, centralização e concentração de renda e de riqueza nas mãos de uma minoria rica, que não existiria sem uma maioria extremamente pobre.

As idéias evolucionistas do *welfare State* não floresceram aqui pelas “terras tupiniquins” como profetizou Marsahall (1967) nem durante o auge do “milagre econômico brasileiro” entre 1969 e 1973 para beneficiar a maioria da população. Menos ainda, com o processo de globalização da economia, de reestruturação produtiva, e das políticas neoliberais, que se tornaram hegemônicas na década de 1990 no mundo todo, prejudicando principalmente as parcelas mais pobres e periféricas da população em todo o globo terrestre.

Antunes (2004, p.135), afirma que: “se durante a década de 1970, no auge da expansão do emprego industrial, o Brasil chegou a possuir cerca de 20% do total dos trabalhadores na indústria de transformação, na década de 1990 a indústria de transformação absorvia menos de 13% do total da ocupação nacional”. Esta situação pôs a classe trabalhadora brasileira na defensiva, e com o principal sujeito social, ficando parcialmente fora de combate, o conjunto dos movimentos sociais no país viu-se muito enfraquecido.

Se nos países centrais o setor de serviços absorveu grande parte da mão-de-obra expulsa dos outros setores, nos países periféricos se manteve com certa inelasticidade, devido à alta concentração de renda que produziu um baixo poder aquisitivo da classe trabalhadora. O município estudado tendo baixo índice de emprego formal apresentou renda média muito baixa, e esta não tenderia a subir muito, mesmo se o Governo atraísse novos investimentos, pois a remuneração média manter-se-ia baixa devido a grande oferta de mão-de-obra. Somente cresceria em curto prazo se melhorasse o sistema de distribuição de renda no País.

Segundo IBGE (2000), Alagoinhas apresentava 35.639 famílias, dentre estas 40,9 % possuíam renda familiar per capita de até ½ Salário Mínimo (SM) e uma população em idade economicamente ativa de 105.799, das quais apenas 53,7% encontrava-se economicamente ocupada. As pessoas ocupadas segundo a posição na ocupação e no trabalho principal representam um percentual de 63,1% de empregados, 2,6% de empregadores, 26,6% de pessoas que trabalham por conta própria, 4,8 recebem ajuda dos membros da família e 2,9 % de trabalhadores para o próprio consumo.

Com o discurso de que “só o trabalho dignificava o homem”, que “era o manancial de toda a cultura”, os teóricos liberais enfatizaram o trabalho a fim de garantir a acumulação

capitalista. Nos primórdios do capitalismo, as elites nunca toleraram a “vadiagem”, sempre a combateram com rigor, pois, se a moda pegasse, elas não poderiam viver sem trabalhar. Rifkin (1996) analisou que os impactos das novas tecnologias haviam decretado o fim da “Sociedade do Trabalho” e do emprego. Discordamos desta visão extremista e nos apoiamos em Druck (1999) ao afirmar que não há uma crise do trabalho, mas do “sistema capitalista e do trabalho assalariado fordista”, já que não se produz nenhuma riqueza sem o ato do trabalho humano em transformar a natureza em bens culturais.

Contudo, indubitavelmente, com a queda do nível de emprego no mercado formal de trabalho, aumentou o desemprego, caiu a renda média, aumentou a pobreza, a miséria, o desespero e a violência. Como o minério no subsolo não se transforma em ferro e depois motor de um carro; muito menos o petróleo, a 1200 metros de profundidade, vira nafta, eteno; termo-plástico torna-se almofadas para o carro sem o efeito do trabalho humano, logo, a idéia do fim do trabalho, como defende Rifkin (1996), é questionável. Por isso, estamos de acordo com Campos (2000, p. 53) ao afirmar que:

O trabalho não morreu. Ainda quando o trabalho esteja morrendo. Sim, o trabalho, conceituando segundo uma perspectiva capitalista, agoniza. O capitalismo tanto endeusou o trabalho, quanto reduziu o seu significado, restringindo-o somente às atividades necessárias à produção de mais-valia. O valor do trabalho medido pela produção de valores de troca. E, de fato, se o trabalho humano fosse somente isto, apenas aquele esforço que cria mercadorias, então, ele estaria se reduzindo. Um estilo de vida em crise estrutural [...]

Concordamos com o autor que o trabalho não se resume em produção objetiva de valores de troca, mas, também, é um meio vital de realização humana. Contudo, isto ocorre combatendo o trabalho alienado, e investindo em trabalho que seja prazeroso e que o ser humano possa se realizar enquanto sujeito social.

Durante a observação participante, percebemos que os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP) estavam trabalhando para garantir a infra-estrutura, a organização, e a realização das assembleias regionais do OP. Eles ainda eram responsáveis pela sistematização do material e registro do que foi discutido e decidido nas assembleias. Sem o trabalho prévio deles, teríamos muita dificuldade de realizar a presente pesquisa.

A maioria deles demonstrou muito prazer em realizar aquele trabalho, por estar contribuindo para o processo de construção da democracia no município. Sendo um trabalho digno, por que não deveriam ser remunerados? E este foi um dos motivos que levou o entrevistado n.13 a desistir de continuar participando do OP, por compreender que deveria ser somente um trabalho voluntário e não remunerado. Voltaremos a este tema mais à frente.

Em uma cidade carente de empregos em todos os setores da economia, que o entrevistado acima conhecia bem, inicialmente foi difícil interpretar e/ou captar o que estava por trás de seu comportamento aparentemente tão radical, de se negar a participar por ter “conselheiro remunerado” e não somente voluntariado envolvido no processo. Como se tratava de um trabalho tempo integral, se os coordenadores qualificados para aquela função trabalhassem voluntariamente, como sobreviveriam?

A não ser que algum “rico humanista” ou alguém com tempo disponível desempenhasse aquele trabalho, ou um bom mecenas os bancasse, o fato é que o vendaval neoliberal vem devastando os laços de solidariedade. Ou ainda, se fosse consenso que somente poderia ter no OP conselheiros e mesmo os políticos não pudessem ser remunerados, retornaríamos no tempo, pois só quem não dependesse do trabalho assalariado poderia fazer política, ou seja os ricos. E os demais voltariam à servidão ou a completa omissão.

Como o entrevistado, militando em prol da coletividade tinha esta compreensão? Ele poderia não considerar aquela ação dos coordenadores como trabalho, por não ser considerado um trabalho produtivo. O fato é que as novas tecnologias, a cada dia, vêm substituindo o trabalho manual pelas máquinas. Marx já havia apontado, em meados do século XIX, que o trabalho morto eliminaria o trabalho vivo. Ou seja, a cada máquina mais moderna que é fabricada, “os saberes” do operariado é incorporado nela, portanto trabalho morto, quando empregado na produção, prescinde de grande número de trabalhadores (trabalho vivo), economizando mão-de-obra.

Todas as vezes que o sistema capitalista se viu fortemente pressionado pela classe trabalhadora, implementou um processo de reestruturação produtiva visando aprimorar a base técnica e/ou novas formas de gestão do processo de trabalho, objetivando reduzir o tamanho, a organicidade controlando o proletariado para não comprometer a acumulação capitalista. No entanto, mesmo disciplinando e reduzindo a renda da classe trabalhadora, ela é imprescindível para a reprodução do próprio capital. De acordo com Antunes (2001):

[...] é bastante evidente a redução do trabalho vivo e a ampliação do trabalho morto. Mas, exatamente por que o capital não pode eliminar o trabalho vivo do processo de criação de valores, ele deve aumentar a utilização e a produtividade do trabalho de modo a intensificar as formas de extração do sobre trabalho em tempo cada vez mais reduzido. A diminuição do tempo físico de trabalho, bem como redução do trabalho manual direto, articulado com a ampliação do trabalho qualificado, multifuncional, dotado de maior dimensão intelectual [...].

Com a implementação da “especialização flexível”, iniciada no Japão e difundida mundialmente com as políticas neoliberais, uma pequena parcela da classe trabalhadora foi muito qualificada e vem permanecendo estável nos empregos, enquanto que a maioria é

submetida relações de trabalho precárias, instáveis ou completamente excluídas do mercado formal de trabalho.

A sociedade industrial europeia foi formada lentamente em torno de pelo menos dois séculos. Quando iniciou a sua desconversão de forma mais acelerada, a partir da década de 1970, eliminando milhares de postos de trabalho, no setor industrial, o setor de serviços foi absorvendo esta mão-de-obra e foi superando o industrial que era hegemônico. Isto só foi possível porque o padrão de seguridade social conquistado pela classe trabalhadora local, ao longo deste tempo propiciou uma distribuição de renda mais equânime e suficiente para alimentar o crescimento do setor de serviços.

Este fato, que não ocorreu no Brasil, em geral, e, particularmente, em Alagoinhas, pois, este setor no Brasil continuará inelástico; enquanto não for feita uma reforma tributária e fiscal progressiva, não conseguirá se aproximar do Estado de Bem-estar Social europeu, em termos de aumentar o poder aquisitivo das camadas populares. Por isto a maioria da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira se encontra no mercado de trabalho informal, ou seja, no subemprego no Brasil e Alagoinhas não seria diferente.

Não existe uma Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) em Alagoinhas. Assim usamos os dados da Região Metropolitana de Salvador (RMS) como instrumento para demonstrar o baixo rendimento dos trabalhadores oriundos das camadas populares, já que a situação de Alagoinhas tende ser mais precária que a da RMS pela menor oferta de empregos formais, maior taxa de subemprego e rendimento médio menor.

Tabela 1-Taxa de Desemprego por tipo em Salvador, Região Metropolitana e Demais Municípios do Estado da Bahia abr.1997 - abr. 2006.

Períodos	Taxa de Desemprego por tipo (%)										
	Total			Aberto			Oculto				
	RMS (1)	Salvador	DM (2)	RMS	Salvador	DM	RMS			Salvador	DM
							Trab. Precário	Desalento	Total		
Abril 1997	21,2	20,1	26,1	12,4	11,7	15,5	5,4	3,4	8,8	8,5	10,6
Abril 1998	24,5	23,1	30,1	14,3	13,5	17,6	6,9	3,3	10,2	9,6	12,5
Abril 1999	27,5	26,4	32,4	16,2	15,7	18,1	7,8	3,5	11,3	10,7	14,3
Abril 2000	28,2	27,2	32,3	16,2	15,6	18,5	8,3	3,7	12,0	11,6	13,8
Abril 2001	27,1	25,9	32,2	16,1	15,2	19,6	7,9	3,1	11,0	10,7	12,6
Abril 2002	28,2	27,1	33,3	17,0	16,1	21,0	7,8	3,4	11,2	11,0	12,3
Abril 2003	29,4	28,3	34,3	18,6	18,0	21,6	7,4	3,4	10,8	10,4	12,8
Abril 2004	26,7	25,6	31,2	15,9	14,8	20,5	7,3	3,5	10,8	10,8	10,7
Abril 2005	25,7	24,8	29,9	14,9	13,7	20,3	7,3	3,5	10,8	11,1	9,6
Abril 2006	24,4	23,5	28,1	15,3	14,6	18,0	6,7	2,4	9,1	8,9	10,1

Fonte: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

1- Região Metropolitana de Salvador

2- Demais Municípios do Estado da Bahia

Diante de um quadro em que predomina o trabalho informal, dialogamos sobre a compreensão do entrevistado n. 13 de que o trabalho remunerado dos CROP é tão digno como qualquer outro. Percebemos que durante a observação participante nas reuniões do COP e nas assembleias regionais, os coordenadores demonstraram ser aquele trabalho, além de algo prazeroso, por estar se constituindo enquanto sujeito social, e contribuindo para a constituição de novos sujeitos, e para ter uma sociedade alagoinhense com melhor qualidade de vida e mais humana. Como observadores participantes não somos neutros, nos sentimos como um cidadão alagoinhense, fazendo uma política ativa, discutindo e contribuindo para uma melhor qualidade de vida da comunidade local, brasileira e mundial através do processo do OP.

Concordamos com o conceito ampliado de trabalho defendido por Campos (2000) que supera a concepção restrita de trabalho produtivo, considerando digno de ser remunerado todo o esforço humano voltado para a produção de valores socialmente construídos. Se em Alagoinhas não existe emprego para a maioria dos seus municípios, e o OP representa um espaço de ampliação das políticas públicas que objetivem tanto o bem-estar público, quanto à expansão das possibilidades de trabalho, vamos entender o OP como algo promissor para Alagoinhas. Um dos grandes sonhos da classe operária é destruir o trabalho alienado, optando por um trabalho como necessário à própria constituição do Sujeito Social pleno.

O entrevistado n. 13 apesar de ser militante que luta em prol da comunidade, pensando nos interesses coletivos, nos pareceu ter incrustado em seu imaginário a visão liberal burguesa de que somente há trabalho se houver a produção de riqueza material. Se os CROP não forem remunerados terão que abandonar aquele trabalho prazeroso, buscar outro para garantir a subsistência, quem sairá perdendo? A maioria dos municípios alagoinhenses, carentes de políticas públicas de inserção social, ou a minoria burguesa? Um militante socialista para defender algo que beneficia mais aos interesses da burguesia do que o das camadas populares poderá compreender este processo através da visão contra-hegemônica gramsciana.

Gramsci (1980) analisou de forma consistente como os defensores do capitalismo construíram a sua hegemonia, utilizando com muita competência todos os espaços educativos possíveis para introjetarem os seus valores e princípios liberais através da família, da igreja, do trabalho, da escola e da mídia, visando não só manter, mas se perpetuar no poder. Como disse Demo (1995, p. 108), inspirado em Marx: “Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência”. Logo, sem um investimento na desconstrução destes valores da democracia liberal burguesa introjetados no imaginário popular, buscando fortalecer os sujeitos coletivos e os laços de solidariedade, dificilmente a perspectiva individualista de entender o mundo será alterada.

Para que os delegados e conselheiros eleitos pudessem formar e ajudar o COP no levantamento das prioridades de suas respectivas regiões, e ter condições de acompanhar e fiscalizar a implementação das obras, eles necessitavam não somente buscar conhecer a natureza do orçamento, mas também, algum tipo de capacitação para acompanhar a sua implementação. Observemos os esclarecimentos do entrevistado n. 1 do grupo 1:

Então, chegou a um processo, que ficou tão complicado, que nós ao passar dos anos fomos simplificando, a gente mostra o que é, como, e por que é feito o orçamento, e como os conselheiros possam estar interagindo com este orçamento, [...] nós fazíamos 1 ou 2 cursos por ano, e agora pelo planejamento, é mensalmente, a gente está fazendo um curso seguindo uma seqüência para eles terem um interesse maior e estarem acompanhando o orçamento. A gente não está formando técnico ou conselheiros para fazer orçamento e, sim, para eles poderem acompanhar.

O conjunto dos munícipes que se constituem tanto delegados regionais, quanto conselheiros que compõem o COP, é plural e não homogêneo em vários sentidos. Desde o comportamental com interesses pessoais, corporativos, objetivos políticos, logo, antes dos cursos meramente técnicos, poderiam realizar as oficinas que trabalhassem principalmente a questão do vínculo grupal. Ou seja, o que é o grupo, o ser grupo e como viver em grupo.

Diante deste contexto, se a coordenação do COP tivesse realizado algo similar, trabalhando também as questões subjetivas dos sujeitos sociais envolvidos, não priorizando de forma mais pragmática apenas o OP, poderia ter evitado a perda de participantes por questão de relacionamento e/ou por ruídos de comunicação. Mesmo que este último ocorresse, se tivesse trabalhado a questão do vínculo e maior afetividade entre o grupo, talvez, fossem superados mais facilmente os problemas. Freire (2000, p. 95) pode ajudar a esclarecer melhor a nossa preocupação quando afirma que o:

[...] pragmático-tecnista, contida em discursos reacionariamente pós-modernos, o que vale é a transferência de saberes técnicos, instrumentais, com que se assegure boa produtividade ao processo produtivo. Se a globalização da economia não apenas fez o mundo menor, mas o tornou quase igual, a educação de que se precisa hoje, não tem nada a ver com sonhos, utopias, conscientização [...].

O autor está criticando uma educação que se reduz a questão das competências e das habilidades, visando apenas o processo produtivo, em vez de uma educação que invista na formação do sujeito social, pense e aja eticamente conforme os interesses coletivos.

O desabafo de Freire (2000) é coerente com a mudança de paradigma ocorrida com o advento do neoliberalismo, potencializado com o desmoronamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), impondo uma maior desumanização das relações de trabalho, com a hegemonia dos interesses do livre-mercado, em detrimento da qualidade de vida da população. O homem é socialmente construído e um ser inacabado, tão bem conceituado por

Paulo Freire. O vendaval neoliberal ampliou a divulgação e o crescimento de uma alternativa individualista, como a “única” opção para resolver os problemas do indivíduo, já que o “ideal coletivo” havia fracassado conjuntamente com o socialismo.

Estamos de acordo com Freire (2000, p. 95) quando afirma: “O que me faz perplexo não é a queda do muro de Berlim, nem a globalização da economia ou a questão do ‘futuro sem trabalho ou do trabalho sem futuro’¹⁷ mas o açodamento com que progressistas de ontem aderem à ideologia neoliberal de hoje”. No Brasil tem ocorrido este pragmatismo com políticos que se colocavam como de esquerda e mudaram ao chegar ao poder,.

O desabafo do autor recai sobre alguns administradores, gestores e facilitadores sempre comprometidos com a formação de sujeitos sociais, que trabalhassem na comunidade para melhorar a qualidade de vida, com uma visão crítica de mundo, e que foram cooptados pelas políticas neoliberais. Necessitamos ficar atentos não nos prendendo ao pragmatismo técnico de eficácia e da eficiência, diante da escassez dos recursos governamentais, investindo pouco na formação de delegados e conselheiros como sujeitos sociais e em suas inter-relações, por considerar educação como “gasto” não prioritário.

Seria preciso investir em educação permanente, visando não só a formação técnica para lidar com o orçamento, mas também, em uma formação integral do sujeito social. Pois, um dos grandes problemas da formação meramente técnica é não desenvolver a subjetividade, a sensibilidade, que é imprescindível para investir nas relações de solidariedade, tão necessárias ao espaço do OP. Para contrapor a formação do individualismo liberal hegemônico e o pragmatismo técnico, vejamos o que propõe Campos (2000, p. 137):

Fortalecer o Sujeito para que ele se autorize e tenha capacidade de negociar e solidarizar-se com outros Sujeitos ou Instituições, partindo de reconhecimento do outro também como Sujeito, ou seja, como Ser com desejos e interesses a serem considerados. Isto seria possível mediante o estabelecimento de contratos e compromissos entre os distintos Sujeitos envolvidos com a produção ou o consumo.

Dialogando novamente com a visão do entrevistado n. 13, perceber-se-á que o trabalho de desconstrução da cidadania apenas formal (ou passiva) que o OP busca propiciar, através do exercício da cidadania ativa, precisa ser reconhecido, estimulado e ampliado. Com as cinco tipologias de cidadania que elaboramos, podemos compreender que se o conjunto da classe dominante local não impediu totalmente, pelo menos dificultou, de várias formas, que a maioria da população exercesse a democracia direta.

Quando o entrevistado n. 9, que nos pareceu representar os interesses da classe dominante alagoinhense, propôs o “Consórcio de Prefeituras”, poderia ser um meio de

¹⁷ Grifo do autor

substituir a mobilização da Sociedade Civil, ou ainda para inviabilizar a conquista de novos direitos e a participação direta da população na gestão da vida pública através da construção do fortalecimento do OP.

Esta prática do OP, sobretudo no nível do poder local, tem ajudado na construção de uma democracia participativa, superando os estreitos limites da democracia puramente representativa. Se o processo do OP alagoinhense continuar avançando daqui para frente como fez entre 2001/2005, poderá pelo menos no que tange no âmbito do poder local, caminhar visando atingir a cidadania plena, assim conceituada por Gadotti (2000, p. 290) e que concordamos serem as:

[...] exigências de uma *cidadania plena*: *cidadania política*: direito de participação numa comunidade política; *cidadania social*: que compreende a justiça como exigência ética da sociedade do bem viver; *cidadania econômica*: participação na gestão e nos lucros da empresa, transformação produtiva com equidade; *cidadania civil*: afirmação de valores cívicos como liberdade, igualdade, respeito ativo, solidariedade, diálogo; *cidadania intercultural*: afirmação da interculturalidade como projeto ético e político frente ao etnocentrismo.

Segundo Gramsci (1980) e Gadotti (2000), o indivíduo que age passivamente diante da exclusão social, de forma fatalista, assim como o sujeito social consciente do seu compromisso ético-político que luta pelos interesses coletivos de toda a sociedade é histórico, é socialmente construído. O OP se constitui em um espaço, no qual os munícipes participam das assembleias regionais discutem os seus problemas, definem as suas prioridades, e elegem os delegados das regionais e os conselheiros do COP. Estes podem e devem acompanhar, fiscalizar e cobrar caso as prioridades eleitas pela municipalidade não forem atendidas pelo executivo. E assim estariam exercendo a cidadania de forma ativa.

Em se tratando de um espaço plural, ele não se constitui sem conflitos no bojo das disputas pelo poder político, econômico, ideológico e cultural. Logo, investigar quais foram as estratégias utilizadas pelo governo e pela sociedade civil no processo de implementação do OP, que faz parte do jogo democrático, é mister neste trabalho.

O conjunto predominante dos discursos dos entrevistados convergiu, representando o OP como um instrumento pedagógico de cidadania, de ampliação dos espaços de participação social e de poder decisório da sociedade civil, possibilitando uma maior democratização da gestão da “coisa pública”. Começamos a demonstrar como este processo se deu pelo discurso do entrevistado n.4 do grupo 1:

[...] o OP, antes de tudo, é um ato de educar, é uma oportunidade ímpar que a gente tem de educar [...] não somente para democracia, para a cidadania, mas educar também para a solidariedade e isto foi dito por uma pessoa da UAMA [...] daí eu via que realmente a gente tinha que buscar essa formação de líderes. Então, eu acho que a conscientização e o exercício da cidadania para mim passa em primeiro lugar. [...]

o OP ajuda a formar líderes, que por sua vez interagem com a comunidade. Com os direitos e os deveres conhecidos assimilados, [...] vai se conseguir, [...] os objetivos primeiros que seria democratização e transparência.

O referido entrevistado argumentou, de forma, clara explicitando o que é o OP. Contundentemente afirmou que é um espaço que não só permite a participação direta da comunidade, mas que, concomitantemente, é também um espaço de formação política e de capacitação, para fiscalizar a gestão municipal e o exercício da cidadania. E mais importante ainda, não se reduz a um espaço de reivindicar obras e/ou serviços, mas também, é um meio de sensibilização para uma maior solidariedade, travestida pela proposta neoliberal, com valorização do individualismo na resolução dos problemas da sociedade, tornando-se hegemônica a partir da década de 1990.

Na escola formal há uma preocupação com o aprender a ensinar, aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a obedecer, mas em raras escolas há a preocupação em aprender a ser cidadão pleno. Tanto o entrevistado n.1, quanto o n.2 solicitaram os espaços em duas escolas estaduais, em Alagoinhas, para realizarem as assembleias regionais. No primeiro caso, quando os munícipes lá chegaram, encontraram o portão da escola fechado. No segundo, o diretor havia liberado todos os alunos para que não participassem.

Em ambos os casos foram abortadas as aulas práticas de cidadania. Como estas escolas poderão estar formando os futuros líderes politicamente éticos deste País? Ou melhor, como a educação nunca foi e nem será neutra, os diretores demonstraram que estão formando uma juventude para se submeter à ordem instituída, sem munição para contestá-la. Esta contribuição de Freire (2000, p. 32-33) evidencia esta proposição:

[...] na medida em que nos tornamos capazes de transformar o mundo, de dar nomes às coisas, de perceber, de entender, de decidir, de escolher, de valorar, de, finalmente, eticizar o mundo, o nosso mover-nos nele e na história vem envolvendo necessariamente *sonhos* por cuja realização nos batemos. Daí então, que a nossa presença no mundo, implicando escolha e decisão, não seja uma presença neutra. A capacidade de observar, de comparar, de avaliar para, decidindo, escolher, com que, intervindo na vida da cidade, exercermos a nossa cidadania, se erige então, como uma competência fundamental. Se a minha não é uma presença neutra na história, devo assumir tão criticamente quanto possível sua plicidade. Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo [...].

Diante desta contundente reflexão de Paulo Freire, que sempre investiu na interação teoria/prática, concordamos que nenhum projeto pedagógico é neutro. Por isso quando os diretores cederam os espaços das escolas estaduais um “esquecendo” de mandar abrir o portão, e o outro dispensando os alunos da referida escola, com a informação de que não haveria aula, ambos faziam política com aquele ato. Pois os diretores são indicados pelo governo estadual, que é “inimigo político” do governo municipal e contrário à idéia do OP.

Mesmo que um, ou o outro individualmente tivesse simpatia pelo OP e contribuísse para a sua realização, poderia perder a condição de continuar como diretor e ainda poderia ser transferido para uma escola bem periférica.

Se os diretores concordavam ou não com o OP, como educadores tiveram tanto o comportamento ético, quanto o compromisso com uma educação libertadora condenável, sacrificando dois princípios basilares em função da sobrevivência e/ou da conveniência política. Segundo o nosso entendimento, faltou ao CROP discutir a questão com as duas comunidades, como um ato antidemocrático, pois, seria uma forma de exercer a cidadania. Talvez tenha faltado um pouco de astúcia política ao CROP, para capitalizar aquele “ato falho do esquecimento”, fato que uma educação permanente em formação política pode ajudar.

O entrevistado n. 4 do grupo 1, com uma experiência de vida acumulada, defendeu um investimento na formação de líderes neste espaço coletivo, pois sem uma educação emancipadora e libertadora não se forma cidadãos. Com esta mesma visão de mundo, Gadotti (2000) e Freire (2000), reconheceram o OP como um instrumento pedagógico privilegiado para a formação da cidadania plena e, em sentido contrário ao que foi praticado pelos diretores. Pois, o ato deles evitando que seus alunos participassem das assembleias e/ou palestras sobre o OP, não se reduziu a apenas “um ato falho”. Foi uma ação política que contribuiu para inibir a participação social e para que a longo prazo, provavelmente, o grupo hegemônico se mantivesse no poder.

Enquanto a prática e a proposta do entrevistado n.4 operou em sentido contrário, investindo em um movimento contra-hegemônico, para capacitar as camadas populares a exercer plenamente a sua cidadania, o OP pode superar uma condição objetiva de ser um espaço só de reivindicações de obras/serviços, e se assume enquanto um meio também produtor de subjetividades, investindo na formação de sujeitos sociais.

O entrevistado n. 5 do grupo 2, mesmo entendendo que o OP é um espaço aberto a todos os cidadãos, tece algumas críticas ao controle da maioria petista que forma o COP. Como o corpo de conselheiros não é homogêneo politicamente, produz uma relação tensa e conflituosa, que é natural e legítima do jogo político. Contudo, mesmo criticando e demonstrando compor um grupo minoritário dentro do COP, continua defendendo como um meio de construção da cidadania, conforme a reflexão abaixo:

[...] o OP trouxe [...] essa conscientização ao povo que existe caminhos de reivindicar, de exercer sua cidadania, o que precisa realmente é as pessoas que tá ali na frente procurar realmente dá esse direito [...].

O OP é um meio dos municípios tomarem conhecimento dos seus direitos e deveres, uma forma de se manter capacitados para entender a administração pública, de se sentirem

cidadãos. O discurso abaixo corrobora com esta afirmativa que estamos buscando discutir, conforme o entrevistado n. 6, do grupo 2:

Eu vejo o OP como uma faculdade para as pessoas que participam, porque a gente [...] tem a possibilidade de aprender muito, existe também os cursos de capacitação com os conselheiros e aí através desses cursos nós nos sentimos verdadeiramente cidadãos, é, côncios dos nossos direitos e também dos nossos deveres. Então eu vejo o Orçamento Participativo como um instrumento importante para a nossa cidade, importante para a nossa administração. [...] mas sem dúvida alguma o Orçamento Participativo é uma peça fundamental para qualquer cidade do nosso Brasil. E o orçamento é muito bom pra conscientizar os nossos munícipes desses direitos e desses deveres que cada um tem dentro da sociedade, dentro da nossa administração municipal, seja ela de direita, de esquerda, de qualquer posição.

O entrevistado afirma acima que o OP funciona como uma “faculdade de cidadania”, onde os cidadãos se tornam cônecios de seus direitos e deveres. É um espaço que capacita para se compreender como administrar uma cidade. E também um instrumento importante para qualquer tipo governo, e de qualquer posição política para dirigir os destinos da cidade em um sistema de co-gestão.

O discurso abaixo além de ratificar o anterior, aponta que se vier outro governo que não dê continuidade ao OP, vai ter problemas com a Sociedade Civil. Há a assunção de que antes o “cidadão” não cobrava temendo retaliação, deixando subentendido que o governo atual abriu esta possibilidade. Contudo, demonstrou um sentimento de alteridade, não só criticando algumas falhas do OP, mas também alertando que quem desejar interromper este processo terá que enfrentar a resistência popular, conforme o entrevistado n. 5 do grupo 2:

[...] tem pessoas que nunca foi, até quando chega e conversa com outra, ‘ah, vai ter [...] OP’, ela vai lá à reunião do OP pra fazer suas críticas, então, tudo isso, veio contribuir pra melhoria do povo. E a liberdade [...] as pessoas têm esse sentimento de liberdade, de falar as coisas, de cobrar, isso é muito bom e isso vai ficar, [...] porque qualquer administração que venha que não queira ouvir o povo vai ficar mal. Mesmo essa aí tendo deixando a desejar ouvindo e não cumprindo certas coisas, mas o povo já [...] pode brigar, ele tem necessidade de exigir os seus direitos; o que antigamente não se fazia por temor, por retaliação, por tudo aquilo e hoje porque a gente vê que é responsabilidade da gente.

Por um lado, o executivo “socializou” parte do seu poder constituído legalmente, implementando um sistema de co-gestão com a Sociedade Civil através do OP, por outro, conquistou grande legitimidade. Em função desta, houve uma pressão popular capitaneada pelo COP, fazendo com que 84 dos 86 projetos enviados à Câmara Municipal fossem aprovados, mesmo com a maioria dos vereadores sendo adversários políticos do Prefeito. Fato este, que possivelmente, não aconteceria sem o exercício da democracia direta em Alagoinhas através do COP, garantindo aprovação massiva destes projetos.

Se o Executivo Municipal dependesse apenas da democracia representativa, ou melhor, do poder interno da Câmara Municipal, como poderia ter alguma governabilidade

sem o respaldo do poder popular? Logo, podemos afirmar que o exercício da democracia direta evitou que recursos públicos fossem desviados da sua função básica, em nome da governabilidade. O entrevistado abaixo demonstra a positividade do sistema de co-gestão:

Facilitou porque o executivo não ficou refém de achar que as velhas práticas [...] assistencialistas e também de você tá pagando, entre aspas, os determinados benefícios e convícios para que os vereadores votassem nos projetos e as leis de interesse do executivo. Então pra gente foi lema, forma inclusive de luta com relação ao esforço da Câmara porque, então dos 12 que estavam na Câmara, 9 faziam oposição sistemática e todos 9 não foram reeleitos. Eram 17 vereadores dos quais 5 apoiavam o governo. (Entrevistado n. 7, grupo 1).

O OP pode ser compreendido, pelo menos, em duas perspectivas de análise importantes. Por um lado, um instrumento de discussão e definição de prioridades em um sistema de co-gestão com o governo municipal, e, por outro, como um instrumento pedagógico que aponta para o exercício pleno da cidadania. Com este processo, o cidadão deixou de ser considerado apenas um simples “objeto de voto” para o Poder Executivo e Legislativo, tornando-se um cidadão ativo que assumiu a responsabilidade de co-gestão construindo um mandato participativo. O entrevistado n. 7 do grupo 1 traduz assim esta questão:

[...] o Orçamento Participativo pra nós, desde o primeiro momento, passou muito mais a ser um instrumento pedagógico de cidadania do que um instrumento de absorção de demandas de obras físicas. Então, pra mim isso é subproduto, o grande produto é a construção do cidadão e da cidadã. [...] o OP passa a ser um local de demandas de investimentos e até de serviços, [...] protagonizando a presença do cidadão não como objeto da ação do governo, [...] mas como co-participe, como cúmplice de um momento de governar que até então não existia.

A maioria dos entrevistados convergiu, entendendo o OP como um instrumento pedagógico de cidadania, com uma participação política ativa, visando transformar uma sociedade injusta, em uma mais justa para a maioria da população. Alguns discursos demonstraram as injustiças existentes na sociedade alagoanhense anterior ao OP, quando os bairros periféricos eram preteridos como prioridades nos serviços públicos municipais, em relação aos bairros centrais. Às vezes, esporadicamente usufruíam de algum serviço se houvesse um vereador ou um intermediário entre a comunidade e o executivo municipal alimentando uma relação clientelista como o exemplo abaixo do entrevistado n. 1 do grupo 1:

[...] nós começamos a perceber que algumas regiões da cidade, [...] eram priorizadas na questão dos serviços, como iluminação pública, coleta de lixo e outras não. Aquelas regiões que não tinham um vereador que era do lado do prefeito, [...] elas não eram assistidas. [...] A partir do momento que a gente começou ir à sociedade, então em alguns lugares [...] aqui não troca lâmpada, aqui não recolhe lixo e em determinados lugares recolhiam. Então a gente passou a [...] atender o cidadão como um todo e não só onde tem alguma representatividade política e que pudesse fazer. [...] Esta foi uma das questões que praticamente a oferta dos serviços públicos para todos, [...] mesmo sem poder atender a todos de maneira satisfatória, mas todos os esforços foram encaminhados para atender tanto a zona urbana quanto a rural..

Para desconstruir esta relação clientelista socialmente constituída, é preciso um trabalho de formação ético-político que deve ser desenvolvido lentamente pelo COP, e que exige muita paciência. Como Freire (2000) e Gramsci (1980) nos ensinaram que a relação teoria/prática deve ser interativa, principalmente com sensibilidade do intelectual em não se demonstrar “arrogante e prepotente”, devemos ouvir e buscar compreender as experiências dos sujeitos sociais, analisar as contribuições empíricas, a fim de validar a parte teórica, ou, se necessário, tentar preencher as lacunas do ponto de vista teórico-metodológico.

Até o final da década de 1980 a maioria das associações de bairros operava com os princípios ético-políticos muito bem discutidos por Doimo (1995), Gohn (1977) e outros. Ainda no final dos anos 80, a crise econômica, desemprego crescente, e as políticas compensatórias do Governo Sarney, incluindo o vale leite, foram utilizadas como um processo de cooptação política das lideranças das associações de bairros pelos governantes estaduais e municipais. A crise do Socialismo Real e o bloco político que uniu as elites brasileiras contra uma possível vitória do PT viabilizaram que o projeto político neoliberal defendido pelo governo Fernando Collor de Mello chegasse ao poder.

O governo Collor de Mello induziu a maior recessão econômica sofrida pela classe trabalhadora brasileira em sua história entre 1990/1992. Segundo Chaia (1992, p. 157) neste ínterim foram eliminados “2.086.890 postos de trabalho entre 1990 e 1992”. A intensificação da crise social e enfraquecimento dos movimentos sociais, segundo Doimo (1995), Gohn (1977) e outros proporcionaram que as associações comunitárias fossem atraídas pelas práticas eleitoreiras, clientelistas e assistencialistas se desviando de um compromisso de formação de uma consciência política libertadora.

Se o legado histórico brasileiro já apontava para a antiparticipação segundo um código ético-político, participar por interesses particularistas e, principalmente, para saciar a fome, inevitavelmente tornou-se irresistível. Por isto, a cooptação foi muito mais fácil do que atrair para a militância que se preocupava mais com os interesses coletivos. Esta análise pode ser uma das alternativas para que cada CROP possa estimular o governo municipal a investir na formação de base nas assembleias regionais, antes das indicações das prioridades.

Freire (2000, p. 23) nos alerta que: “Uma das primordiais tarefas da pedagogia crítica radical libertadora é trabalhar contra a força da ideologia fatalista dominante, que estimula a imobilidade dos oprimidos e sua acomodação à realidade injusta, necessária ao movimento dos dominadores”. Combater o fatalismo de que “é pobre porque Deus quis” é imperioso, se desejarmos atacar as injustiças, já que somente existe uma minoria riquíssima, em função da concentração de renda e riqueza, em detrimento da maioria pobre.

Em vez do movimento social ficar preso apenas ao processo de definição de prioridades dentro do COP, poderia se inspirar em algumas táticas do MST, como a Grande Marcha que partiu dos quatro cantos do País e chegou em 17 de abril de 1997 em Brasília, buscando sensibilizar não só a Sociedade Civil, mas também os governos estadual e federal para solucionar as carências históricas; como o saneamento básico. Que se realmente tiver de esperar entre 30 e 35 anos para ser concluído, penalizará mais ainda a população pobre.

Poderia tal como o MST, promover a marcha dos sem saneamento e as demais como provoca Freire (2000, p. 23): “[...] dos desempregados, dos injustiçados, dos que protestam contra a impunidade, dos que clamam contra a violência, contra a mentira e o desrespeito à coisa pública. A marcha dos sem teto, dos sem escola, dos sem hospital, dos renegados. A marcha esperançosa dos que sabem que mudar é possível”. Nunca é demais lembrar comodidade para o bloco dominante afirmar que este problema é de responsabilidade da União e não dos municípios, pois, se os que sofrem as necessidades não buscarem superá-las, não serão os que não sofrem que tenderão a fazer alguma coisa.

Como o entrevistado n. 8 afirmou “a cada R\$1,00 investido em saneamento básico, economizaria R\$ 4,00 em saúde curativa”, o País sairia ganhando com a promoção e a prevenção da saúde. Dentro desta concepção não somente o governo, mas toda a população de Alagoinhas saiu ganhando quando priorizou o saneamento básico, mesmo sacrificando algumas necessidades pontuais para a população. Este fato que representou desgaste político para o grupo que está governando. Porém, a decisão pode ter contribuído para que a população pelo menos amenizasse a tradição do imediatismo, investindo em uma cidade mais saudável, que em um futuro próximo, poderá economizar na medicina curativista que é hegemônica.

Alguns entrevistados apresentaram divergências em relação ao OP, enquanto instrumento pedagógico de cidadania. Fato entendível por se tratar de um grupo plural tanto em sujeitos sociais, quanto em relação à representação de diferentes partidos políticos, e até quem se colocou como “apartidário”. O entrevistado n. 3 do grupo 3, apesar de afirmar que o OP até foi uma boa idéia, não conseguiu encontrar nenhum aspecto positivo, mas somente negativo e disse que “ele não trouxe nada de novo para o Município”.

O entrevistado acima apresentou um discurso muito contraditório. Ao mesmo tempo em que ele apontou que havia certo direcionamento e controle do governo na elaboração do OP, sem muita liberdade para os munícipes definirem as suas prioridades, afirmou que faltava maior participação da “classe política” no OP. Ainda afirmou que tem reunião para decidir tudo, tornando o OP muito “burocrático e inoperante”. Eis a explanação:

Olhe, o orçamento participativo foi implantado na gestão do atual prefeito, [...] eu achei até uma boa idéia, porque [...] o orçamento participativo [...] você leva direto os problemas a própria comunidade. Mas, só que não está funcionando, eu gostaria até que tivesse funcionando melhor, [...] que o OP tivesse destinando o que fosse [...] de bem estar para a sociedade, tanto na área de saúde, na área de educação, em todas as áreas. Mas eu não vejo, sincera e honestamente, eu não vejo nenhuma melhora em relação ao OP em Alagoinhas. Então [...] o prefeito teve até uma boa intenção, de criar o OP para melhorar a qualidade de vida dos munícipes, mas infelizmente saiu um tiro pela culatra. Eu [...] até gostaria [...] falar de mais coisas benéficas [...] mas eu desconheço, o mínimo que eu participei, eu não vi nenhuma contribuição em relação a isso, [...] o que foi escolhido de prioridade, bem poucas foram atendidas, [...] o problema do OP é muito burocrático, [...] são muitas reuniões, eles se reúnem pra tudo até para decidir como é que vai colocar uma coisa. Então eu acho que deve deixar de lado mais a burocracia e ir mais para as ações. (Entrevistado n. 3, grupo 3).

Em seguida, ele diz que participou muito pouco do OP. E quando sugeriu a participação da “classe política” deixou transparecer que em seu entendimento, só ela teria experiência para tomar as decisões corretas, subestimando a capacidade do COP e da Sociedade Civil alagoinhense.

O entrevistado n. 13 pertencente ao grupo 2, em princípio reconheceu a necessidade e o valor do OP, mas, em um primeiro momento reforçou a importância, muito mais como uma peça orçamentária do que como um espaço importante de construção da cidadania. Teceu duras críticas acusando a falta de liberdade, direcionamento partidário e mais ainda, por ter conselheiro remunerado, desistiu de participar do OP.

Bom, eu sinto a importância do Orçamento Participativo a partir do momento que nós, na Agenda 21 em Alagoinhas, nós tivemos essa discussão que seria muito interessante que o orçamento do município, as arrecadações do município, dos impostos, todo o arrecadado do município fosse discutido através da comunidade. Evidentemente que nós sabemos que a Câmara tem esse processo final, da lei, essas coisas todas. Mas nós entendemos que o povo, mesmo tendo a representação na Câmara de Vereadores, as entidades, as associações de moradores, o povo deveria ser convocado para discutir esse orçamento. (Entrevistado n. 13 grupo 2).

O entrevistado acima como militante do CMS e do Conselho de Meio Ambiente deixou claro que perdeu o interesse em participar do OP, em primeiro lugar, porque em sua opinião existe um direcionamento tanto por parte do executivo, quanto por parte dos petistas que limitam a liberdade de decisão dos conselheiros, e em segundo lugar, por existirem conselheiros remunerados o que contraria os seus princípios, inclusive a remuneração dos políticos.

Após investigarmos, identificamos que apenas os coordenadores das 12 regionais (e há coordenador responsável por mais de uma região) são remunerados. Eles têm como trabalho preparar e garantir toda a infra-estrutura para as reuniões, desde a definição do local, até a elaboração das atas de cada reunião. Não encontramos nenhum conselheiro remunerado. Os coordenadores regionais do OP (CROP) ainda podem e devem atuar como facilitadores na

condução das reuniões nas assembleias regionais, caso não apareça nenhum voluntário. Acompanhamos o raciocínio e as críticas do entrevistado n. 13 do grupo 2 quando afirmou que o cidadão não teve plena liberdade de decisão no espaço do OP:

[...] Ele não teve essa liberdade em ter as pessoas de uma forma solta de sentar e discutir o orçamento. [...] eu acho que esse orçamento não é bem discutido, [...] porque ele tem um direcionamento político-partidário e aí é o que eu não concordo. Onde tiver a mão de um partido ou dois partidos, eu prefiro não estar presente. Lamentavelmente é uma coordenação também conduzida. O que nós observamos é que há uma condução do PT, do governo municipal instalado, [...] do OP, é por isso que muitas pessoas, [...] da Sociedade Civil se afastaram, justamente porque não concorda com esse tipo de direcionamento.

Podemos estar enganados, mas, nos pareceu existir algum tipo de ressentimento e/ou de disputa entre os diferentes conselhos. Pois, o entrevistado sugeriu que a Câmara de Vereadores já desempenhava este papel do OP. Mas não teceu nenhuma crítica ao Presidente da Câmara de Vereadores, que não promoveu nenhuma Audiência Pública para discutir o Orçamento Municipal, mesmo provocado pelos vereadores aliados do governo local.

A maioria dos entrevistados divergiu do entrevistado n. 13, quanto aos motivos enumerados, e pelos quais, alguns munícipes abandonaram o OP. Houve o reconhecimento da diminuição da participação social. Mas esta havia ocorrido por dois motivos: em primeiro lugar, teria abandonado em função da prioridade reivindicada e aprovada ter sido atendida; em segundo, se a prioridade fosse aprovada e não atendida; em ambos os casos se o munícipe ainda não se sentisse comprometido com toda a municipalidade, não aparecia mais, já que a sua comunidade atingira o seu objetivo, e/ou caso contrário, não comparecia as reuniões, por achar que apenas perderia tempo. Ou seja, ainda não se sentia imbuído de um compromisso com toda a comunidade.

Quanto a não remuneração dos políticos e dos coordenadores regionais, conforme posição do entrevistado n. 13, é preciso fazer uma reflexão sobre a questão, pois, correríamos o sério risco de retornar ao tempo da sociedade estamental e aristocrática, onde somente os nobres poderiam fazer política. E isto seria um grande retrocesso para a democracia. Como os representantes da classe trabalhadora e dos movimentos sociais poderiam participar de projetos eletivos, gerirem os seus respectivos mandatos e cuidar dos seus familiares sem nenhuma renda? Esta tese poderia afastar estes representantes da representação política. Ou seja, somente os ricos poderiam estar liberados para fazer política de forma direta.

O entrevistado n. 9, mesmo reconhecendo que o OP é para o executivo uma “grande forma de negociar com a comunidade as prioridades de um ano para outro”, demonstrou, através do seu discurso e de sua prática política, ter uma concepção contrária à realização do OP. Ele afirmou que “as obras que foram feitas, sairiam mesmo sem o OP”. A fala indica uma

falta de preocupação e/ou interesse, ou melhor, propõe uma antiparticipação da Sociedade Civil, que historicamente teve esta possibilidade cerceada. O entrevistado n. 9 do grupo 3 sugeriu como alternativa melhor ou mais eficaz que o OP, seria substituí-lo por um “Consórcio de Prefeituras” que funcionaria da seguinte forma:

Porque têm municípios grandes que têm condição de fazer o OP, tem municípios pequenos que não pode dá essa prioridade realizando o OP. Então, qual seria então a solução? Nós discutimos isso bastante na Câmara e nós dissemos que, diríamos assim, a grande forma de se resolver os problemas dos chamados municípios de médio e pequeno porte, seria o Consórcio de Prefeituras, onde as prefeituras se uniriam, independente de partidos e cada mês daria prioridade. Exemplo aqui da região, a cidade de Aramari em 2 ou 3 meses, depois vamos dar prioridade no município de Araçá, e por aí vai, porque seria uma forma da gente, principalmente na parte de infra-estrutura que é chamada a parte de drenagem de obras, chamada a parte mais discutida [...] vamos dizer, mais reclamada pela sociedade. [...] nós fizemos algumas restrições ao OP, no primeiro ano até que não [...].

Apesar do entrevistado acima ter afirmado não se opor ao OP durante o primeiro ano, outros entrevistados discordaram, dizendo que ele sempre se manifestou contrário às propostas do OP, lutando abertamente contra ele. Na medida em que a parcela mais organizada da Sociedade Civil foi adotando a proposta e investindo no processo de fortalecimento do OP, ele foi mudando a sua tática. Como disse Gramsci (1980), ele abandonou a guerra de movimento (ataque frontal ao inimigo), adotando a guerra de posição.

Segundo o entrevistado n. 1 do grupo 1, o entrevistado n. 9 do grupo 3 no início acusava o OP diariamente como proposta eleitoreira e afirmou que este não se manteria, tentando convencer a Sociedade Civil local que não valia a pena. No terceiro ano da experiência do OP, não podendo afirmar mais se tratar de uma proposta eleitoreira, passou a atacar as lacunas e/ou falhas, quanto ao não cumprimento das prioridades definidas pela coletividade e não executadas pelo governo. O ataque ao OP visava não só desgastá-lo, mas principalmente atingir o governo divulgando tais falhas:

[...] a Baixa do Corte, o OP se reuniu com a comunidade e estabeleceu desde o [...] primeiro mandato do prefeito Joseildo Ramos de que seria a prioridade, seria a infra-estrutura [...] e se passaram 4 anos do mandato, já adentramos no 5º ano, [...] segundo mandato e até então, essa prioridade que foi a única, [...] discutida naquele bairro e de fato aconteceu. [...] a maior obra da administração passada, eu posso citar, foi o asfalto do Centro da cidade de Alagoinhas, [...] e a sinalização da cidade e há quem diga, que foi a porta de entrada para reeleição do prefeito [...] será que a comunidade de Bangalô, da Baixa da Santana, a comunidade de Miguel Velho, a comunidade da Baixa do Corte, Baixa da Candeia, Petrolar que tanto luta, que tanto briga para uma infra-estrutura, [...] mas será que essas comunidades assinalaram como prioridade asfaltar o Centro da cidade? Claro que não, toda comunidade discutiu em seu próprio benefício, [...].

Quando consultamos a coordenação do OP para verificar por que a citada obra da Baixa do Corte não foi executada conforme decisão do COP, fomos informados que a verba garantida pelo governo federal, em cima da hora não foi liberada, fazendo com que a obra

ficasse paralisada aguardando a liberação dos recursos. Por se tratar de uma obra de saneamento básico, que implica recursos econômicos financeiros altos, a Prefeitura não teria recursos suficientes para fazê-la sem a ajuda do governo federal.

Como os opositores do OP dominavam a mídia local, a utilizava diariamente contra a sua realização. No entanto, enquanto os seus opositores tinham dois programas radiofônicos matinais diários de duas horas cada, atacando a realização do OP, os seus defensores não ficavam parados, conforme afirmou o entrevistado n. 1 do grupo 1: “[...] as pessoas começaram a perceber que das 06:00 as 08:00 horas da manhã, ele falava mal tanto da administração, quanto do OP, e à noite, nós estávamos nas comunidades mostrando o que ele falava e a nova forma de governar era totalmente diferente”. Assim pudemos perceber como os coordenadores do OP estavam operando um sistema de contra hegemonia.

Fomos informados pela ampla maioria dos entrevistados que o maior investimento da Prefeitura foi em saneamento básico e não o asfaltamento e a sinalização no centro da cidade de Alagoinhas, conforme referiram o entrevistado n. 9 do grupo 3.

Segundo o entrevistado n. 1, se a obra asfáltica e a sinalização no centro da cidade não fossem feitas, a oposição acusaria o governo de ter abandonado o centro da cidade. Quando usou a mídia para demonstrar aos moradores da periferia, que eles perderam tempo em se organizar e lutar para que fossem executadas as obras do bairro e da zona rural, e que foi a parcela da classe média e alta, residente no centro da cidade, a mais beneficiada, qual era o objetivo? Jogar a população contra a realização do OP?

Conforme Freire (2000) quem sairia ganhando com a antiparticipação? Se procedesse a acusação, se participando não havia conseguido, sem nenhuma participação social conseguiria? Diante das próprias condições de moradia precárias, a História local já respondera que até então, os municípios da periferia ficaram quase que completamente esquecidos pelos governantes anteriores.

Com isto, se o objetivo era apostar no retorno ao imobilismo popular, assim como no desgaste do executivo local, pelo menos até agora, os municípios não se deixaram ser fígados. Segundo o entrevistado n. 7 do grupo 1, a obra do centro da cidade foi aprovada pelo COP com clareza de que era para o bem da coletividade. Afirmou ainda que Alagoinhas foi o primeiro município brasileiro a estabelecer o Marco Regulatório para tratar a Política Municipal de Meio Ambiente. Também o entrevistado n. 8 do grupo 3 disse que o maior investimento se deu em saneamento básico e não no embelezamento do centro da cidade, como havia declarado o entrevistado n. 9 do grupo 3:

[...] o OP fez até agora basicamente é trabalhar com o saneamento. Nós estamos trabalhando profundamente com essa questão e hoje a gente pode dizer que depois de 1 mandato, de 2001 a 2004 que a grande marca dos primeiros 4 anos foi [...] a realização da questão do saneamento, do esgoto no município de Alagoinhas.

O entrevistado n. 9 do grupo 3 divergiu da maioria dos entrevistados também quanto à representatividade do OP. Fato que, poderia por em xeque a sua importância para o exercício da cidadania, como até agora temos demonstrado, consoante as falas dos defensores do OP. O questionamento se baseia na seguinte avaliação:

[...] as reuniões do OP [...] bem poucas pessoas, eu diria que nem 5% da população daquele bairro vai participar, quando há, portanto uma pequena participação, não se pode discutir prioridades com a minoria, pelo menos deveriam discutir a prioridade com a maioria, porque digamos que 5% dessa população vai discutir, prioridade X e quando na realidade a prioridade maior seria a prioridade Y, então isso acaba não atendendo, a grande demanda, exatamente a grande necessidade.

Se um CROP com apoio dos movimentos sociais de cada bairro conseguiu sensibilizar 5% da sua população para participar das assembleias do OP, a fim de contribuir para a priorização das obras e/ou serviços, até pode parecer um percentual muito baixo como afirmou o entrevistado n. 9. Contudo, podemos afirmar que do ponto de vista do exercício da cidadania, é muito mais legítimo que 5% dos cidadãos de cada bairro discutam e definam as prioridades do bairro, do que deixar correr o risco de apenas um vereador, às vezes, até de forma clientelista, defina isoladamente o que fazer.

É preciso reconhecer que a Câmara de Vereadores pode ser um importante instrumento da democracia representativa, quando de fato os seus membros mantêm uma interlocução direta e cotidiana com a Sociedade Civil. Contudo, mesmo se houvesse esta prática de forma sistemática, não seria impeditiva ou contraditória a existência de uma relação concomitante entre a Câmara Municipal e os respectivos movimentos sociais, até mesmo com as regionais do OP, visando trabalhar conjuntamente em prol da cidade.

Mobilizar em torno de 5% da população para participar diretamente da assembleia regional, discutir e definir as prioridades para os seus respectivos bairros anualmente entre abril e maio, pode ser mais promissor para o exercício da cidadania, tanto quantitativo, quanto qualitativamente do que apenas esperar que os 11 vereadores do município decidam entre eles. Também pode ser mais democrático e legítimo do que a proposta do “Consórcio de Prefeituras” do entrevistado n. 9, onde somente os prefeitos e alguns técnicos participariam, restringindo a participação social. Entendemos que estas duas propostas contribuiriam muito menos como um instrumento pedagógico de cidadania do que o OP.

Podemos ainda interpretar que quando o entrevistado n. 9 propôs a criação do “Consórcio de Prefeituras”, como um instrumento mais eficaz do que o OP, demonstrou ser

adepto e priorizar o planejamento normativo. Já que com este, em tese, só os técnicos têm capacidade para planejar. Também ficou claro que em sua proposta não cabe a participação popular, ou, em seu entendimento, a representação popular não teria competência para isto.

O OP passou por um impasse em 2003, quando não foi possível indicar, discutir, e muito menos priorizar novas obras e/ou serviços, já que sequer havia sido concluído o que fora definido coletivamente em 2001. Nem todas as obras puderam ser executadas por falta de recursos. No decorrer do trabalho, alguns entrevistados avaliaram que o governo errou quando permitiu que cada regional pudesse discutir e eleger uma quantidade de prioridades, que eram incompatíveis com a capacidade de investimento da prefeitura. Esta crise alimentou as polêmicas e facilitou as críticas de quem era contrário à realização do OP.

O governo poderia ter aproveitado melhor o momento para discutir as contas da Prefeitura, já que encontrara parte do funcionalismo com até seis meses de salários atrasados e três folhas médias de salário herdadas do governo anterior. Também poderia ter aberto a discussão da concentração do bolo tributário nas mãos da União, fato que limitou a autonomia do município, pois, assumiu o ônus de atender as necessidades dos munícipes, e geralmente esteve em estado de carência de recursos, dependendo de repasses da União.

Quando nós solicitamos que o entrevistado n. 7 do grupo 1 comentasse sobre a concentração do “Bolo tributário pela União” e se o que era repassado ao município dava para atender as demandas sociais reprimidas, esta foi a sua análise:

Nós temos uma federação trina, única, *sui generis*, mas o município é relegado ao segundo plano, [...] aconteceu nos 8 anos de governo de Fernando Henrique Cardoso a instituição de várias taxas de contribuição, que por terem essa característica de taxas de contribuição, era um movimento para tangenciar a divisão do bolo tributário entre estados e municípios a partir da União. Então a União hoje, ela detém 63% do bolo tributário, o município, fica com 14,5%, quando já foi 19% entre 80 a 93 e o restante fica com o estado. É uma relação desigual, mesmo porque do endividamento global do Estado brasileiro, o município só responde por 1,4 %, o ente federado município e se você considerar a soma de São Paulo e Rio de Janeiro metade fica pra esses dois municípios, o restante para os demais.

Os municípios ficando com apenas 14,5% do bolo tributário, implica que os cidadãos oriundos dos municípios mais pobres, com menor arrecadação, e menor rendimento da sua população por não terem grandes indústrias e setor de serviços forte, tenderão a ter poder aquisitivo e qualidade de vida inferior aos municípios mais ricos, principalmente do Centro Sul do País. Logo, quanto maior a necessidade do resgate da histórica dívida social, maior a dificuldade do município para resolver isoladamente o problema.

Para que a Federação de fato seja trina, una e pratique a universalidade, integralidade e a equidade, garantidas constitucionalmente pelo SUS, é necessário uma reforma tributária e fiscal progressiva, para que sejam alcançadas. Como fica a capacidade de investimento do

município hoje e o que fez o governo municipal para melhorar a situação, explica o entrevistado n. 1:

[...] não é justo, a capacidade de investimento dos nossos municípios é próximo em média a 3% do orçamento anual, isso é muito pouco para um país em desenvolvimento. Ora, o que a gente percebe, é, com o movimento de protagonizar o exercício da cidadania acima de tudo, eu vou lhe dar um exemplo claro: IPTU, em 2000 o horizonte de arrecadação do IPTU em Alagoinhas, por conta de todas as mazelas do governante da época e dos que ficaram como antecessores a ele, chegava no patamar de R\$ 200.000,00 por ano em 2000, hoje nós suplantamos a casa dos 2 milhões, ou as vezes mais de IPTU. O ISS em dezembro de 2000 se arrecadava 160, 150 mil reais; e ISS do município hoje é em torno de 500.000. Porque a comunidade também se movimenta de forma até autônoma pra reconhecer o esforço do Estado quando a presença dele se faz sentir, exatamente naqueles locais onde a demanda é mais premente, então é uma espécie de reconhecimento que a sociedade civil expõe, com uma velocidade surpreendente.

Atrair os representantes da Sociedade Civil para participar do OP, discutir, deliberar e priorizar obras e serviços com um percentual tão pequeno do bolo orçamentário do município, não seria nada fácil em qualquer lugar do Brasil. Todavia, analisando as receitas de Alagoinhas entre 2001 e 2004, governado em sistema de co-gestão, atingiu um feito muito importante. Conforme o Demonstrativo da Evolução das Receitas em Alagoinhas - Ba (2001/2004) no Anexo n. 1 podemos observar que o município evoluiu o seu processo de arrecadação variando de R\$ 38.343.720,25 em 2001 para 68.689.293,53 em 2004, ou seja, um aumento de 79,14%. Infelizmente, não foi possível conseguir os dados de 2005.

Ressaltamos que o governo municipal fez uma reforma tributária e fiscal progressiva em relação ao Imposto Territorial Urbano (IPTU) com o apóio dos delegados, dos conselheiros do COP e de toda a Sociedade Civil, sem maior resistência com a medida tomada. Com este processo, os detentores de patrimônio e renda maiores passaram a pagar um valor maior de IPTU, e os demais pagaram proporcionalmente à renda, ou nada para aqueles que não tinham condições.

Outro aspecto relevante da reforma se deu com a cobrança do Imposto Sobre Serviços (ISS) com o governo quase dobrando o valor arrecadado. Bastou o município reduzir a anistia fiscal, se esforçar para atrair novas indústrias e empresas de serviços para quase dobrar a sua arrecadação e gerar mais trabalho, emprego e renda para os seus cidadãos. O governo também conquistou credibilidade com a população não só apresentando maior transparência no sistema de prestação trimestral das contas da Prefeitura, mas ainda demonstrando como empregava os recursos arrecadados.

Nos três grupos de entrevistados houve posicionamentos contrários ao sistema de prestação de contas por parte do governo. Os secretários faziam à prestação de contas, mas, faltava clareza de como, e, particularmente, onde foram aplicados os recursos das respectivas

secretarias. O entrevistado n. 8 do grupo 3, fez uma autocrítica como um dos protagonistas do processo de implementação do OP, assumindo haver errado em sua condução, pois: “[...] definiu uma quantidade de obras que era incompatível com o nosso investimento, porque a gente não fez a conta do custeio”.

Para um cidadão que participou como Delegado eleito por sua regional e, posteriormente, como Conselheiro eleito para o COP ter feito este discurso abaixo, demonstrou que existiu alguma falha no sistema de prestação de contas da Prefeitura Municipal. Não só para o COP ou a Câmara Municipal de Vereadores, mas para toda a Sociedade Civil que depositou máxima confiança no Governo Municipal e, principalmente, para o cidadão “menos esclarecido” de Alagoinhas, que merece e precisa de um sistema de prestação de contas o mais inteligível possível. O discurso do entrevistado n. 5 do grupo 2 demonstrou que urge mudanças e mais clareza no processo:

[...] não sabe realmente onde é que está a verdade, porque você não tem mecanismos pra fiscalizar. Nós temos a prestação de contas, eu tive lá pra olhar o ano passado, algumas coisas eu entendi, outras não [...] é o mês de [...] abril a maio. E também lá na Câmara deve ficar lá direto. Quer dizer, imagine a gente estar num movimento, [...] tá sempre com um papel, [...], a gente não consegue decifrar certas coisas na prestação de contas. Imagine a população que não tá ambientada com isso, vai entender o que? Não tá adiantando de nada aquela prestação de contas, nós [...] temos no OP a comissão de obras, essa comissão de obras, inclusive eu fiz parte certa época, a gente ia ver as obras, chega nas obras não sabe o que é que foi feito, não sei o que, isso e aquilo [...].

É plausível o entrevistado n. 5 do grupo 2 cobrar um sistema de prestação de contas mais acessível, caso contrário, não poderia cumprir bem a sua função como liderança popular de acompanhar e fiscalizar o processo do OP. Um governo que se definiu como progressista e afirmou não ter nada a esconder da Sociedade Civil, e que sempre defendeu a participação como um instrumento de controle social e político do Estado local, pode e deve aperfeiçoar este processo de prestação de contas. Teixeira (2000, p. 69 e 70) sugere que:

O controle social poderá então ser entendido em duas dimensões básicas: a primeira corresponde ao que atualmente se denomina *accountability*, ou seja, a obrigação dos agentes públicos prestarem contas dos seus atos e decisões e o direito do cidadão exigí-lo e avaliá-lo, conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda conseqüente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme procedimentos estabelecidos em leis e padrões éticos vigentes na mesma sociedade. [...] Essa compreensão vincula-se à noção de soberania popular, no sentido não apenas do poder eleger o mandatário, mas, também, do poder exercer o controle sobre o mandato de forma permanente e não só através das eleições.

Se houvesse um controle político e social funcionando durante o interstício do mandato entre 1997 e 2000, dificilmente o mandatário que assumiu o governo em 2001 encontraria parte do funcionalismo totalmente insatisfeito, com até seis meses de salários

atrasados e três folhas de pagamento para quitar. O dispêndio de 25% da massa salarial anual do funcionalismo público municipal, para cobrir um débito da gestão anterior, contribuiu também para comprometer os possíveis novos investimentos e mesmo em cumprir parte das prioridades eleitas pelos munícipes em 2001.

O OP ainda é uma experiência recente em Alagoinhas, e necessita de certo tempo para superar as práticas administrativas tradicionais instituídas. Considerando que não se desconstrói um modelo de gestão tradicional sem instituir uma nova sistemática, cujas formas de prestações de contas foram elaboradas para apenas os técnicos entenderem, urge capacitar e sensibilizar o setor financeiro da Prefeitura para elaborar um demonstrativo financeiro mais simples. Isto poderia facilitar o entendimento das prestações de contas pelos delegados, conselheiros, assim como qualquer cidadão alagoinhense. Para não ter que “reinventar a roda”, poderá basear-se na experiência de Santo André, conforme Daniel (1999, p. 233):

O cuidado pedagógico com a forma de comunicação pública - de modo que as informações se tornem acessíveis a pessoas não acostumadas com as linguagens cifradas produzidas no interior do Estado (a exemplo das questões orçamentárias) – bem como a oferta de alternativas de formação sobre o funcionamento de uma prefeitura para os interessados (as finanças municipais, os processos licitatórios etc.) ilustram o tipo de iniciativas direcionadas a garantir a mais ampla socialização de informações relevantes.

Os entrevistados n. 8 e 10 do grupo 3 convergiram com o entrevistado n. 6 do grupo 2 e outros, afirmando que o governo permitiu priorizar mais obras do que a capacidade de investimento do município, e que deveria tomar mais cuidado. Pois, além de evitar desgastes políticos e de justificativas *a posteriori*, respeitaria as decisões dos munícipes ratificadas pelo COP e toda vez que: “Uma obra priorizada coletivamente e que por uma razão maior não fosse executada, deveria pedir permissão a eles para não fazer”.

Em vez do “Consórcio de Prefeituras” proposto pelo entrevistado n. 9 do grupo 3, sem nenhuma participação popular, a direção do COP propôs reavaliar discutindo conjuntamente com toda a Sociedade Civil um processo de inversão de prioridades, conforme o discurso citado nas páginas 111 e 112 pelo entrevistado n. 1 do grupo 1. Este processo foi experimentado na prática por Daniel (1999) como prefeito de Santo André no início da década de 1990, quando enfrentou o problema do desemprego estrutural, oriundo do processo de globalização da economia, reestruturação produtiva e das políticas neoliberais vigentes.

Este tripé, ao contrário da ascensão social através do trabalho de forma “evolucionista” como previa Marshall (1967), produziu um processo de desconversão industrial, deixando grande parte da classe trabalhadora à margem do mercado de trabalho. No ABC paulista, o setor automotivo não ficava a dever muito aos outros centros similares

internacionais, e com as novas tecnologias e novas formas de gestão do trabalho, o desemprego estrutural foi massivo. E em vez da ascensão social, produziu maior alienação e marginalização conforme Gorz (1982):

A evolução tecnológica não caminha no sentido de uma apropriação possível da produção social pelos produtores. Ela caminha no sentido de uma abolição dos produtores sociais, de uma marginalização do trabalho socialmente necessário sob o efeito da revolução informática. Seja qual for o número dos empregos que subsistam nas indústrias e nos serviços depois que a automatização tiver atingido seu desenvolvimento pleno, tais empregos não poderão ser fonte de identidade, de sentido e de poder para aqueles que os ocupam.

Conforme Tabela 1 na página 131, a Região Metropolitana de Salvador, assim como em quase toda a Bahia e em Alagoinhas particularmente, não houve problema similar, mas pior, por ser a Bahia um ente federado, que do ponto de vista industrial se manteve historicamente atrasado, e sempre conviveu com o desemprego, subemprego e o trabalho informal muito alto. O governo local, diante de uma histórica e enorme dívida social com as camadas mais pobres da população, delegou aos coordenadores regionais, que cada regional poderia eleger duas prioridades, indicando obras ou serviços que seriam feitas pelo executivo.

Contudo faltaram os recursos necessários para atender todas as reivindicações demandadas pela população. Parafraseando Santos (1999), a maioria da população corria o risco de passar de um Estado pré - contratualista direto para um pós - contratualista sem ter sequer usufruído o Estado de Bem-estar Social, se não houvesse políticas públicas que beneficiassem a maioria da população.

Este problema foi negativo em função de produzir descrédito político, tanto com os municípios que se afastaram pelas prioridades não atendidas, quanto para o governo, ao abrir uma janela permitindo que a mídia local, contrária ao OP investisse no seu desgaste político. Todavia, foi positivo ao permitir a tomada de consciência destas necessidades por toda a população, já que até então, somente quem sofria destas carências conhecia a realidade. Se não houvesse o OP, dificilmente ocorreria este levantamento e a participação da municipalidade. Muito menos, a mídia teria os protagonistas deste processo para denunciar a sua não execução.

Quanto ao OP, Teixeira (2000, p. 270) analisa que as suas experiências: “[...] têm demonstrado sua eficácia, não só em termos de inversão de prioridades na aplicação de recursos, mas de construção de uma cultura política que responsabiliza o cidadão pelo controle dos atos e das políticas do Estado”. Enquanto o autor se preocupa em divulgar o reconhecimento da importância do OP como “instrumento pedagógico de cidadania”, o

entrevistado n. 9 do grupo 3, ao propor substituí-lo por um “Consórcio de Prefeituras”, se opõe à participação popular, investindo no completo alheamento do cidadão.

Baseando-nos nas Atas do OP, pudemos verificar que o governo municipal demonstrou, na prática, ser contrário à proposta do tradicional alheamento do cidadão em relação às decisões do poder público. Pois, através do CROP e do COP implementou um processo de discussão com os delegados regionais e com os conselheiros, estabelecendo três critérios para definir a execução das obras/serviços: ordem de prioridades; nível de carência e densidade demográfica; objetivando o atendimento das prioridades das regionais e/ou parte delas, obedecendo a maior pontuação obtida em função dos critérios abaixo.

Para efetuar a pontuação final que definiria a ordem de atendimento de cada prioridade regional obedeceu à seguinte sistematização:

1- Ordem de Prioridade definida tinha peso= 2;

- primeira prioridade- nota 3 x 2= 6
- segunda prioridade- nota 2 x 2= 4
- terceira prioridade- nota 1 x 2= 2

2- Nível de carência de Serviço ou Infra-estrutura urbana tinha peso =3

- De 0,001% a 30% _____ nota 1 X 3= 3
- De 30,01% a 50% _____ nota 2 X 3= 6
- De 50,01% a 70% _____ nota 3 X 3= 9
- Acima de 70,01% _____ nota 4 X 3= 12

3- Concentração populacional da comunidade – urbanização tinha peso= 4

- De 1 a 2000 habitantes _____ nota 1 X 4= 4
- De 2001 a 4000 habitantes _____ nota 2 X 4= 8
- De 4001 a 7000 habitantes _____ nota 3 X 4= 12
- De 7001 a 11000 habitantes _____ nota 4 X 4= 16
- De 11001 a 15000 habitantes _____ nota 5 X 4= 20
- Acima de 15001 habitantes _____ nota 6 X 4= 24

Na classificação das prioridades por temas, quem obtivesse maior pontuação ocuparia os primeiros lugares da ordem de execução. Caso houvesse empate no processo de votação para ocupar os primeiros lugares na ordem de prioridade entre as regionais, a definição era através da votação em Plenário. Os critérios estabelecidos permitiram que cada regional que tivesse maior nível de carência de serviços ou de infra-estrutura urbana, proporcional à concentração populacional, pelo somatório das três notas em ordem numérica, seria priorizada, com as obras e/ou serviços implementadas e executadas pelo governo municipal.

Em vez de um intermediário de qualquer natureza, um secretário ou executivo municipal poderia utilizar certa obra para adquirir capital político em um futuro processo eleitoral, alimentando o clientelismo. Foram os próprios munícipes que definiram o processo democraticamente. Como decisão final, se houvesse um empate pelos critérios definidos acima entre duas regionais ou mais, uma prioridade seria ou não acatada, dependendo de votação em plenário. Este método estimulou à participação direta da comunidade, pois, quanto maior fosse à participação social de uma regional, maior seria a chance de sua demanda ser aprovada e atendida.

Segundo o entrevistado n. 7 do grupo 1, o OP não é uma panacéia, mas apenas um instrumento de gestão. Acreditamos que enquanto o OP em Alagoinhas conseguir operar conforme o atual processo, de forma democrática, dificilmente correrá o risco de se tornar apenas um marketing eleitoral conforme alertou Teixeira (2000), caso não houvesse uma participação efetiva da Sociedade Civil.

Concordamos com o autor acima, que se não se desenvolver uma cultura política de responsabilização do Governo e da Sociedade Civil, a fim de mantê-lo dentro dos seus objetivos, pode ocorrer desvios. Se continuar estimulando o cidadão a participar, formular políticas públicas, fiscalizar o uso dos recursos públicos pelo poder Executivo e Legislativo implementando o que foi decidido pelo COP, melhorará o exercício da cidadania ativa.

Diante de qualquer impossibilidade por falta de liberação de recursos e/ou imprevistos gerados por alguma emergência no Município, o entrevistado n. 10 do grupo 3 sugeriu que o governo deveria pedir permissão ao COP para deixar de cumprir uma prioridade definida coletivamente, ou pelo menos justificar previamente. Se agisse assim, quem sabe teria evitado o afastamento do entrevistado n. 6 do grupo 1, que era uma pessoa muito participativa e afirmou que abandonou o OP, porque obras não priorizada haviam sido executadas em detrimento das aprovadas coletivamente, segundo o entrevistado n. 10:

[...] eu disse [...] não faça isso, não se afaste do orçamento, [...] eu acredito nas informações desse companheiro, por ser [...] bem aguerrido, [...] bem participativo, mas eu não sei se ele tem outros motivos. Então, quer dizer, o OP precisa também, eu sei de todas essas coisas do governo, [...] que são bem dinâmicas, mas era preciso [...] que aquilo que foi efetivamente discutido, que foi efetivamente determinado pra ser feito, que fosse feito efetivamente e como prioridade, e quando isso não pudesse acontecer por uma razão maior, que fosse chamada [...] essas mesmas pessoas que participaram pra pedir permissão a eles pra fazer e não fazer sem, porque quando é feito um acordo com você e esse acordo não é cumprido você se sente como?

O relato do entrevistado n. 10 do grupo 3 foi condizente com a proposta democrática do OP, sendo uma sugestão oportuna para o governo municipal se esforçar para executar as prioridades decididas nas assembleias regionais e referendadas pelo COP, a fim de evitar

desgastes em ambos os segmentos. Certamente, se houvesse uma explicação prévia convincente para o COP e não *a posteriori*, diante da impossibilidade do executivo cumprir uma prioridade aprovada nos fóruns coletivos e com aval do próprio governo e não realizada, poderia haver bom senso e evitar contratempos e desgastes desnecessários.

Se atingir este objetivo de fato, o COP poderá estar alcançando a utopia socialista defendida na “Crítica ao Programa de Ghota” por Marx (1977, p. 238) quando afirma: “[...] A liberdade consiste em converter o Estado de órgão que está acima da sociedade num órgão completamente subordinado a ela, [...]”. Ou seja, o COP que é uma esfera pública não-estatal, oriunda da Sociedade Civil organizada controlaria o Estado, pondo-o a serviço da sociedade em geral, e não ao contrário, como hoje, que o Estado opera mais em benefício dos poderosos grupos econômicos, e em detrimento da maioria oprimida.

Talvez por isto, os cidadãos mais ricos quase nunca participam do OP. São os pobres e oprimidos que têm que se organizar e lutar perseverantemente para que a sua regional tenha uma reivindicação incluída e/ou aceita como prioritária para satisfazer uma necessidade. De fato, pode ser um espaço de demonstração de solidariedade para com o coletivo e também como prática da cidadania.

Em alguns casos, observamos que o munícipe já não se preocupava apenas com uma reivindicação pontual da sua rua ou do seu bairro, passou a ter uma compreensão de que era prioritário para toda a cidade, conforme o discurso de um conselheiro que: “esclareceu aos demais conselheiros que eles não devem pensar só na sua região, mas na cidade como um todo”, contido no Documento n. 1 (2001), que demonstrou uma preocupação coletiva, com a formação geral dos conselheiros, quando utilizavam o espaço do OP, para convidar e/ou conclamar os conselheiros a participarem de vários eventos formativos na cidade.

A complexa elaboração de um conjunto de critérios para avaliar a comunidade mais necessitada para ser atendida em primeiro lugar, foi também um meio de ampliar os laços de solidariedade, em detrimento do individualismo predominante até então. Ao possibilitar três indicações com pesos diferenciados, não só contribuiu para a população envolvida discutir bem as suas prioridades, mas também, em investir na mobilização e na maior participação possível, a fim de garantir votos suficientes para a aprovação nas assembléias e no COP.

Esta proposta foi diametralmente oposta à defendida pelos entrevistados n. 3 e 9 do grupo 3, ampliando a participação social do OP e sendo de vital importância para o exercício da cidadania. Santos (1999) nos alertou que o OP pode ser um espaço decisivo para que o cidadão, não por intermédio de nenhum representante, mas, ele diretamente, possa participar de todo o processo. Este não necessita e nem deve ser partidarizado partido do governo de

plantão, nem por nenhum outro partido. Assim como não deve ser instrumentalizado por nenhuma associação comunitária, sindical ou popular.

Pois, normalmente, quando uma instituição torna-se hegemônica isoladamente por muito tempo, pode se burocratizar, acomodar e ainda perder a perspectiva mais ampla de atender as principais necessidades de toda a municipalidade. Por isto, o OP para ter uma participação proativa, precisa ser um processo que garanta a expressão plural e universal da sociedade. Em qualquer campo das idéias, e principalmente do poder político, é salutar que haja oposição com idéias contrárias, que possam garantir o vigor do debate, do aperfeiçoamento das práticas democráticas e por melhor qualidade de vida para os munícipes.

O OP não deve ser vinculado legalmente ao executivo, e nem garantido burocraticamente por uma lei, mas fruto da discussão e da participação direta da Sociedade Civil. Esta ao exercer a cidadania pode decidir o que será melhor para a cidade, e não para o executivo e/ou para o partido que estiver no poder local. Além de ser mais democrático, contribui para evitar que no futuro, o OP venha depender ou se tornar refém do executivo de plantão, ou ainda ser interrompido, caso a sua prática política não coadune com este processo.

O entrevistado n. 3 do grupo 3, também insistiu tal qual o entrevistado n. 9 na participação muito pequena e além disso poucas prioridades definidas coletivamente foram executadas. Acusou o excesso de reuniões para decidir tudo, o que tornou o OP muito “burocrático e inoperante”. Mesmo não defendendo a substituição do OP pelo Consórcio de Prefeituras, o discurso do entrevistado n. 3, citado na página 142 garantiu que o OP não representou nenhum avanço para o município.

Os discursos dos entrevistados n. 3 e 9 do grupo 3 apresentaram-se ainda que de forma diferente, mas com conteúdos similares, sempre contrários à realização do OP. Entre os demais, um não é totalmente contrário, e mesmo entre os defensores, houve discursos bem diferenciados, comprovando a pluralidade de visões de mundo do grupo de entrevistados. Quando solicitamos ao entrevistado n.13 do grupo 2 que falasse sobre as conquistas alcançadas pela Sociedade Civil alagoanhense através do OP, a sua resposta foi a seguinte:

Eu não coloco apenas mérito do OP, [...] a gente sabe que discute e tem que discutir sim. Mas é importante ressaltar que a cidade além do OP tem outras formas de discutir. Nós, ao longo dos anos, nós já estávamos [...] em torno de 6 a 7 anos [...], porque nós realizamos seminário de tudo em Alagoinhas. [...] a Conferência de Saneamento Ambiental que foi maravilhosa, Seminários de meio ambiente, na Conferência de Meio Ambiente, Conferência de Saúde, Conferência de Segurança, Conferência de Assistência Social [...]. Propostas diversas foram lançadas e essas propostas de conferência são propostas que os governos podem trabalhar.

O entrevistado acima manifestou mais uma compreensão negativa do OP, além da acusação da falta de maior liberdade de discussão na condução do OP e da questão da

remuneração de parte dos conselheiros. Quando afirmou que a Câmara Municipal já discutia o Orçamento Público, e que as conquistas sociais no município não eram mérito somente do OP, o que é verdade, parece subestimar o papel do OP. Contudo, o seu discurso em geral apresentou, de forma positiva, a construção dos sujeitos coletivos. Contrariamente aos discursos dos entrevistados n. 3 e 9, que defenderam uma participação mais qualificada apenas da “classe política” e de seu corpo técnico, em detrimento da participação social da Sociedade Civil, através da Democracia Direta.

Concordamos com Campos (2000, p. 35) que: “Não há Sujeito sem Desejo, Interesses e Necessidades e, portanto, não haverá forma de expressá-los sem que junto apareçam pedaços do próprio Sujeito, ou seja, sem que se manifeste a sua singularidade”. Isto quer dizer que o entrevistado n. 13, assim como os defensores do OP não apresentaram divergências quanto aos objetivos estratégicos, mas discordâncias quanto à tática empregada para alcançar os objetivos. Diferentemente dos entrevistados n. 3 e 9 que ostentaram uma visão de mundo no sentido de manutenção da atual ordem instituída secularmente no Brasil, sem nenhum interesse em mudanças substanciais, os demais lutavam por uma nova ordem.

Estas diferenças fazem parte do jogo democrático. Enquanto o entrevistado n. 4 do grupo 1 preocupava-se com a construção de sujeitos sociais visando maior democratização da Sociedade Civil, os entrevistados n. 3 e 9 do grupo 3 representantes de partidos que defendiam a “ordem instituída”, ou melhor, o poder econômico local tinha como objetivo inviabilizar o OP. Quanto mais evitasse o crescimento organizativo dos sujeitos sociais, maior seria o imobilismo social, e mais facilmente perpetuaria o domínio da classe dominante.

A maioria dos entrevistados afirmou que a concepção e prática política que vinha sendo implementada neste processo histórico vivido pela sociedade alagoanhense demonstrava a construção de uma nova hegemonia política na cidade. Enquanto os discursos dos entrevistados n. 3 e 9 representavam os interesses dos poderosos que controlam o poder econômico e midiático local, desejam manter o “*status quo*” atual, os demais se dispunham a formar uma nova correlação de forças, que beneficiasse a maioria da população.

Como muito bem discutiu Freire (2000) e particularmente Campos (2000), na prática, nenhum agente isolado pode produzir democracia. Esta é uma reforma social cujo produto da práxis de grupos de sujeitos sociais pode produzir novos sujeitos cômicos do exercício pleno da cidadania. Mas, em geral, é a democracia formal capitalista que sem uma práxis efetiva, reforça a exclusão social da maioria da população.

Os autores supracitados deixam claro que não há democracia sem a intervenção deliberada de sujeitos concretos. Logo, a democracia é um produto social dos sujeitos

engajados. Na dinâmica do OP, a maioria dos delegados e conselheiros semanalmente vai às todas as reuniões, além das extraordinárias. Tornou-se um espaço privilegiado para conhecer os direitos e os deveres, trabalhando solidariamente para toda a coletividade.

Um conselheiro instado pelos vizinhos e familiares para que abandonasse o OP, a fim de descansar um pouco, consciente de que estava não só se constituindo enquanto sujeito social ativo, mas também, contribuindo para edificar Alagoinhas como uma cidade mais humana ele permaneceu, sendo retratado na seguinte fala: “[...] Tem pessoas lá que diz ‘mas que Orçamento Participativo, vá sossegar homem, vá cuidar do seu neto rapaz, em vez de ficar andando atrás disso aí, isso não vai resolver nada, você já tem não sei quantos anos atrás disso aí e nada foi feito aqui’. (Entrevistado n. 5 do grupo 2)”.

Quando perguntamos se o OP havia contribuído para ampliar a prática da cidadania no município eis o seu discurso: “Isso aí não resta dúvidas, não resta dúvidas. Agora precisa de um aperfeiçoamento, precisa que aquelas pessoas que estão na frente do OP realmente se conscientizem [...], que o OP é do povo, é o povo que tem a primeira palavra”.

O avanço deste processo vai depender da correlação de forças entre movimentos sociais e os poderes dominantes instituídos. Depende da capacidade política de se construir espaços de poder compartilhado como o OP, que opera em sistema de co-gestão entre a participação direta da Sociedade Civil e os executivos locais. A existência desses espaços é um sinal de democracia. A democracia é, portanto, a possibilidade de exercício do poder, com acesso a informações, tomando parte em discussões e na tomada de decisões com o OP, elegendo prioridades, com a garantia de que serão respeitadas e executadas pelo Executivo.

Se o OP é um projeto inacabado, sempre passível de mudanças, segundo a maioria dos seus defensores, conforme Freire (2000) e Gadotti (2000) faz-se necessário que tanto os membros do COP, quanto a coordenação e os gestores do COP consigam respeitar as características idiossincrásicas de cada um, buscando garantir unidade na prática. Pois, isto evitaria ferir suscetibilidades individuais, tanto pessoais quanto políticas, não comprometendo o objetivo maior do processo, ou seja, melhorar a qualidade de vida dos munícipes em geral.

Como era de se esperar, as posições políticas e de visão de mundo não eram homogêneas tanto inter quanto intra-grupos, e apresentaram posições diferenciadas em relação ao processo de construção do OP. Todos os representantes do grupo 1, direta ou indiretamente afirmaram que o OP é um processo que está buscando se aperfeiçoar constantemente, considerando-o um processo inacabado, e passível de constantes ajustes.

Todos os entrevistados analisaram de alguma forma certas lacunas do OP. Contudo, uma contribuição ímpar quanto à preocupação com a formação dos sujeitos sociais envolvidos

na implementação do OP, não reivindicadas e/ou valorizadas pelos entrevistados n. 3, 9 e 13 foi apresentada pelo entrevistado n.4 com o seguinte destaque:

[...] eu acho que conscientização e o exercício da cidadania para mim passam em primeiro lugar. E aí eu justifico dizendo por que o OP ajuda a formar líderes, que por sua vez interagem com a comunidade. Com os direitos e os deveres conhecidos assimilados, [...] vai se conseguir, mais cedo ou mais tarde, os objetivos primeiros que seriam democratização e transparência. Conscientiza o homem e ele vai conseguir, e a mulher, eles vão conseguir a democratização e a transparência. [...].

As análises de Campos (2000) e Freire (2000) estimulam o investimento em sujeitos sociais ativos para combater o imobilismo da Sociedade Civil, que em sua maioria age de forma passiva e obediente. Contrariamente a esta realidade e às propostas desmobilizadoras dos entrevistados n. 3 e 9, o entrevistado n. 4 defendeu e apostou na formação de “Sujeitos Sociais Ativos”, com potencial de transformação, tornando-se protagonistas sociais, que buscassem construir uma sociedade mais justa, humanizada e solidária.

Exceto o entrevistado n.13 que relativizou um pouco a importância do OP, os demais defensores consideraram-no como um importante instrumento de construção da cidadania no município. Cada entrevistado, segundo a sua interpretação do processo, apresentou críticas no sentido construtivo, visando qualificar mais a participação social e torná-lo mais democrático e mais transparente. Os contrários tentaram freá-lo, investindo no “Consórcio de Prefeituras”.

Houve algo que pode até ser considerado inusitado. Trata-se do caso do entrevistado n. 6 do grupo 1 que abandonou o OP, por estarem sendo executadas obras não priorizadas pelo COP, em detrimento das deliberadas coletivamente, que não saíram do papel. Contudo, mesmo tomando esta atitude extremada, afirmou ser o OP uma: “[...] faculdade para as pessoas que participam, porque a gente tem a possibilidade de aprender muito, [...] nós nos sentimos verdadeiramente cidadãos, cômicos dos nossos direitos e [...] deveres”.

Ao investigarmos a procedência de tal acusação que, se verdadeira poria em xeque a democracia interna do OP diante de um governo que afirmou não realizar nenhuma obra sem passar pelo COP. Fomos informados que as obras do Carneirão e do Viaduto Rodo-Ferrovário haviam sido iniciadas sem passar pelo COP, enquanto outras priorizadas há mais tempo continuaram paralisadas. Se todas as obras passavam pelo crivo do COP, conforme havia nos dito o coordenador geral do COP, como isto ocorreu? Obtivemos a seguinte explicação do entrevistado n. 7 sobre a natureza das obras:

[...] tem obras que o município alavanca através do orçamento geral da União e são obras que constam de programas, por exemplo, essa obra do Carneirão é de um dos programas do Ministério dos Esportes, independente de ter ou não demanda do OP, aquele programa existe e os diversos municípios brasileiros podem apresentar projetos pra fazer jus aquele programa que está lá no Ministério e nós nos qualificamos para tal. Então uma obra do Carneirão é institucional, é do governo, [...] nós não poderíamos usar os recursos financeiros daquela obra, para nenhuma

outra obra, que era do tipo carimbado. Só podia ser usada naquele tipo de benefício, naquele tipo de investimento. Do mesmo jeito o viaduto que está sendo construído na cidade é um grande programa do governo federal, para resolver os conflitos rodoviários nas áreas urbanas do Brasil afora. Quisera eu, que o recurso gasto nessas duas obras pudesse remanejar para o OP, porque certamente as duas obras não seriam prioridades, considerando as prioridades que foram votadas no OP. Então, se algum conselheiro tomou essa atitude foi por ignorância, por desconhecimento ou até por disputa política, porque o ambiente do OP é livre, é soberano então, lá tem gente que é contra o governo, tem gente que nem é contra nem é a favor e tem gente a favor do governo, tem de tudo no Orçamento Participativo.

O terceiro grupo foi formado pelos entrevistados (número 3, 8, 9 e 10) oriundos do legislativo, do empresariado e da mídia. Neste grupo se encontravam os principais adversários do grupo político que estava no poder. Todavia, apresentaram discursos coerentes com as posições defendidas pelos seus agrupamentos políticos e contrários ou favoráveis aos princípios do OP. Existiam aqueles que operavam com práticas clientelistas e assistencialistas com as camadas populares, e os que tinham práticas educativas emancipadoras.

Por isto, quanto mais aperfeiçoar o OP, mais difícil será sobreviver com uma ação típica da política tradicional. Diante deste fato, compreendemos que enquanto não conseguirem re-significar esta prática, vão atacando o OP, como um dos caminhos para tentar enfraquecer o governo de plantão, e até elaborar um novo marketing político. Já os defensores do OP objetivavam desconstruir as velhas práticas em prol de uma prática libertadora.

Em todas as entrevistas, mesmo com algumas críticas contundentes em função das disputas político-partidárias de fundo, os discursos dos entrevistados n. 3 e 9 apresentaram um projeto contra o investimento em participação social. Todavia, existiram vários discursos com propostas um pouco diferenciadas, mas defendendo uma formação crítica para os representantes da Sociedade Civil. O OP era formado tanto por adversários, quanto pelos defensores do governo municipal. Este foi composto por uma aliança política que governava a cidade, e ainda existiam alguns delegados e conselheiros que se colocavam como independentes dos blocos governistas e oposicionistas, como se isto fosse possível.

As “regras do jogo político” não deixavam de ter suas disputas internas e externas. Pois, os partidos e grupos minoritários que apoiavam o OP e o governo, para se fortalecer politicamente, necessitavam “mostrar serviços” e apresentar melhores propostas para a população. Todavia, tinham vários discursos que não eram nem apologéticos e nem contrários ao OP, mas complementares. Eis um importante discurso, que ajudou a compreender como a vivência do OP, estava contribuindo para uma prática cidadã, feito pelo entrevistado n. 6:

Bom, as conquistas na realidade foram muitas, [...] só nós termos o direito de dizer ao nosso administrador o que é que nós queremos em nosso bairro, como é que o nosso dinheiro público deve ser gasto [...] uma conquista fundamental e que certamente deixa os moradores de qualquer cidade incentivados a participar. Eu

continuo dizendo que o grande erro do nosso OP de Alagoinhas não está na discussão e sim na execução. Pelo menos essa é a nossa opinião. Então no primeiro ano das discussões foram eleitas muitas obras, pra execução no ano 2002, não se conseguiu fazer nem a metade em 2002, 2003. Nós voltamos às discussões para a execução de 2004, nós fomos impedidos de tirar obras prioritizadas. [...] para 2005 em números aproximadamente de 16 obras na cidade apenas 2 iniciaram, [...]. Eu atribuo isso a uma falha da nossa administração municipal. A trava está realmente na execução das obras. Porque todas as obras, elas já estão no PPA, já estão na LDO, já estão no orçamento anual, mas executar que é bom, elas não estão sendo [...].

Concordamos com Souza (1999) ao analisar a experiência do orçamento participativo, elencando quatro princípios imprescindíveis para o seu bom funcionamento, que são: 1- a participação universal e direta que deve ser garantida a qualquer cidadão (ã), mesmo que não tenha sido filiado a qualquer tipo de associação; 2- a auto-regulamentação do processo do OP pelos participantes da Sociedade Civil, a fim de evitar a burocratização e também qualquer tipo de corrupção; 3- a discussão da totalidade do orçamento público e não só dos investimentos, mas também incluindo as outras verbas de custeio; 4- e por último, a prestação de contas pelo governo não só do que foi discutido no OP, mas de todas as políticas públicas.

O entrevistado n. 6 mesmo tendo abandonado o OP, conforme aludido anteriormente, demonstrou o seu compromisso com a sociedade alagoinhense como um todo, e não com interesses corporativos apontando meios para aprimorá-lo com a sugestão abaixo:

Se fizer um calendário de obras, um plano de investimentos de obras talvez mais enxuto que a administração pudesse cumprir rigorosamente o calendário dessas obras. Esse é que é o grande problema, uma vez que se discutiam, as suas prioridades iam para um plano de investimentos, mas a execução não acontecia. É o que nós estamos vendo agora em 2005, os números de 15 a 16 obras para 2005 só na área de infra-estrutura apenas 2 começaram [...].

O discurso acima mostrou a riqueza deste processo, pois, mesmo deixando de participar por entender que o governo havia ferido os princípios do OP, com uma postura crítica, que em vez de desqualificá-lo, propositivamente sugeriu meios para melhorá-lo. O entrevistado n. 8 do grupo 3 também concordou que a realização do OP já em 2001, foi um erro, porque faltava experiência dos gestores em sua implementação. Isto contribuiu para a priorização de uma quantidade de obras acima da capacidade de investimento do município, e por isto, não realizou todas.

Este fato gerou uma crise impedindo a eleição de prioridades em 2003, e sequer concluiu as anteriores. Demonstrando um conhecimento amplo das necessidades, das dificuldades deste processo e da realidade do município, observemos esta afirmação:

[...] a nossa cidade, ela cresceu muito e as verbas que ela tem são poucas para atender tanta demanda que nós temos na cidade de drenagem, saneamento básico, de saúde, de educação, de moradia, de segurança. Então no primeiro ano das discussões foram eleitas muitas obras, pra execução no ano 2002. Não se conseguiu fazer nem a metade em 2002 e 2003. Nós voltamos às discussões para a execução de 2004, nós

fomos impedidos de tirar prioridades para execução em 2004, por conta da grande quantidade de obras que havia pendentes do ano anterior. (Entrevistado n. 6).

A implementação do OP em Alagoinhas diminuiu não só a relação clientelista entre os vereadores e parte da população, como também pôs fim a relação assistencialista com o executivo. Segundo o entrevistado n. 7, este processo estava contribuindo para mudar a: “[...] cultura de subserviência que caracterizava a relação do poder local para com o cidadão, independente de ele ser ou não liderança, pra mim isso tá mudado. Então, a grande obra do Orçamento Participativo é a construção de um novo homem e de uma nova mulher”.

Também ocorreram alguns discursos diferentes como o do entrevistado n. 10, que afirmou ter proposto há muito tempo ao executivo local, e que sempre está cobrando a implantação de um sistema de prestação de contas semanal, e que “o OP seja transmitido ao vivo”. Pois, assim, poderia sensibilizar a população a uma maior participação do OP.

Durante a observação participante fomos privilegiados com uma oficina feita em 24/05/05 na Biblioteca Municipal Maria Feijó, em Alagoinhas, com os membros do COP, sobre a elaboração de um Plano plurianual (PPA) monitorada pelo próprio Secretário Municipal da Fazenda. Os participantes tiveram como objeto de estudo elaborar uma proposta orçamentária para o município. Houve a liberdade e a oportunidade de diferenciar um planejamento de curto, médio e longo prazo, assim como a macro-política do PPA, as micro-políticas da LDO e a operacionalidade das ações através da LOA.

Consideramos que esta experiência ajudou a capacitar os conselheiros, abrindo espaço para facilitar um sistema de co-gestão da “coisa pública”, entre o Executivo local e a Sociedade Civil. Os dados empíricos nos mostraram que até agora, apesar das falhas comentadas, os sujeitos sociais envolvidos no processo têm buscado implementar de fato o OP. Assim como têm buscado aperfeiçoá-lo, tentando superar as lacunas demonstradas e discutidas neste processo. Se continuar neste caminho, quem sabe em pouco tempo, poderá alcançar o estágio aludido por Rodrigues et al. (2002, p. 7):

A experiência consolidada do Orçamento Participativo, pelo qual a população define, onde, como e quando gastar as verbas públicas, acompanhando passo a passo os projetos por ela escolhidos, tem provado ser, em toda a história do Brasil, a forma mais democrática e eficiente de governar. A participação popular será uma marca de nosso governo e o principal instrumento para transformar a cultura política local.

O entrevistado n. 1 afirmou que a “Participação Popular nos primeiros três anos do OP ficou muito vinculada ao Orçamento e à realização dos Investimentos. Não deveria chamar OP”. Segundo o nosso entendimento, este não foi o principal problema. Quando analisamos o Documento n. 1 sobre a realização do OP entre 2001 e 2004, e, conforme observamos as reuniões do COP em 2005, presenciamos vários conselheiros que aproveitavam os momentos

dos informes das reuniões do COP, para convidar os demais conselheiros a participarem de vários outros eventos com caráter formativo em solidariedade aos movimentos sociais.

Percebemos que os conselheiros não ficavam restritos apenas ao OP, mas estavam antenados com outras atividades e conclamavam os demais a participarem das campanhas da área de saúde, religiosas, de solidariedade e, também, para as palestras, seminários, cursos de formação política e/ou geral. Logo, pudemos sentir que os conselheiros não se restringiam às questões do OP, durante as duas horas das reuniões semanais.

O entrevistado n. 10 do grupo 3 demonstrou uma preocupação “diferente”, mesmo sendo uma das poucas vezes que foi ao espaço do OP, na abertura do I Fórum Municipal de Delegados do Orçamento Participativo: Cidadania e Compromisso em 30/05/2005 fazendo o seguinte comentário: “há só elogios ao Prefeito e isto atrapalha mais do que ajuda”.

No entendimento dele, em vez de só elogiar, “os conselheiros deveriam cobrar tudo que fosse necessário, já que os elogios só alimentavam o ego e obscureciam as falhas”. Como raramente ele participava das reuniões, talvez não tenha percebido que neste tipo de gestão co-participada, diferentemente da tradicional, o acesso dos conselheiros aos Secretários Municipais e ao Prefeito não precisava ser agendado com tanta antecedência, e que dificilmente um líder popular deixaria de ser recebido.

Nos discursos dos componentes do grupo 1, formado por gestores do OP, eles afirmaram que havia plena liberdade de crítica dos conselheiros do COP ao governo. E ainda, que a democracia interna era definida pela maioria do COP, com os representantes do governo só tendo direito à voz e não ao voto. Se de fato funcionava assim, não conseguimos entender o porquê desta reclamação do entrevistado n.5 do grupo 2 não ter sido atendida. Segundo ele, estava previsto no: “Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo (RI) que deve ter uma reunião mensal sem os representantes do governo, nunca houve”.

Se houve esta reivindicação realmente e nunca aconteceu tal reunião, isto poria em dúvida a plena liberdade dos conselheiros. Pois, o Artigo 26º do Regimento Interno (R.I) do COP garante a sua realização mensal. Se foi reivindicada pela maioria e não atendida, por que ninguém recorreu ao RI? Ou denunciou à Sociedade Civil? Teria havido cerceamento da liberdade pela coordenação do COP? Quando solicitamos um esclarecimento ao coordenador do COP sobre este assunto, afirmou-nos que desconhecia tal reivindicação.

Podemos deduzir que tanto o entrevistado n. 5, quanto a coordenação falharam pela não realização da aludida reunião, pois não encontramos nenhum registro nas Atas quanto a sua reivindicação. Conforme o RI ela deveria ter acontecido, se não aconteceu, somente com uma análise mais profunda do jogo de poder político, neste processo poderia explicar.

Teixeira (2000, p. 85, 86) pode ajudar-nos a compreender os possíveis meandros desta tensão entre Governo e Sociedade Civil:

[...] no debate sobre o poder local e a participação cidadã, a omissão da análise propriamente política, prevalecendo uma visão *foucaultiana* de que tudo é político, ou seja, se o poder permeia todo o tecido social, o que é verdade, as ações em todo o campo social passam a ser políticas e, portanto, não há que se confrontar com o poder estruturado no Estado. [...] Outra vertente, [...] incentivada pelos processos de redemocratização e pelo acesso ao poder dos partidos de esquerda, é a inserção no aparelho de Estado de organismos mistos, de constituição de agentes de governo e representações sociais, institucionalizando a participação cidadã que passa a ser, na prática, cada vez mais simbólica, [...]. Essa visão não permite delimitar os campos de atuação e os papéis específicos da sociedade civil e do Estado [...].

Concordamos com o autor supracitado em relação aos sujeitos sociais estudados, como no caso de Alagoinhas, em que a experiência do OP até agora vem se apresentando como um sistema de co-gestão entre o Governo Municipal e a Sociedade Civil. Contudo, somente com o processo de amadurecimento político dos delegados e conselheiros, tornar-se-á mais claro quais serão os papéis e as competências dos representantes do poder governamental instituído, respaldado pela legalidade e, as dos representantes da Sociedade Civil no OP, legitimados pela participação social.

Certamente que em um futuro próximo, tornar-se-á necessário de forma explícita ou até mesmo implícita, um diálogo ampliado, envolvendo o Governo Municipal, o COP, e a Câmara de Vereadores, no sentido de delimitar os campos de atuação, competências e os papéis de cada segmento social. Se vier a ocorrer em Alagoinhas, esta parceria com controle social exercitado pela Sociedade Civil, toda a municipalidade sairá ganhando.

Se entre os sujeitos sociais, defensores do OP, mas com pensamentos e/ou interesses diferentes que compuseram o COP inevitavelmente geravam conflitos de diversas naturezas, imaginemos na Câmara de Vereadores! Com projetos políticos e partidos políticos com interesses conflitantes, as disputas foram mais aguerridas e às vezes os interesses partidários, e até, as alianças internas acabavam sobrepujando os interesses coletivos. Logo, ainda que a aludida parceria supracitada seja muito difícil de ser pactuada, não é impossível.

Em Alagoinhas houve uma situação que certamente diferenciou a Câmara Municipal da maioria das suas 5662 congêneres do País, mostrada no discurso abaixo do entrevistado n. 7 ao creditar todo o êxito à implementação do OP à sua boa receptividade e legitimidade pela população. Com este fato, a Sociedade Civil permitiu ao governo fazer uma:

[...] blindagem para defender [...] o gestor, quando as leis e os projetos de cunho popular são passíveis de ser rejeitados pelo ambiente da Câmara municipal. Então, é um contraponto da democracia direta frente à democracia representativa. Tanto é que, dos 86 projetos do primeiro mandato, logramos êxito em 84 deles e a maior parte daqueles que tratavam das coisas que diziam respeito à Sociedade Civil como

um todo teve a presença [...] dos representantes do conselho do OP, das comunidades, na Câmara, para fiscalizar o voto do vereador.

O governo, com o apoio do COP, dos movimentos sociais e da Sociedade Civil como um todo, incontestavelmente, teve uma vitória substantiva sobre quem lhe opunha na Câmara Municipal. Pois, além de aprovar 84 dos 86 projetos enviados, os 9 vereadores que lhe faziam oposição de forma sistemática, não foram reeleitos na eleição municipal de 2004. Se por um lado, foi um ganho muito positivo, por outro aumentou a responsabilidade do governo de agir eticamente, à altura diante de quem lhe deu tanto apoio.

Quando o Executivo, em conjunto com a coordenação do COP, propiciou a oficina sobre o PPA, para que os conselheiros elaborassem as peças de um “Orçamento Municipal”, foi uma experiência apropriada para capacitá-los, para não só compreenderem o processo, mas também, facilitar a co-gestão da “coisa pública”. Os conselheiros puderam, aos poucos, ir conhecendo a diferença da micro para a macro política e a noção de como planejar para curto, médio e longo prazo. Isso ajudará a acompanhar e fiscalizar melhor o Executivo e o Legislativo municipal. Como foi um primeiro momento de sensibilização, não se esperava formar especialistas, mas enriqueceu muito a experiência dos participantes do COP.

Os dados empíricos nos mostraram que o rico processo do OP, de fato, vem funcionando como um instrumento pedagógico de cidadania. Por se tratar de um espaço tenso, conflitivo, e às vezes, contraditório devido não só os interesses político partidários, corporativos e até pessoais, produzindo convergências, divergências, complementaridades e manifestações diferenciadas.

Apesar das falhas e dos acertos comentados, nem sempre conseguimos captar e analisar tudo que necessitamos. Mas buscamos entender os motivos de quem se opunha, de quem defendia, e ainda de quem tentava ficar entre as duas situações, como se isto fosse possível, sem comprometer o projeto ético-político de quem defendia a manutenção da ordem instituída ou se propunha a transformá-la.

Os dados empíricos apontaram que a maioria dos componentes do OP e dos nossos entrevistados, tanto aqueles que estavam ligados ao Executivo Municipal, quanto os que representavam a Sociedade Civil, acreditavam no OP, como um instrumento pedagógico de cidadania. Constatamos algumas lacunas no processo formativo, tanto em respeito às decisões tomadas coletivamente, quanto ao sistema de prestação de contas. Se os diferentes sujeitos sociais defensores do OP pretendiam aperfeiçoá-lo, era porque confiavam nele como um instrumento importante de mobilização coletiva, que poderia contribuir muito para as transformações sociais demandadas pela sociedade alagoanhense.

Pelos resultados que este estudo conseguiu captar, pudemos observar que vários cidadãos, ligados aos movimentos populares, desenvolveram a sua Participação Social, após a implementação do OP. Portanto, devem ter percebido ser um espaço que permitia uma cidadania ativa, visando mudar a ordem instituída em Alagoinhas historicamente. Logo, estes cidadãos não só tomaram consciência dos problemas locais, mas também que seriam capazes de solucioná-los, tornando uma cidade mais justa e mais humana, conforme (FREIRE 2000, p. 40) discute: “É por isto que não apenas temos história, mas fazemos a história que igualmente nos faz e que nos torna, portanto históricos”.

Acreditamos que os conselheiros e delegados do OP em sua maioria quando abdicaram de afazeres pessoais e domésticos para se dedicar a este trabalho que beneficiaria o coletivo estavam cientes de contribuir para tornar Alagoinhas uma cidade mais solidária e humanizada, mesmo parecendo ser uma utopia ainda distante. (FREIRE 2000, p. 99) diz que: “É bem verdade que a descoberta da possibilidade de mudar não é ainda mudar. Indiscutivelmente, porém saber que, mesmo difícil, mudar é possível é algo superior ao imobilismo fatalista em que mudar é impensável ou em que mudar é pecado contra Deus. E sabendo que, mesmo difícil, mudar é possível, que o oprimido nutre a sua esperança”. Esta, em última instância, alimentou a resistência do entrevistado n. 5, para que não se submetesse aos apelos dos amigos e familiares em abandonar e não perder mais tempo com o OP.



Reunião da Regional 4 Barreiro do OP em 2001

4.3 Participação Social e Poder Local como um Instrumento de Mobilização Coletiva

Já comentamos que etimologicamente o termo participação, significa “fazer parte de”, mas, participação social, pode agir como um elemento alavancador das camadas historicamente subordinadas aos interesses das elites conservadoras na sociedade brasileira, baiana e alagoinhense, tendo um sentido mais amplo. Superar esta situação depende da construção de uma correlação de forças para enfrentar o poder econômico e político das elites analisado na base teórica deste estudo.

O movimento social alagoinhense, conforme relataram os entrevistados n. 4, 1, 2, 7 e 11 do grupo 1, e o n. 8 do grupo 3, estava “em alta”, desde 1995. Saindo vitorioso da eleição municipal de 2000, um executivo que defendia um projeto comprometido com os anseios dos movimentos populares foi fruto deste processo. O candidato vencedor havia prometido previamente implementar o OP quando tomasse posse. Assim sendo, o cidadão local superou o problema legal de não poder participar e propor mudanças em todos os estágios da elaboração das peças orçamentárias, sugerindo e emendando as propostas do executivo.

Conforme Scherer-Warren (1989), para produzir a participação social é preciso um projeto definido que vise transformar a ordem instituída; respaldado por princípios e valores ideológicos no sentido de desconstruir a ideologia burguesa baseada no individualismo, na concorrência e na maximização do lucro, contrapondo com uma perspectiva respaldada na coletividade, solidariedade e na maximização do social. Tudo isso impulsionado por uma práxis que permite a interação entre o conhecimento teórico sobre a realidade existente e os passos táticos e estratégicos que devem ser praticados para alcançar a mudança desejada. Esse processo deve estar imbuído de um pensar e um agir transformador da realidade, no entanto, necessita de um movimento social com uma organização e direção definidas, a fim de encaminhar as ações e operações necessárias para garantir esta dinamicidade.

Os movimentos sociais em Alagoinhas alcançaram um padrão de organização e de mobilização das camadas populares “tão fortes” nos anos de 1990 que, segundo o entrevistado n. 7, “foi fundado o Fórum Alagoinhense de Desenvolvimento Sustentável (FADES) e que só perdeu o primeiro lugar para a cidade de Curaçá, na constituição do processo da Agenda 21 na Bahia em 1998 ou 1999”. Também em 1988, foi fundada a UAMA, já aludida anteriormente, congregando os presidentes das associações de bairros, que, segundo o entrevistado n. 1, “chegou a ter em torno de 165 associações filiadas”.

As condições que propiciaram a implementação do OP em 2001 dependeram não só da capacidade organizativa da Sociedade Civil, mas também, de um projeto de governo democrático popular eleito em 2000, tendo como peça de campanha o OP. Pois, se tivesse existido vontade política por parte do governo anterior, teria sido implantado, pois, já era reivindicado pelos Movimentos Sociais. Estes conquistaram o OP com muita luta, não por uma concessão como explicitou o entrevistado n.1:

[...] a primeira é que estas políticas de participação popular [...] não vem de uma concessão, mas de uma vontade política. Porque tem vários instrumentos que já permite a participação popular que são a Constituição de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto das Cidades, só que os governantes anteriores não tinham vontade de exercer esta política de participação popular, [...] algumas leis que os vereadores criam, ainda permanecem na Câmara sem ser utilizadas, mas eu creio que foi falta de vontade mesmo do governo anterior, porque mesmo sem existir uma lei, e já existiam várias leis, mas sem a vontade política, sem a vontade de trazer a comunidade para participar do governo, seria apenas mais uma lei.

Quando o então prefeito João Batista Fiscina sancionou o Projeto de Lei que aprovou o OP em 1998, mesmo sem implantá-lo de fato, foi devido à pressão dos movimentos sociais. Esses buscavam conquistar espaço no poder local, e formar uma contra hegemonia à lógica da proposta do Estado Mínimo neoliberal. O processo de luta caminhava no sentido de forçar o Estado a cumprir a sua função social em atender as camadas populares mais necessitadas. Teixeira (2000, p. 59) nos ajuda a compreender melhor esse assunto:

A participação social é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político. É preciso entendê-lo, não na perspectiva liberal, da chamada liberdade negativa, no sentido de impedir maior ação do Estado para garantir maior liberdade possível aos indivíduos, mas no sentido positivo: possibilidade dos cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

O movimento social em Alagoinhas caminhava em sentido contrário à perspectiva liberal da liberdade individual, pois lutava contra os interesses da elite alagoinhense, e por uma liberdade coletiva de viver dignamente. Enquanto a maioria da população sequer podia usufruir dos direitos sociais básicos, garantidos nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município, a elite podia consumir de tudo. Logo, lutavam para que os recursos públicos fossem aplicados em prol da maioria, que esteve excluída antes do OP.

O governo municipal foi tão pressionado pela Sociedade Civil, entre 1997 e 2000, que sancionou uma lei garantindo a implantação do OP, mas que não saiu do papel. Esse foi implementado por Joseildo Ramos em 2001, desde o início do seu mandato, sendo aberto a qualquer cidadão e cidadã que se interessasse em participar. O governo em conjunto com a Sociedade Civil iniciou uma desconstrução do tradicional planejamento normativo produzido apenas pelo executivo e seu corpo técnico, e delegou aos representantes das regionais o

estabelecimento das prioridades, definindo-as de forma hierarquizada, através do OP. O entrevistado n. 1 analisou como ocorria anteriormente:

[...] até 2001 como era que o cidadão era visto? Era visto como Eleitor votava e a partir daquele momento o poder constituído, no caso o prefeito, formava “os seus secretários” com o seu grupo político e definia todas as políticas e investimento da cidade. Então, a partir de 2001, é claro que teve um planejamento governamental, para se traçar uma diretriz política, mas sempre a comunidade passou a ser ouvida. Então a obra a ser feita, a política social a ser implantada, não era mais só da cabeça do secretário ou do prefeito ou do grupo político e sim do conjunto da comunidade.

A maioria dos entrevistados convergiu demonstrando que a participação social era muito forte e fundamental para a construção do poder local, revertendo a histórica subordinação das camadas populares aos interesses dos grupos dominantes. O entrevistado n.7 apontou uma mudança qualitativa quanto ao nível de Participação Social no OP. Com este processo, o Movimento Social conquistou maior autonomia e um novo tipo de relação política com o Poder Executivo e Legislativo em Alagoinhas:

[...] a participação social no OP sempre foi muito boa. Estamos sempre melhorando. [...] no primeiro ano, talvez, se eu não tiver enganado, tínhamos sensibilizado no mínimo 8.500 pessoas para a construção do OP. E inclusive, a Lei do Saneamento Ambiental que deu origem ao Plano Municipal de Saneamento Ambiental conjugado com o esforço de construção do OP, [...] mudamos a cultura de subserviência que caracterizava a relação do poder local para com o cidadão independente de ele ser ou não liderança. [...] a grande obra do Orçamento Participativo é a construção de um novo homem e de uma nova mulher. [...] o OP protagonizando a presença do cidadão não como objeto da ação do governo, [...], mas como co-participe como cúmplice de um momento de governar que até então não existia.

Conforme documento n. 1, um conselheiro na reunião do COP alertou: “[...] sobre as conseqüências que o ato de alguns vereadores podia trazer para o COP, solicitou que os conselheiros enviassem ofício ao presidente da Câmara, informando a postura desses vereadores que desejam desacreditar o Orçamento Participativo”. Outro conselheiro disse que: “[...] já sabia que esse fato iria acontecer, pois os vereadores não participavam das assembléias do OP e já é prática dos mesmos de fazer indicações”.

No documento referido acima, outro conselheiro chegou a solicitar uma moção de repúdio aos vereadores que não acataram a proposta orçamentária discutida e referendada pela participação direta da Sociedade Civil através do COP. Corroborando com este mesmo pensamento, ao realizar a observação participante no I Fórum Municipal de Delegados do Orçamento Participativo, Compromisso e Cidadania em 2005, um conselheiro fez o seguinte comentário: “O OP não pertence aos parlamentares, mas ao povo. Antes não tínhamos acesso à Prefeitura, hoje sabemos o que Alagoinhas arrecada, como gasta e a prestação de contas”.

Segundo o entrevistado n. 7, a partir do momento em que os movimentos sociais acumularam maior capacidade organizativa e força política, conseguiram eleger um governo

democrático popular, que implementou um sistema de co-gestão. Esta nova realidade abriu caminho para a construção de um novo homem e uma nova mulher em Alagoinhas, cômicos não só dos seus direitos e deveres, mas também de construir um novo poder local, priorizando os interesses coletivos. Assim, parece iniciar um processo de desconstrução da política de subserviência com o Poder Executivo e o Poder Legislativo imposto à Sociedade Civil.

Houve convergência entre os entrevistados na apreensão do OP como um instrumento de controle social dos atos do poder Executivo e do Legislativo municipal pela Sociedade Civil, e de formação de munícipes diferenciados para exercerem a cidadania, representado aqui pelo discurso abaixo do entrevistado n.8 do grupo 3:

Na prática o OP é a construção de homens e mulheres diferenciados, [...] o OP revela os verdadeiros líderes que você pode ter nas comunidades. [...] no encerramento do 5 ° ciclo do OP [...] tem conselheiros hoje que conhecem mais a cidade, que conhece mais o planejamento da cidade, que conhece um pouco mais do orçamento, pelo menos pela informação que se passa, do que alguns vereadores. [...] é possível você ouvir conselheiros do OP fiscalizando e sendo crítico da administração. É a questão [...] do controle social que pra nós [...] talvez seja a maior obra do OP até agora, foi construir e ajudar a formar cidadãos.

Ratificando a afirmação acima, ao realizar a observação participante no I Fórum Municipal de Delegados do Orçamento Participativo, Compromisso e Cidadania, um gestor fez o seguinte comentário sobre a relação de parceria entre o Governo e a Sociedade Civil:

O OP é um elo entre as Secretarias e a articulação com as comunidades, a UARA e a UAMA. Estamos buscando o caminho da transparência de um mandato de participação plural do abuso e tortuoso processo do OP. Onde as pessoas não só se reúnem como acusa a oposição, mas crescemos juntos e somos co-responsáveis pela construção coletiva e administração dos destinos de Alagoinhas. Os mais novos às vezes afirmam que o OP não vale nada, porque não fez nada na minha rua, mas os mais experientes sabem que foi feito onde necessitava mais.

O entrevistado n.1 relatou uma das maiores dificuldades no início do OP quanto à participação dos munícipes: “Não havia o espírito coletivo e se a prioridade fosse atendida não aparecia mais, se não fosse, ia se afastando”. Este comportamento dos representantes da população no COP é compreensível, pois diante da cultura individualista burguesa instituída socialmente, pois os munícipes recebiam as obras e/ou serviços não como direito e dever do Estado local, mas como recompensa por ter votado no candidato ou partido A ou B.

Agir desta forma era coerente com a mentalidade burguesa introjetada secularmente, e para revertê-la precisa-se de um processo de educação permanente para processualmente desconstruir esta visão de mundo individualista, e, reconstruir simultaneamente uma outra, respaldada pelos interesses coletivos, pela solidariedade e pela maximização do social em detrimento da única prioridade capitalista que é o lucro.

Uma relação autoritária se manteve por tanto tempo na sociedade brasileira, por existir uma contrapartida paternalista. Se não existisse uma cultura clientelista e assistencialista, dificilmente manter-se-ia a relação dominante/dominado sem maiores confrontos. Com isto, “a cultura do imediatismo”, do “jeitinho” e do “apadrinhamento” arraigadas de uma maneira geral foi se conformando e fortalecendo as alternativas individualistas em detrimento das coletivas. Ou seja, se não resolveu “o meu problema”, não confio mais, e se resolveu, não tenho que cobrar mais nada. Ainda é comum este tipo de relação entre o cidadão e os parlamentares, cuja maioria não se lembra em quem votou na última eleição.

O processo de amadurecimento dos municípios envolvidos com o OP propiciou certo avanço no exercício da cidadania, ao desenvolver maior compromisso com a cidade. Nessa perspectiva, vem superando os interesses imediatos de suas respectivas comunidades, o que contrariou a cultura individualista anterior, e se preocupou com toda a cidade demonstrando maior solidariedade consoante ao exemplo abaixo:

Uns dos exemplos é que os moradores [...] que vão para as reuniões, mas sem olhar, como era no 1º e no 2º ano, a questão do umbigo, como a gente chama, elas já vão discutir os problemas que afetam a comunidade. Um dos exemplos a gente deu um dos serviços recentemente, foi o dos moradores da Urbis, do conjunto Dom José Cornélis. Eles tinham problemas como no período de chuvas, com as águas e que traziam areia dos Conjuntos. Assim no Conjunto deles, eles não pensavam a prioridades para eles diretamente, eles solicitaram que a prioridade fosse feita no outro bairro, e além de beneficiar o outro bairro, estaria beneficiando também, o pessoal do Conjunto em que eles moravam. (Entrevistado n.1).

Como aludido anteriormente, em 2003, devido ao excesso de obras/serviços priorizadas entre 2001 e 2002 que se tornaram incompatíveis com os recursos da Prefeitura, não se elegeu nenhuma prioridade nova. Por isto, houve uma queda de participação dos municípios no OP em 2003 e 2004. Apesar do prejuízo quantitativo, houve um ganho qualitativo na participação em função do maior amadurecimento, que impactou de forma positiva na construção coletiva do conhecimento. O comentário abaixo aponta o OP como:

[...] um processo em construção, muitas das obras que foram pedidas em 2001, a gente não teve como fechar em 2002, assim [...] dando esta resposta imediata que a comunidade desejava. Em 2003, a gente não pode tirar prioridades por conta mesmo da demanda [...] reprimida e aí a gente viu que teve uma diminuição na participação. Em 2004 nós tivemos assembléias lotadas e agora em 2005, mais ainda, então houve um crescimento. Apesar de no 2º ano, na metade do 2º ano a gente teve uma diminuição na participação e a qualidade das pessoas que participam hoje, tem ampliado, por que elas tão adquirindo conhecimento ao longo deste tempo. Elas já sabem de fato o que é o OP, como interferir, o que elas podem conquistar através das assembléias, como interagir com o poder público. Então, com certeza, hoje a gente tem um cidadão diferenciado, está realmente sabendo como é e porque está inserido neste processo. (Entrevistado n. 2 do grupo 1)

Uma das alternativas discutidas, aprovadas e implementadas pelo governo local e pelo COP para evitar a aprovação de uma quantidade de obras/serviços acima da capacidade de

investimento da prefeitura, foi programar oficinas para elaborar o PPA para o município. Esta preparação dos conselheiros foi ministrada por um técnico e educador da Secretaria da Fazenda. O plano elaborado seria hipoteticamente enviado à Câmara de Vereadores.

A observação participante nos permitiu detectar alguns estranhamentos dos conselheiros no decorrer da oficina. A maioria acabou subestimando os gastos, e ao avaliar a distribuição dos recursos, verificou-se que eles seriam insuficientes para cobrir todas as despesas. Também, ao analisar a distribuição dos recursos para as respectivas secretarias municipais, se “assustaram” ao perceberem que após a separação das “verbas carimbadas”, e de custeio, ficava um ínfimo percentual para os investimentos. O entrevistado n. 4 do grupo 1, explicou como agiu o monitor, para tentar amenizar o desapontamento dos conselheiros:

[...] ele deixa bem claro, ele faz logo a pizza dele lá e vai tirando [...] o pedaço da Secretaria de Saúde, o pedaço da Secretaria de Educação, o pedaço da Secretaria de Administração, no final fica muito pouco para as obras. E isso desagrada um pouco os conselheiros. Teve um conselheiro que dizia que devia ter, se eu não me engano, era 7 %. Mas [...] alguns principalmente a oposição, achava que devia ter uma verba maior. Mas nós estamos vendo que não há possibilidade de ter uma verba maior, porque está tudo discriminado ali, tem a porcentagem da educação que não pode ser menos de 25%, não é, e assim por diante [...].

Tanto no momento da observação participante, quanto em várias entrevistas dialogamos sobre as possibilidades de reverter esta possível decepção dos componentes do COP. O governo poderia se espelhar na experiência vivenciada em Porto Alegre, e discutir no OP também como seriam empregadas, inclusive, as verbas carimbadas e de custeio.

Durante a observação participante percebemos que os munícipes envolvidos, assim como os entrevistados demonstraram sensibilidade à sugestão, e que poderia ser uma possibilidade para o futuro, mas que ainda não existia esta discussão de forma direta. Outra alternativa muito interessante é analisada por Pontual e Silva (1999, p. 65), alertando que a luta dos movimentos sociais deveria ser mais ampla e não se reduzir ao OP:

Porem, esse reducionismo da reflexão da participação popular ao orçamento participativo começa a colocar dificuldades a esse próprio mecanismo de participação. Isso porque pode gerar uma expectativa em relação ao orçamento participativo que transcende a sua própria ordem, ou seja, começamos a pensar que a democratização da discussão do conjunto das políticas públicas se realiza exclusivamente a partir do orçamento participativo.

Concordamos com o autor supracitado, que o OP deve ser um espaço não só para discutir os investimentos, como apontou o entrevistado n.1 do grupo 1, mas também de sensibilização dos munícipes, que o problema do excluído não é somente dele, mas de toda a sociedade. Os delegados e conselheiros que formam o OP em Alagoinhas, já avançaram nesta proposta ao aprovarem inicialmente o maior investimento do OP em saneamento básico.

Contudo, o cidadão alagoanhense ou de qualquer cidade brasileira não conquistará a plena liberdade de passear as tardes com suas crianças bem vestidas, ou ainda namorar nas praças à noite, sem correr algum risco de ser molestado por um sem comida, sem teto, sem acesso à saúde, educação e lazer. Pois, enquanto a Sociedade Civil não se convencer de que é necessário lutar por políticas públicas que garantam estas necessidades básicas, e uma vida digna para todos, não haverá liberdade individual plena nem mesmo para os mais ricos.

Entendemos que o participante do OP como delegado ou conselheiro necessita não só ser sensível à questão acima, assim também estar consciente de que o OP por si só, não dará conta de resolver o problema da exclusão social. Por isso, urge sensibilizar toda a Sociedade Civil a lutar por políticas públicas mais abrangentes, inclusive uma reforma tributária e fiscal progressiva já sugerida antes. Sem esta será impossível incluir os excluídos em um curto prazo. Diante dos limites do OP Pontual & Silva (1999, p. 69) propõe:

É preciso formar consciência de que o problema da exclusão social é um tema de interesse não só dos excluídos, mas de toda a sociedade, resgatando a prática da solidariedade com idéia-força a caracterizar nossos esforços por construir uma sociedade justa, sustentável e radicalmente democrática. Para tanto, é preciso um debate público e amplo na sociedade a respeito das nossas utopias de inclusão e dos padrões básicos a serem garantidos a todos os cidadãos. O Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André pretende dar uma contribuição efetiva nessa direção.

Acreditamos que tanto os representantes do governo, quanto os do COP ao discutirem e elegerem um conjunto tão grande de prioridades para serem realizadas neste curto prazo, não necessariamente estavam cômicos da incompatibilidade destas com os recursos disponíveis da Prefeitura. Pode ter sido muito mais sensibilidade em permitir que a municipalidade levantasse as suas principais necessidades consideradas prioritárias, do que simplificar que foi um erro técnico grosseiro, por parte do governo.

Podemos deduzir que tanto o governo quanto a direção do COP perdeu uma grande oportunidade de promover, neste ínterim da crise instalada, uma discussão com os munícipes, sobre a aludida reforma tributária. Assim como a exorbitante taxa de juros e o pagamento de cerca de R\$ 180 bilhões desembolsados pelo Tesouro Nacional para amortizar parte e rolar a dívida pública em 2005. Se os estados e municípios pressionassem a União para rever a questão dos juros e fazer a reforma tributária, facilitaria o combate à exclusão social que tanto prejudica a qualidade de vida no Brasil em geral, e em especial, na Bahia.

Também, precisamos desconstruir o mito instituído de que o município não pode e nem deve fazer e sequer pensar uma política macroeconômica, por ser uma prerrogativa exclusiva da União. Como ente federado, deve pensar e propor tanto a reforma tributária

quanto política macroeconômica, pois, enquanto esta se mantiver, o povo de Alagoinhas e da Bahia, dificilmente terá as suas demandas reprimidas atendidas, e uma vida digna.

Mesmo se tratando de uma questão macro-política e nacional, necessariamente deve ser iniciada em algum município. E não há melhor espaço político e didático-pedagógico do que o OP para fazer esta discussão, por operar com o "bolo orçamentário" da cidade, e por conhecer bem as necessidades e a escassez de recursos. Logo, pode ser o melhor caminho para tentar sensibilizar a Sociedade Civil a se engajar neste processo de luta.

O resgate desta secular dívida social não pode continuar esperando o "bolo crescer para depois dividir" como prometeu um ex Ministro plenipotenciário da Ditadura Militar na década de 1980, Antônio Delfim Neto. Podemos e devemos atacar a questão da pobreza pelo caminho mais fácil e simples de operar com a seguinte proposta de Buarque (1999, p. 49): "resolver o problema da pobreza é colocar as crianças na escola, é melhorar o sistema de transporte urbano, implantar água e esgoto. E isso não é o mesmo que aumentar a renda, o salário e a produção. A recessão gera pobreza. O crescimento não a diminui, necessariamente". Alagoinhas já avançou com as obras de saneamento básico, com a garantia do transporte e a assistência médico-odontológica para parte das crianças nas escolas.

Assim como a pobreza não será resolvida com saídas mágicas, também, ninguém vive de forma saudável sem uma boa e forte utopia que nos alimente. Para fortalecer a nossa utopia de um mundo melhor, o COP poderia refletir e avaliar com a população alagoinhense, a possibilidade de implementar estas duas propostas sugeridas por Buarque (1999, p. 49):

[...] uma, não deixar morrer o sonho de que há uma utopia a ser feita e que essa utopia não é feita no sistema capitalista; a segunda é que já, de imediato, mesmo no capitalismo, temos um papel a cumprir, temos soluções a dar, sabemos como fazer e temos competência para isso no Brasil.

É necessário que o delegado e o conselheiro do COP não fiquem presos somente às reivindicações pontuais de cada rua, bairro ou região que representam. Mas necessitam conhecer toda a realidade do município, agir em conjunto com os demais conselhos institucionais. Assim poderão sugerir que uma verba seja priorizada em um dado momento em um ou noutro lugar, em um mesmo exercício contábil, consciente de que beneficiou quem mais necessitava. Mas ainda não havia um processo de interação entre os vários conselhos e nem um trabalho intersetorial entre as secretarias municipais da Prefeitura de Alagoinhas.

Observando a realização do Fórum Municipal de Delegados, um gestor apresentou a proposta do governo local para o PPA de 2006/2009 para os conselheiros do COP e delegados avaliarem, discutirem, emendarem se achassem necessário e aprová-la para enviar à Câmara Municipal. Fizeram uma análise da situação conjuntural, e discutiram as perspectivas de ação

municipal para os próximos quatro anos, com o objetivo de subsidiar a definição das ações estratégicas do governo. Ao mencionar uma ação intersetorial entre as secretarias, nos sentimos instados a exemplificar para que os delegados e conselheiros entendessem.

Tratamos como exemplo de ação intersetorial a questão do combate ao Dengue. Para um leigo parecia ser um problema exclusivo da Secretaria de Saúde. Contudo, para tentar evitar uma epidemia no município, com sofrimento dos munícipes infectados e dispêndios financeiros, uma ação intersetorial se fazia imprescindível. Portanto, sem uma ação da Secretaria de Infra-estrutura, eliminando os focos de água parada, da Secretaria de Educação e Assistência Social, que têm contatos com grande parcela da população para implementar uma campanha educativa e preventiva, certamente seria muito mais eficaz e eficiente, do que esperar que só a Secretaria de Saúde curasse os infectados posteriormente.

No momento das entrevistas e das observações nos espaços do OP, pudemos compreendê-lo como um caminho viável para o exercício da democracia direta, em que os conselheiros e delegados discutiam e aprovavam o que era prioritário para a sua comunidade e pelo município como um todo. O PPA mesmo sendo discutido de forma apressada, esclareceu sobre a distribuição dos recursos para as secretarias, permitindo uma visão geral do “bolo orçamentário” do município. O OP nos permitiu grandes conquistas tais como:

[...] a primeira é a questão da cidadania, as pessoas que vinham com uma baixa estima dos desastres dos últimos governos, elas começaram a ter esperança e que elas poderiam construir, e Alagoinhas poderia ter um futuro melhor. Então, através dessa participação, eu creio que eles passaram a exercer mais a cidadania. E a gente também está mostrando para eles, que eles não tem só deveres, eu costumo dizer em algumas assembleias, que, quando as pessoas chamam a gente, principalmente o poder instituído, para exercer a sua cidadania, então, normalmente são aquelas chamadas: vote, se aliste, vá para o 7 de setembro ver a polícia marchar, é, pague os seus impostos”, (Entrevistado n. 1 do grupo 1).

Ao observarmos as reuniões quinzenais e algumas extraordinárias do COP, sentimos a falta de pelo menos um representante dos conselhos institucionais¹⁸. Segundo a Lei Orgânica do Município revista em 2004 existiam 20, mas hoje já existem 23 conselhos. Todavia, para alguns entrevistados, a maioria funcionava, e outros afirmaram que apenas uma minoria. Se houvesse algum tipo de parceria entre os conselhos, ganharia toda a cidade com a otimização dos recursos humanos, materiais e financeiros. Porém, segundo o coordenador geral do COP isto está planejado para ser realizado no primeiro semestre de 2006.

O entrevistado n.5 apresentou várias críticas ao OP, principalmente em relação à não execução de todas as obras priorizadas coletivamente, a pouca liberdade dos munícipes dentro

¹⁸ Existem 23 conselhos em Alagoinhas organizados pelo menos legalmente.

do OP e uma prestação de contas de forma complexa, dificultando a compreensão. Mesmo criticando, reconheceu que o OP foi um avanço comparado com as gestões anteriores a 2001:

Alagoinhas em si tava [...] numa inércia profunda, em termos de direitos cívicos, [...] por isso que eu concordo muito com o OP que veio levantar essa coisa de novo em Alagoinhas. [...] uma coisa maravilhosa, eu sei que Alagoinhas quando passar essa administração não vai ser mais a mesma, vai mudar, a mentalidade é outra, [...], vai ter mais condições de exigir, [...] mesmo essa aí deixando a desejar. E a liberdade [...] as pessoas têm esse sentimento de liberdade, de falar as coisas, de cobrar. Isso é muito bom e isso vai ficar, a pessoa vai ter, porque qualquer administração que venha que não queira ouvir o povo vai ficar mal, mesmo essa aí tando deixando a desejar, ouvindo e não cumprindo certas coisas, mas o povo já vai tá nesse sentimento que ele pode evitar, que ele pode brigar, ele tem necessidade de exigir os seus direitos; o que antigamente não se fazia por temor, por retaliação, por tudo aquilo e hoje porque a gente vê que é responsabilidade da gente.

Um líder popular afirmou que antes havia o temor de participar, ou melhor, de reivindicar e ser retaliado, deixando a entender que com um governo democrático popular isto foi superado. E adiantou que se outro governo que viesse não mantivesse o OP, dar-se-ia mal com a municipalidade comentando dessa forma:

A crise de 2003 provocou um impacto na credibilidade e queda da participação no OP, já analisado anteriormente. Foi consenso entre os defensores e os opositores do OP, a eleição de um número excessivo de prioridades, em 2001 e 2002. Pois, representou um dispêndio de recursos muito acima da capacidade de investimento do município. Daí não ter sido factível definir novas prioridades, enquanto não fossem executadas as anteriores. Todavia, se por um lado, provocou desgaste político para os membros do OP e o núcleo governante, por outro, mostrou para os alagoinhenses todos os problemas herdados de administrações passadas.

[...] como líder da associação, como presidente que levava aquelas pessoas, conseguia levar uns 10, 15, 20, hoje eu não consigo levar mais 5 pro Orçamento Participativo, [...]. Tem pessoas lá que diz que Orçamento Participativo! Vá sossegar homem, vá cuidar do seu neto rapaz, em vez de ficar andando atrás disso aí, isso não vai resolver nada, você já tem não sei quantos anos atrás disso aí e nada foi feito aqui, (Entrevistado n. 5 do grupo 2).

O entrevistado acima, participante ativo do OP, mesmo reconhecendo sua importância, demonstrou certo ressentimento em função da obra priorizada em seu bairro desde 2001 não ter sido realizada até hoje. Como líder comunitário foi cobrado e criticado em sua comunidade, pela não execução da única obra priorizada.

Os entrevistados dos três grupos convergiram em relação à dificuldade que os delegados e conselheiros tiveram para entender o sistema de prestação de contas da Prefeitura. Vários entrevistados apresentaram críticas e/ou sugestões quanto ao processo de prestação de contas. Aos representantes da Sociedade Civil não basta aprovar as suas prioridades, mas

acompanhar, fiscalizar e garantir que os recursos públicos sejam bem empregados exercitando o verdadeiro poder local.

Entendemos que os membros do COP, da Câmara de Vereadores, e toda a Sociedade Civil que depositou máxima confiança no Governo Municipal e, principalmente, o cidadão por “mais simples que seja” de Alagoinhas merecia e precisava de um sistema de prestação de contas mais inteligível no sentido de que todos o entendessem com mais facilidade.

O entrevistado n. 4 do grupo 1 relatou como se dá o processo de prestação de contas:

[...] na verdade apresenta-se os números, o secretario está lá apresentando os números, mas não se sabe onde os secretários gastam, onde as secretarias gastam, não se sabe. Se critica muito essa, essa micareta, tanto dinheiro, não é, tanto dinheiro, poderia ser uma coisa mais suave, mais simples, mas não adianta, [...] Nós achamos também que deve haver maior divulgação.

Já o entrevistado n. 5 do grupo 2 se sentiu impedido de fiscalizar o uso dos recursos públicos deixando claro que necessitava de um sistema de prestação de conta mais simples e ainda uma melhor preparação dos conselheiros para fiscalizar com o comentário seguinte:

[...] não sabe realmente onde é que está a verdade, porque você não tem mecanismos pra fiscalizar. Nós temos a prestação de contas, eu tive lá pra olhar o ano passado, algumas coisas eu entendi, outras não [...] é o mês de [...] abril a maio. E também lá na Câmara deve ficar lá direto. Quer dizer, imagine a gente estar num movimento, [...] tá sempre com um papel, [...], a gente não consegue decifrar certas coisas na prestação de contas. Imagine a população que não tá ambientada com isso, vai entender o que? Não tá adiantando de nada aquela prestação de contas, nós [...] temos no OP a comissão de obras, essa comissão de obras, inclusive eu fiz parte certa época, a gente ia ver as obras, chega nas obras não sabe o que é que foi feito, não sei o que, isso e aquilo [...].

O demonstrativo financeiro de Alagoinhas é feito trimestralmente como define a Lei Orgânica Municipal revisada em 2004. O entrevistado n. 10 do grupo 3 nos disse que cobrou do Prefeito para que o demonstrativo financeiro do município fosse feito semanalmente para que não acumulasse muita informação. E disse que na Prefeitura havia técnicos com capacidade para realizar esta tarefa. E que isto facilitaria o entendimento para os munícipes:

[...] eu digo pode pedir a ele porque eu acredito que toda semana ele faz, ‘ah, mas nós fazemos isso no OP de 4 em 4 meses’. Mas prefeito acumula demais, ninguém vai olhar, toda semana fica mais fácil pra digerir. Mas nós não desistimos, eu sempre que vou a rádio, ‘prefeito quando vamos ter semanalmente’ isso na mão, [...].

Compreendemos que a reclamação do entrevistado n. 5 é procedente, pois, mantendo o processo desta forma ele não terá como cumprir bem o seu papel. Além disso, se melhorar o sistema de prestação de contas, poderá possibilitar maior transparência no uso dos recursos público para a Sociedade Civil.

Quanto ao discurso do entrevistado n. 10 do grupo 3 não acreditamos que a gênese do problema esteja na demonstração semanal ou trimestral, mas fundamentalmente no método de

preparação do demonstrativo financeiro. Nesse sentido, Demo (1995), afirma que “o método é a alma do conteúdo”. Mesmo com um método democrático o entrevistado n. 4 do grupo 1 afirmou que diferentemente dos governos anteriores, os secretários vão até o COP prestarem as contas de suas respectivas secretarias, mas os delegados e conselheiros, no entanto, não entenderam bem onde e como ocorreram os gastos.

Suponhamos que o técnico que elaborou a prestação de contas tenha se esforçado para que a informação se mostrasse clara e simples, com fácil compreensão dos conselheiros e delegados, porém, ainda não foi suficiente para uma maior clareza e/ou simplicidade e que permitisse entender. Estes técnicos possivelmente, estavam acostumados a fazer uma prestação de contas apenas para os técnicos e o Prefeito compreenderem, e não os “leigos”.

Será que o “contabilista” foi alertado e sensibilizado para decodificar aqueles “números cifrados” do sistema tradicional de prestação de contas, feitas apenas para os técnicos entenderem, e que dificilmente os líderes comunitários poderiam decifrá-las? Um secretário e/ou um diretor do setor financeiro da Prefeitura nunca teve que prestar contas com a preocupação de que o “cidadão comum” pudesse compreender anteriormente. Quando um delegado se sente desapontado por ler e não compreender a “Prestação de contas”, imagine um “cidadão comum”! Técnicos e secretários poderiam refletir com Gramsci (1987, p. 138 e 139):

Passagem do saber ao compreender e ao sentir e, vice-versa, do sentir ao compreender e ao saber. O elemento popular “sente”, mas nem sempre sabe ou compreende; o elemento intelectual “sabe”, mas nem sempre compreende e, muito menos “sente”. Os dois extremos são, portanto, por um lado, o pedantismo e o filistinismo, e, por outro, a paixão cega e o sectarismo.

O técnico sabe, mas por estar preso à “qualidade formal” que é baseada na perspectiva positivista, buscando-se a objetividade máxima, por acreditar numa pretensa despolitização e neutralidade da ciência, e do uso de seus cálculos, acaba se distanciando da “qualidade política”, conforme provoca Demo (1995, p. 27): “o estudo dos problemas tem a ver com as suas soluções, caso contrário, tornam-se ciências anti-sociais. Não há como separar teoria e prática, a não ser para escamotear práticas escusas ou esconder interesses”.

Ao relacionar a provocação do autor com o objeto estudado, percebe-se que uma prestação de conta que a maioria da população não conseguia compreender, ficava subentendido a necessidade de esconder alguma coisa. Não tendo nada a esconder, bastaria preparar o técnico para elaborá-la de forma simples, clara e inteligível para qualquer cidadão.

Não devemos e nem podemos condenar o contabilista, pois ele desenvolveu a sua prática trabalhando sob a égide do planejamento normativo que pressupôs um sistema de

prestação de contas somente para o técnico e os gestores entenderem. Em se tratando de um orçamento participativo, realizado em sistema de co-gestão entre o Governo e a Sociedade Civil, não deveria haver nenhum interesse, muito menos necessidade de esconder alguma coisa. Logo, a prestação de contas deveria ser inteligível para qualquer cidadão ou cidadã.

Para isto, é necessário investir na capacitação dos técnicos, desvencilhando-os daqueles demonstrativos financeiros cifrados somente para os técnicos entenderem. Para demonstrar a origem das receitas, onde, como e quando foram gastas e/ou investidas, parece não ter maiores dificuldades. Na medida em que os munícipes conseguirem compreender bem o orçamento da Prefeitura, não só evitarão cobranças indevidas, como poderão ficar mais sensíveis, pagarem os seus impostos em dia, e estarem cômicos dos seus possíveis direitos e deveres.

Dois entrevistados, que eram conselheiros do COP e participantes ativos do OP, manifestaram dificuldades para entender o processo de prestação de contas. Logo, seria muito mais difícil para quem estivesse de fora. Os entrevistados n. 4 do grupo 1e o n. 5 do grupo 2 criticaram o OP e apontaram as suas falhas, visando maior transparência. O entrevistado n.10, disse: “tenho medo daqueles que só elogiam”. Suscitou o seguinte questionamento: “será que os demais conselheiros entenderam claramente, ou não criticaram para se resguardarem”?

Gramsci (1978), inspirado em Marx nos ajuda a compreender que os entrevistados acima, não se contentaram como os filósofos idealistas, de ficarem apenas interpretando o mundo ou o OP de várias maneiras, mas trataram de apontar soluções para torná-lo mais transparente. Concordamos com o entrevistado n. 10 que não basta demonstrar os pontos positivos do OP, e afirmar ser este um espaço privilegiado de exercício da cidadania, mas em compreendê-lo e buscar superar os seus pontos negativos. Criticar construtivamente as suas lacunas tanto do ponto de vista teórico, quanto metodológico, sugerindo alternativas para aperfeiçoá-lo de fato, é o melhor caminho para fortalecê-lo.

O documento n. 2 apresentou um discurso que nos traz uma análise interessante sobre o processo do OP, como um meio de exercitar a democracia direta:

Não fomos muito felizes no primeiro momento, porque os vereadores acreditaram que o OP esvaziaria os seus mandatos. Porém, vereadores não fazem obras, mas fiscalizam o executivo. E todos os vereadores que foram contra o OP estão hoje neste momento “vestidos de pijamas”. Nós precisamos da UAMA, da UARA, do FADES e de todos os conselhos comunitários, das Conferências, das associações de bairros que existem realmente e, não as “cartoriais”. Pois, aqui é o debate da democracia direta, assim como temos o debate da democracia representativa na Câmara Municipal. É bom ter aqui aqueles que pensam diferente de nós, pois, permite debater e melhorar.

A maioria dos entrevistados convergiu para a posição de que o OP foi um meio importante e catalizador para ampliar a mobilização, a participação social e o exercício da cidadania, no entanto algumas divergências foram apontadas.

A compreensão do entrevistado n. 9 do grupo 3, foi de que a participação social foi muito aquém do necessário para legitimar o processo do OP, com as seguintes considerações:

[...] as reuniões do OP [...] eu diria que nem 5% da população daquele bairro vai participar quando há, portanto uma pequena participação, não se pode discutir prioridades com a minoria, pelo menos deveriam discutir a prioridade com a maioria, porque digamos que 5 % dessa população vai discutir, prioridade X e quando na realidade a prioridade maior seria a prioridade Y, então isso acaba não atendendo, a grande demanda, exatamente a grande necessidade.

Conforme o discurso acima, o OP não alcançou legitimidade para eleger prioridades pela regional e/ou para toda a municipalidade, já que apenas em torno de 5% da população participava das assembleias regionais. Todavia, poderíamos argumentar que este percentual foi muito superior do que apenas os 11 vereadores do Município discutirem isolados dos munícipes na Câmara, em nome de aproximadamente de 135.000 habitantes. Mesmo respeitando esta posição do entrevistado, entendemos que os defensores do OP, diriam que este percentual seria mais representativo do que a decisão dos 11 vereadores.

Se o entrevistado, de forma explícita, questionasse a legitimidade da democracia direta reconhecendo apenas a democracia representativa é outra questão muito diferente. Pois, aí o problema seria de natureza legal e política, ou seja, de visão de mundo. Estaria priorizando a democracia representativa por preencher um preceito legalmente constituído. E dentro da doutrina liberal, o peso do legalmente constituída, geralmente supera o preceito da legitimidade. Se analisássemos como cada um dos 11 vereadores se elegeu, a questão da legitimidade ficaria mais crítica ainda, pondo em xeque a “democracia representativa”, pois, às vezes o voto representou muito mais uma “moeda de troca do que um ato cívico”.

Contrariamente a esta visão de mundo, o exercício da democracia direta estimulou a mais ampla Participação Social da Sociedade Civil, tornando-a mais democrática e representativa, não se restringindo apenas a Câmara Municipal como espaço de decisão. Certamente que para a mentalidade do entrevistado n. 9 foi difícil aceitar que os 11 vereadores que passaram pelo referendo popular, e hipoteticamente pelo crivo de 100% do eleitorado (com os riscos supracitados), teriam maior poder e legitimidade do que os 5% das lideranças dos movimentos sociais de cada regional. Nos diferentes fóruns do OP observados por nós, a maioria dos vereadores não compareceu em nenhuma das reuniões.

Baseado em um construto sócio-histórico que proporcionou uma relação de clientela, analisada anteriormente, ainda hoje, muitas vezes no processo eleitoral para o legislativo

municipal, se faz de forma menos crítica do que o estadual e nacional. Como o candidato está próximo ao eleitor, que em sua maioria não exerce plenamente a sua cidadania, normalmente o voto acaba se tornando uma moeda de troca de favores como contrapartida. Em geral, “o que ganhar em troca” supera o compromisso ético-político do eleitor com a municipalidade.

Seguindo este raciocínio, a maioria dos vereadores eleitos não necessariamente tinha trabalho social ou algum tipo de vínculo com os eleitores, mas se elegeu pelo nome e tradição da família, pelo poder econômico e midiático. Os jovens “políticos” oriundos das famílias oligárquicas nunca se sensibilizaram com a metade da população baiana vivendo abaixo da linha de pobreza, não se engajaram em nenhum movimento social e um deles recebeu mais de quatrocentos mil votos para deputado federal nas duas últimas eleições. Será que foi sem algum tipo de troca de favores, ou pior ainda de compra de votos?

O entrevistado n. 8 do grupo 3 nos apresentou uma outra realidade, em que o OP abriu a questão do planejamento e do orçamento público a qualquer munícipe que quisesse discuti-lo, enquanto que a Câmara de Vereadores sequer aceitou a possibilidade de realizar uma Audiência Pública para discutir o Orçamento do Município. Diferentemente desse último, o entrevistado n. 9 do grupo 3 que havia questionado a legitimidade do OP, quanto a representatividade, não fez nenhuma denúncia e/ou reclamação do Presidente da Câmara em negar discutir publicamente o Orçamento Municipal. O entrevistado n.8 contrapôs:

[...] O COP pode fazer emendas na LDO, discutiui a LOA e o PPA ainda que de forma apressada. [...] Já a Presidência da Câmara e a Comissão de Orçamento não promoveu nenhuma Audiência Pública pra discutir o orçamento publico na Câmara Municipal. [...] A maioria da Câmara discordava da inovação, ouvir e discutir com a população o Orçamento Público. Já o governo foi em dezenas de Audiências Públicas esse ano, a ultima foi do SAAE para justificar o reajuste de 23% para a população.

O entrevistado n. 3 do grupo 3, também divergiu da maioria, de que o OP se constituiu em um instrumento de participação social e de exercício da cidadania, com tais argumentos:

[...] uma boa idéia, porque você sabe, o orçamento participativo é uma coisa que você leva direto os problemas a própria comunidade. Mas só que não está funcionando, eu gostaria até que tivesse funcionando melhor, que tivesse hoje às mil maravilhas, que o OP tivesse destinando o [...] bem-estar para a sociedade, tanto na área de saúde, na área de educação, em todas as áreas, mas eu não vejo, sincera e honestamente, eu não vejo nenhuma melhora em relação ao OP em Alagoinhas.

Em outro discurso elogiou a “criação” do OP, reconhecendo-o como um espaço importante para que as comunidades mais carentes pudessem participar e reivindicar melhor qualidade de vida. Porém, criticou-o pela pequena participação social e excessiva burocracia:

[...] eu vejo o OP uma maneira de você incentivar as suas comunidades, principalmente as comunidades mais carentes, [...] eu moro na zona rural eu vejo a dificuldade que o pessoal da zona rural tem. Tem reivindicado pra ter um bem estar melhor, que tenha uma sociedade mais digna. [...] eu acho que o OP peca em relação

a isso e deveria, [...] ter mais participação até para ajudar o gestor, o atual prefeito. Porque foi uma criação, da atual administração [...] para, gerenciar, [...] aquelas comunidades que realmente ele não tem acesso. Então, [...] eu acho que o prefeito teve até uma boa intenção, de criar o OP para melhorar a qualidade de vida dos municípios, mas infelizmente saiu um tiro pela culatra, (Entrev. n. 3.do grupo 3).

Quem participou pouco do OP, ou ainda enviou um assessor a todas as reuniões das regionais e do COP, poderia acusá-lo de burocrático por “perder tempo” com tantas reuniões? Seria um pragmatismo exagerado ou não ter compromisso e nem mesmo interesse com a produção coletiva do conhecimento que ocorria no espaço das assembleias regionais do OP e do COP? Com a histórica antiparticipação social seria inevitável que uma produção coletiva fosse lenta no início. Não foi a burocracia que dificultou maior eficácia e eficiência, pois, com o amadurecimento do grupo ganhou-se maior agilidade. Se o COP e o Governo mantiverem o atual processo de renovação e investir em educação permanente, a burocracia e o pragmatismo defendido pelo discurso abaixo dificilmente vingará:

[...] eu participei pouco, eu tenho [...] um assessor que sempre tem ido, em todas as reuniões ele vai, [...]. Agora, o problema do OP é muito burocrático, é muita burocracia, são muitas reuniões, eles se reúnem pra tudo, até para decidir como é que vai colocar uma coisa. Então eu acho que deve deixar de lado mais a burocracia e ir mais para as ações. [...] tem muitas reuniões e pouca ação. Deveria eleger menos prioridades para poder cumprir, (Entrevistado n. 3 do grupo 3).

Para compreendermos se a resistência às reuniões estava baseava em um possível pragmatismo, solicitamos ao entrevistado acima que comentasse porque achava que as reuniões com a comunidade representavam uma perda de tempo:

Olhe pelo que eu vi, eu acho que sim. Precisa melhorar muito, [...] precisa ter mais [...] dinamismo nas reuniões e outra coisa elaborar um documento que responsabilize, por exemplo, a comunidade tal selecionou 5 prioridades, vamos priorizar uma, vamos deixar as 4 de lado, vamos priorizar um pra poder realmente ser realizado, porque assim o povo vai começar acreditar mais e vai começar a participar mais.

Então pedimos para que analisasse até que ponto o OP havia contribuído para o avanço do exercício da cidadania dos municípios de Alagoinhas e obtivemos esta resposta:

Eu não vejo, até gostaria aqui de estar dando esta entrevista a você para até falar de mais coisas benéficas que o OP tenha conseguido, mas eu desconheço. O mínimo que eu participei eu não vi nenhuma contribuição em relação a isso, porque todas as comunidades que tiveram as prioridades o que foi escolhido de prioridade bem poucas foram atendidas, [...].

O referido entrevistado apresentou um discurso contraditório. Criticou a população, mas assumiu que também participou muito pouco do OP. Cometeu um duplo “ato falho” quando afirmou que a classe política deveria participar mais do OP. Por um lado, afirmou que os cargos de confiança do governo, ou seja, os CROP impediam o livre arbítrio da participação popular nas assembleias, por outro, sugeriu que “as classes políticas” mais

experientes deveriam participar mais e contribuir para uma maior eficácia e eficiência do processo.

Todavia, mesmo apresentando todas estas falhas do OP, há um reconhecimento que o atual processo de co-gestão entre o Governo e a Sociedade Civil em Alagoinhas não havia ocorrido nada similar até então. Poderíamos questionar por que a classe política não participou mais? Seria para não legitimar o processo do OP? O entrevistado n. 3, mesmo com um discurso contraditório e politicamente contra o OP, sugeriu como melhorar o OP:

Desde quando o cargo de confiança participa do OP, deixa de ser um orçamento participativo. [...] que a sociedade, [...] não tem o livre arbítrio de externar aquilo que realmente necessita. Então essa é uma das falhas que eu vejo no OP, que eu deixo uma crítica em relação a isso. Inclusive nós temos sempre questionado isso pra poder melhorar. Por exemplo, [...] como tem aqui exemplos de localidades, que a comunidade vai, escolhe a prioridade e ela não é executada. [...] o OP você tem que deixar o povo opinar, por exemplo vai escolher 5 prioridades, você tem que deixar que a comunidade priorize as 5 obras, por exemplo, que tem para fazer, são 5 obras para fazer então deixe que o povo escolha. Então eu vejo essa falha pelo seguinte, não só a população deveria participar, mas também as classes políticas, porque às vezes também você devido à experiência, que você vai vivenciando no seu dia a dia, você vai vendo o que realmente, a comunidade mais anseia.

As assembleias regionais eram abertas a livre participação social de qualquer munícipe, independente de ser ou não filiado em qualquer tipo de entidade ligada aos movimentos sociais do Município. Qualquer cidadão podia de forma irrestrita votar e ser votado para delegado regional ou conselheiro livremente. Já nas reuniões do COP, que também eram abertas, só votavam os conselheiros eleitos pelas respectivas regionais ou os indicados pelas entidades da Sociedade Civil alagoinhense.

O entrevistado n.4 deixou claro algumas debilidades da participação social no processo do OP. Afirmou que em geral participavam predominantemente os alagoinhenses oriundos das áreas mais carentes da cidade e havia ausência dos mais ricos e esclarecidos :

[...] nas oficinas sobre o PPA, LDO, LOA as pessoas mais esclarecidas não participam. [...] empresários não participam do OP, por ter tudo. [...] O prefeito diz que o OP é a marca dele, contudo, tem secretário que deixa a desejar. [...] Criou-se muita expectativa com o OP, e a resposta deixou a desejar. Muito passivo de 2001 até 2004. [...] Secretários prestam contas, mas não se sabe onde eles gastam. [...] Elegiam-se os delegados, que elegiam os Conselheiros e ficavam esquecidos. Este ano teve os fóruns de delegados, [...] Muitos só se preocupam com o interesse imediato, a marca de Alagoinhas é o individualismo. [...] Vários Conselheiros são semi-analfabetos (sem formação de liderança, eles mesmo voltando entusiasmados das visitas não conseguem aglutinar quando chegam em seus bairros).

Percebemos que o entrevistado acima “inspirava e expirava o OP” cotidianamente, e que nem sempre era bem compreendido, por manter uma postura crítica, ainda que de forma construtiva e apaixonada. Por defender uma educação permanente para os delegados e conselheiros, em alguns momentos entrou em choque com a posição mais pragmática de

outros gestores do processo. Até consideravam as suas observações pertinentes, mas achavam que comprometeria a operacionalidade do OP. Fez questão de dizer que tentava ser discípulo de Paulo Freire, investindo em uma educação libertadora e não adestradora, que às vezes, incomoda os mais pragmáticos.

O entrevistado n. 6 do grupo 2 se colocou como um defensor do OP desde o início da luta pela sua implantação. Porém, criticou a não execução de obras priorizadas coletivamente. Disse não ter nada contra a concepção, porém, tornou-se um crítico em relação à execução. Ele considerou o OP como uma verdadeira “Faculdade de Cidadania”, e fundamental para uma gestão democrática em qualquer município brasileiro. Afirmou que o governo municipal montou uma equipe de coordenadores para organizar as assembleias regionais do OP, a fim de fazer a discussão com os moradores e estabelecer as prioridades:

Tem caído a participação, pela não execução das obras priorizadas. Temos problema só na execução com muitas pendências. Mas está no PPA, na LDO e na LOA. [...] Se temos recursos escassos, e grande demanda por obras, priorizar menos, um calendário mais enxuto e cumprir todo. [...] Só falta ser executado como aprovado pelo COP. "O OP é muito bom para conscientizar dos nossos direitos e deveres". [...] O problema é que o OP nasceu correndo sem engatinhar. Priorizou obras demais em 2001 e até 2002 e 2003 não executou nem a metade, não elegeu prioridade em 2004, retornando em 2005 elegendo 15 a 16 e só iniciou 2 como fica? O que é mais necessário pra ser construído em cada bairro e aí ele conseguiu sensibilizar os moradores a participarem dessas reuniões regionais e também das reuniões temáticas, que as regionais discutem o problema dos bairros e as temáticas discutem todos os problemas da nossa cidade. Daí a influencia da nossa sociedade em participar do OP. [...] eu avalio que o OP já teve um momento mais participativo da sociedade. Hoje eu sinto que o orçamento está a cada dia esvaziando-se mais por conta das demandas elencadas pelos moradores, a partir da execução das obras, ela não tem correspondido às expectativas dos moradores. Em função disso, o orçamento tem caído no descrédito por parte da nossa sociedade. Eu vou citar só um exemplo, as obras priorizadas para 2005 em números aproximadamente de 16 obras na cidade, apenas 2 iniciaram, uma, a 1ª iniciou no final de outubro e a 2ª obra iniciou no início de novembro. Então [...] vai terminar o ano de 2005 e nenhuma obra vai ser concluída na nossa cidade com as verbas do nosso OP. Eu atribuo isso a uma falha da nossa administração municipal.

O discurso mostrou como o OP possibilitou a participação social no início, e que perdeu parte da credibilidade, em função da não execução do que foi priorizado. Com todas as críticas o entrevistado n. 6 fez questão de reconhecer as conquistas com o OP:

[...] na realidade foram muitas, porque [...] a sociedade, [...] nós temos o direito de dizer ao nosso administrador o que é que nós queremos em nosso bairro, como é que o nosso dinheiro público deve ser gasto. Isso é uma conquista fundamental e que certamente deixa os moradores de qualquer cidade incentivados a participar. Eu continuo dizendo que o grande erro do nosso OP de Alagoinhas não está na discussão e sim na execução. Pelo menos essa é a nossa opinião.

O entrevistado acima se colocou como sujeito da implementação do OP, lutando como os demais movimentos sociais e os partidos de esquerda do Município. Apesar dos avanços da Carta Magna de 1988, não foi garantido ao munícipe participar do orçamento do seu

Município, do Estado e da União. Apenas um cidadão que representasse uma entidade legalmente constituída, participaria da elaboração do planejamento, mas não do orçamento. A Sociedade Civil alagoinhense com o apoio do Poder Executivo local conquistou na Lei Orgânica Municipal (ALAGOINHAS, 2004, p. 64), O Artigo 120, inciso III garantindo o direito dos munícipes participarem da elaboração da Lei Orçamentária do Município.

Este processo gerou uma tensão com o Poder Legislativo Municipal que se sentiu ferido em suas prerrogativas, por entender que a aprovação das peças orçamentárias era uma competência exclusiva dele. Apesar desta lei abrir esta possibilidade, toda a regulamentação interna do OP foi elaborada pela Sociedade Civil nos fóruns apropriados do OP, estabelecendo o funcionamento segundo o seu Regimento Interno. Este foi feito e pode ser revisto anualmente pelo COP e pelo Fórum de Delegados do OP.

O Poder Legislativo entrou em conflito com o Poder Executivo, reagindo contra o sistema de co-gestão com a participação direta da Sociedade Civil ao discutirem as “peças orçamentárias” através do OP, até mesmo propondo o *impeachment* do Prefeito. Do ponto de vista político, esta nova prática dificultaria o processo de intermediação histórica que o Poder Legislativo fazia entre o Executivo e os munícipes, ou melhor, a relação clientelista analisada anteriormente. O entrevistado n. 7 analisa abaixo como se deu este processo:

[...] o OP protagonizando a presença do cidadão, não como objeto da ação do governo, [...], mas como co-partícipe como cúmplice de um momento de governar que até então não existia. [...] é um contraponto da democracia direta frente a democracia representativa. Alguns poucos vereadores participaram, isso foi muito ruim pra eles, independente de serem a favor ou contra o governo porque no vício histórico que eles traziam que eles carregavam na memória do que foram as Câmaras ao longo dessas décadas todas aí. O vereador, ele se consubstanciou como um intermediário pra levar a obra pras diversas regiões da área urbana e da área rural. Com o OP ele deixou de ser esse intermediário, porque ele passou a sua função específica de fiscalizar o executivo e de promover a melhoria da qualidade de vida se fosse o caso, através dos projetos que deveriam ser apresentados na Casa Legislativa. Então, não foi fácil no primeiro mandato, porque eles chegaram a dizer para Sociedade Civil que o OP era uma Câmara paralela, e na realidade não era. [...] o campo conservador tentou armar até um impeachment do prefeito baseado em denúncias infundadas e aí o OP teve papel fundamental para mobilizar os outros demais segmentos da sociedade organizada para defender o poder democraticamente constituído ante a sanha golpista da primeira Câmara que nós enfrentamos.

Enquanto o COP e o Poder Executivo defendiam a realização do OP, o Poder Legislativo era contrário e o compreendia como uma “Câmara Paralela”. Ao longo do diálogo com os entrevistados, no momento da observação participante e consultando os documentos, evidenciamos que os primeiros saíram vitoriosos neste intento, já que conseguiram aprovar 84 projetos dos 86 enviados à Câmara. A maioria dos entrevistados convergiu creditando a vitória ao respaldo da Sociedade Civil.

Diferentemente deste último conflito, houve outro, no bojo da Sociedade Civil, que foi motivo de reflexão para o entrevistado n. 8 do grupo 3:

Esse é um problema que é do ponto vista político é muito sério, muito profundo, porque [...] uma das poucas cidades começam a aplicar essa discussão do orçamento, e Alagoinhas faz isso de forma aprofundada, digamos assim, pelo menos tenta fazer. A gente tem muita dificuldade e resistência, porque, por exemplo, a base fundamental do OP é o cidadão e não as instituições. No nosso município a gente tem uma divergência de fundo com a UAMA, que é a União das Associações dos Moradores de Alagoinhas, que entende que entendia, desde a implantação do OP, que o OP deveria ser baseado na entidade, que é um grande equívoco que eu considero, porque a UAMA de Alagoinhas é uma entidade elitista do ponto de vista que só os presidentes que participam.

A UAMA funcionava como uma federação das associações de bairros que congregava somente os presidentes das filiadas. Se um dos presidentes agisse de forma vanguardista, ou seja, se tomasse uma decisão somente concernente à sua posição política, sem consultar os membros da respectiva associação, poderia ferir a democracia interna, assim como distorceria a função das associações contribuindo para a elitização do processo.

Para que um presidente de associação de bairro respeitasse o primado da democracia direta, somente poderia defender na UAMA o que discutisse com a sua comunidade. Se votasse em algo não delegado coletivamente, por mais avançado que fosse, cometeria um ato vanguardista, por ser uma decisão isolada. Para o entrevistado n. 8 qualquer cidadão alagoinhense podia participar livremente do OP, independente de ser ou não filiado a uma entidade do movimento social. Mesmo ficando de forma implícita, havia um conflito de caráter político entre os gestores do OP, partidários do Executivo e a direção da UAMA. Mas isto fazia parte das disputas políticas entre Governo e Sociedade Civil.

Por um lado, o entrevistado n. 8 afirmou que a UAMA ainda tinha e/ou havia superado o problema de tentar reivindicar a representação exclusiva da Sociedade Civil no OP, em função de congregar a maioria dos presidentes das associações de bairros de Alagoinhas. Por outro, um conselheiro com participação ativa tanto na UAMA quanto no COP desistiu de ser delegado e conselheiro do COP, ao sentir que a democracia interna foi ferida, por não executar obras aprovadas coletivamente. Se houve ou não um “ruído de comunicação”, as decisões dos delegados e conselheiros devem ser respeitadas, e segundo o entrevistado n. 6 isto não se deu:

[...] essa, é uma das razões que me levou a deixar de participar como delegado da minha região centro, como também conselheiro do OP. Recentemente, é bom que eu diga antes, que eu não sou contra a nenhuma participação que a administração municipal venha a fazer, contanto que atenda as parcerias e atenda as obras priorizadas e passadas pelo plano de investimento do OP.

O entrevistado n. 7 do grupo 1, diz que o OP é só instrumento para permitir a mobilização da Sociedade Civil e um processo de discussão coletiva que priorizou as maiores necessidades da e pela municipalidade, evitando que o executivo definisse sozinho. Contudo, fez o seguinte alerta: “o OP não é uma panacéia, é apenas um dos instrumentos”, ou seja, não é um remédio para resolver todos os males sociais acumulados na história da formação da cidade. Então, “é um contraponto da democracia direta, frente à democracia representativa”.

Não precisaríamos recorrer à Ciência Política e nem fazer nenhuma reflexão mais profunda, para avaliar que o Executivo, mesmo sendo minoritário na Câmara, conseguiu aprovar 84 dos 86 Projetos de Lei, com respaldo do Poder Local, conquistado pelos representantes da Sociedade Civil, o que dificilmente ocorreria sem “negociatas”. Analisando os discursos dos entrevistados, os diálogos durante a observação participante, e o que estava registrado nos documentos, todos os dados apontaram o OP como um importante instrumento de construção do poder local.

No livro “Os Donos do Poder”, Faoro (1979) analisa a transplantação do Estado Patrimonialista português e como as elites portuguesas e brasileiras, historicamente administraram a “coisa pública” deste País, como se privado fosse dos mais ricos, durante o período colonial, imperial, da República Velha e parcialmente no Regime Populista. Neste último período, houve uma pequena inserção de representantes das camadas populares nos espaços de poder no Brasil, que foram instadas a lutar pelas reformas de base, no sentido de ampliar o padrão de seguridade social, interrompido pelo Golpe Militar de 1964.

Com a imposição da Ditadura Militar entre 1964 e 1985 beneficiaram-se os interesses dos grupos dominantes em detrimento das necessidades das camadas populares. Inspirando-nos em Bobbio (2004), entendemos que a máxima concentração de poder em um Estado patrimonialista particularmente, nos dois primeiros períodos, ocorreu em função do monopólio do poder político (colônia de Portugal), do poder econômico (idem), do poder ideológico (eram hegemônicos os valores da Corte e o desejo de conseguir um título de fidalguia), e o poder religioso (o Regime do Padroado e que o ser Católico Apostólico Romano era pré-requisito para alçar ao poder).

Agregando esta tradição aos três séculos e meio de relações escravistas de produção, facilitou que a classe dominante introjetasse no imaginário popular que “manda quem pode e obedece quem tem juízo”. Caso contrário iria para o “tronco” ou seria mal quisto pela sociedade. Com isto em geral imperou o individualismo, a conveniência e o oportunismo.

Contudo, Bobbio (2004) nos alerta que quem detém o poder opera no sentido de fazer com que as camadas populares aceitem e obedeçam ao poder instituído. Analisa que quem

não aceita, contesta de diversas formas, e ainda também, resiste de diversas maneiras. Bobbio (2004, p. 153) afirma que: “Enquanto a resistência, ainda que não necessariamente violenta, pode até chegar ao uso da violência e, de qualquer modo, não é incompatível com o uso da violência, a violência do contestador, ao contrário, é sempre ideológica”. Ou seja, a violência durante um processo de contestação não deixa de ser uma forma de criar um fato político, que chame a atenção da sociedade para o mote da contestação.

Para além dos poderes político, econômico e ideológico analisado por Bobbio (2004), o autor ainda aponta um quarto poder, que pode ser decisivo, um controle que vem de baixo, o poder de todos, ou seja, a democracia participativa, ao contrário da representativa. Neste caso, pelo menos provisoriamente a realidade local de Alagoinhas entre 2001 e 2005 encaixou-se neste exemplo analisado pelo autor supracitado. Quando o executivo municipal aprovou a maioria dos projetos enviados a uma Câmara Municipal que lhe era hostil e ao OP, somente foi possível em função do “quarto poder” exercido conforme Bobbio (2004).

Tratando-se de uma experiência recente e que apenas cerca de 190 dos 5562 municípios brasileiros vêm praticando de diferentes formas, ficou claro que a maioria dos prefeitos continua administrando os bens públicos, como se privados fossem, de poucas famílias destes municípios. Relativizando esta afirmação, se a maioria dos executivos municipais, estaduais e o Presidente da República não têm priorizado historicamente os interesses dos mais poderosos, pelo menos, sequer se dispuseram a discutir com os seus respectivos “governados” o PPA, a LDO e a LOA de forma participativa. Elaboramos cinco tipologias de cidadania para demonstrar como a classe dominante impôs uma gestão tão centralizadora ainda presente nas três instâncias do poder municipal, estadual e federal.

No Brasil, para além da questão da dívida interna e externa, a estratosférica taxa de juros e de ser um País periférico, ainda existem as poderosas “forças ocultas” que tanto reclamaram os ex-presidentes João Goulart e Getúlio Vargas. Hoje, nem tão ocultas mais, conforme este exemplo de Dirceu (1999, p. 22): “Vamos assistir, agora, a uma experiência em curso, a da Venezuela, e observar como elas trabalham. Forças que têm nome: governo dos EUA, Tesouro norte-americano e FMI. Irmãos siameses dirigem a banca internacional e os interesses hegemônicos da globalização”. Certamente que neste momento poderíamos acrescentar os casos boliviano e iraniano. Não devemos subestimar as elites brasileiras.

Todavia, estas “forças ocultas” sobrevivem para as pessoas menos esclarecidas, não só internacionalmente, mas também, acabam sendo reproduzidas no governo local. Enquanto o cidadão, do ponto de vista econômico e politicamente mais poderoso, sempre teve trânsito

livre nos órgãos da prefeitura, o cidadão mais humilde quando teve acesso, foi de forma clientelista, conforme relatos de alguns dos nossos entrevistados.

A Carta Magna de 1988 garantiu legalmente o funcionamento dos conselhos institucionais que deveriam funcionar de forma paritária ou tripartite, para em tese superar as práticas clientelistas e a corrupção. Mas, de forma nada legítima, garantiu aos secretários municipais a prerrogativa de presidir os conselhos de suas respectivas pastas. O governo democrático popular em Alagoinhas deu um passo importante para desconstruir este monopólio do poder dos secretários, garantindo legalmente que os conselhos fossem presididos por um representante da Sociedade Civil. O entrevistado n. 1 comenta a seguir:

Então o presidente do próprio Conselho é que fiscalizava a sua própria pasta. A partir do momento em 2001, todos os conselhos não existem mais quadros da prefeitura como presidente do Conselho e sim da Sociedade Civil. Então a gente passou a dar o poder principalmente de controle para a sociedade, evitando que toda a política de governo [...] manipulasse tudo, a gente trouxe a sociedade para dentro da administração.

O Conselho Municipal de Saúde (CMS) passou a ser gerido por uma usuária e não mais pelo Secretário Municipal de Saúde. Em tese, esta prática demonstrou que de fato o governo local abriu a possibilidade a uma participação cidadã, com acompanhamento, fiscalização e controle social das políticas públicas através da democracia direta.

Se o governo local não tivesse socializado parte do “seu poder constituído legalmente” com a Sociedade Civil, e se mantivesse isolado em seu gabinete, tendo o Poder Legislativo majoritariamente contrário, dificilmente alcançaria o êxito diante da Câmara, aprovando a maioria dos seus projetos. Ao impedir que o seu secretariado presidisse os “Conselhos Constitucionais” facilitou a prestação de contas das secretarias, demonstrou disposição de governar em sistema de co-gestão e ampliou a legitimidade, construindo uma nova hegemonia no município em detrimento das oligarquias dominantes. Conforme Pont (1999, p. 38):

O poder local também é extremamente rico para construirmos a hegemonia política com as nossas forças sociais, com os nossos aliados, com os nossos parceiros, com aqueles setores da sociedade que, efetivamente, têm interesses concretos, materiais, e de estarem conosco e se reconhecerem nas nossas políticas no momento em que governamos.

Os executivos tradicionais sempre resistiram em abrir mão de parte do seu poder (às vezes quase absoluto quando controlam o Poder Legislativo) temendo o vazamento de alguma irregularidade. Por isto, na maioria dos municípios cada secretário preside o Conselho Institucional da sua respectiva pasta. Ou seja, “um secretário fiscalizar a própria pasta, pode ser ‘raposa tomando conta de galinhas’”. Contudo, em Alagoinhas, o governo não só socializou parte do seu poder, como também, dividiu responsabilidades com a Sociedade

Civil, tanto em relação aos acertos, quanto aos erros. Essa prática inovadora e positiva é reforçada por Daniel (1999, p. 232):

Essa nova institucionalidade é, sem favor, uma das mais marcantes expressões da invenção democrática no período recente. A participação popular corresponde à partilha do poder de decisão política local, que deixa de se concentrar nas mãos do governo, passando a ser dividido com a comunidade. Na qualidade de componente da reforma do Estado local e da implementação de um novo modelo de gestão, envolve a criação de novas esferas públicas democráticas, vocacionadas a exercer uma co-gestão pública que integre governo e comunidade locais. Seu papel central para o aprofundamento da democracia – por meio do fortalecimento das esferas públicas democráticas - [...].

A implementação do OP assim como dos conselhos institucionais presididos pelos usuários, representou uma experiência na Bahia e no Nordeste talvez inédita. Todavia, ainda é cedo para tecermos loas, pois, precisa de melhor conscientização política, assim como capacitação para que os conselheiros usufruam as suas prerrogativas e cumpram os seus deveres constitucionais. Até então o CMS não elaborou políticas públicas atendendo as prioridades das comunidades representadas. Contudo, houve um avanço inédito do exercício democrático na Bahia, por isso concordamos com Teixeira (2000, p. 264):

Embora não produzissem maiores impactos sobre as políticas públicas ou na aplicação dos recursos, tiveram uma significação política especial, rompendo com estilos de gestão coronelista e clientelista muito comuns ainda hoje no interior do Nordeste. Mostraram também a possibilidade e viabilidade de participação da sociedade civil frente ao poder local, a despeito de toda a sua fragilidade organizativa e da ausência de uma política definida pelo governo local.

No nosso estudo em tela, o governo local entre 2001 e 2005 foi proativo com o sistema de co-gestão. Mesmo os cidadãos entrevistados que apoiavam o governo assumiram que existiam algumas falhas, e que se tratava de um processo novo, dinâmico e passível de mudanças. Observamos a ocorrência de dois campos de disputa de poder, no decorrer da nossa pesquisa, sobre o processo de implementação do OP em Alagoinhas.

O primeiro ficou bem nítido entre os que compunham e representavam as idéias e as práticas do segmento de classe dominante no município. Desde aqueles que contribuíram para impedir a realização do OP quando se tornou uma Lei sancionada pelo ex-prefeito João Batista Fiscina, ficando apenas no papel, até os demais que continuaram até hoje, defendendo que o OP não representou nada de novo para a Sociedade Civil alagoinhense, a não ser a burocracia com o excesso de reuniões, e ainda pouco representativas.

No segundo campo captamos entre os defensores, ainda que de forma não muito explícita, a existência de uma luta interna por poder político no espaço do OP. Essas disputas ocorriam entre os delegados, conselheiros e representantes do governo, oriundos dos diversos agrupamentos políticos e ainda entre as diversas lideranças das associações tanto que

apoiavam e/ou faziam oposição ao governo municipal. Sendo um grupo plural, como já afirmamos, era normal esta disputa por maiores espaços políticos no bojo desse processo.

Analizamos os argumentos do entrevistado n. 8, ao afirmar ter um problema de fundo com a direção da UAMA, que entendia poder definir todas as prioridades do OP com legitimidade, por congregar os presidentes da maioria das associações de bairros do município. Contrário a essa proposta, o entrevistado n. 8 questionou que isto impediria a livre participação do munícipe não filiado a nenhuma associação. Isso ocorreria, contudo, tanto o entrevistado acima, quanto o dirigente da UAMA deixaram a questão de fundo subentendida: uma disputa por espaço político no município Executivo e Sociedade Civil.

Neste aspecto, no melhor dos mundos, mesmo que um presidente de associação discutisse as peças orçamentárias com os seus respectivos filiados e tomasse uma decisão, estaria excluindo a maioria dos munícipes do bairro que não era filiado. No pior dos mundos, se o presidente não consultasse ninguém, emitindo apenas as suas opiniões nas decisões do OP, seria uma atitude cupulista e elitista não necessariamente representaria o pensamento de toda a comunidade. Logo, o exercício da democracia direta é o melhor caminho para evitar estes possíveis problemas.

A implementação do OP contribuiu para desconstruir a prática elitista e cupulista dos gestores conservadores, demonstrando-se indubitavelmente mais democrático. O discurso do entrevistado n.4 mostrou como o OP ajudou a democratizar mais o poder público:

[...] Antes, quem conhecia os secretários? Chamavam engenheiro de Dr! Hoje, convocam os secretários para prestar contas, [...] Os Conselheiros passaram, a saber, sobre drenagem, esgotamento sanitário, coisa que um médico não sabia.

O Prefeito e os secretários decidiam tudo isoladamente e eram inacessíveis ao Cidadão comum, caso não houvesse alguma intermediação de um vereador, alimentando o clientelismo. Com o OP as prioridades aprovadas pelos “cidadãos comuns” tiveram que ser incluídas nos planejamentos das secretarias afins. Quando os conselheiros do COP necessitavam, podiam convocar os secretários para prestarem contas de suas ações nas reuniões do COP. Estabeleceu-se uma relação respeitosa e de parceria entre o secretariado e o COP em prol dos interesses da municipalidade conforme o entrevistado n.1:

[...] O COP passou a chamar o secretário e conversar igualmente, o secretário não ia lá mais fazendo favor, ele está indo e as pessoas já estão começando a colocá-lo, quando ele está, como funcionário do povo e não como secretário que veio para dar show de idéias. Inicialmente, havia aquela resistência, não sabia como era que o processo do OP ia se dar, se ia ser mantido. E achava que estava fazendo um favor, o secretário estar lá, agora não, o secretário vai, tem o respeito pela pessoa, por ser o secretário, mas as pessoas já conversam de igual para igual, apontando os acertos, os erros, e cobranças, e que os encaminhamentos sejam feitos. Então, dentro das diretrizes, dos programas e metas das secretarias está sempre atendendo as demandas da população. E também, é feita uma discussão do momento

político, então todas as possibilidades das pessoas estarem interagindo com o outro, e praticando também uma política popular, elas foram dadas.

Alguns secretários foram entendendo o processo e se conscientizando que não era nenhum demérito ouvir críticas, sugestões e ajuda do COP e/ou de qualquer cidadão que quisesse contribuir para melhorar a qualidade de vida no município. Desconstruir a visão taylorista de tentar separar de forma estanque a divisão social do trabalho entre a concepção e a execução, ou ainda de quem manda e de quem obedece não foi fácil. Segundo alguns entrevistados, o Prefeito teve que substituir os secretários resistentes para manter uma relação de parceria com o COP. E, ao tomar esta decisão em defesa do COP, acabou se legitimando e tornando um elemento de contra hegemonia em relação aos conservadores do município.

O Executivo local conquistou um grande respaldo popular, principalmente com a atitude de investir na maior democratização do Estado local. Diante desta realidade concordamos com Genro (1999, p. 15) que aonde o executivo municipal vem realizando as experiências do OP, tem demonstrado que estão contribuindo para que o:

Estado sai da lógica tradicional da democracia formal e fique cada vez mais determinado por essa nova dialética, por essa nova tensão, que é a tensão que vem da Sociedade Civil organizada: seja por meios dos conselhos populares, seja por meio do controle público do orçamento, mediante o qual se estabelece uma relação entre a representação formal (a Câmara de vereadores), a delegação que resultou na eleição do prefeito e, de outra parte, a ação da democracia direta e estruturada “fora” do Estado. Isto reforma e radicaliza a democracia e sustenta, de fato, os direitos constitucionais dos cidadãos.

Tanto o governo municipal quanto a Sociedade Civil deram passos importantes para democratizar mais o Estado local. O primeiro inegavelmente não só socializou parte do seu poder constituído legalmente, como também dividiu parte de suas responsabilidades com o segundo. Sem isto, dificilmente teria recebido o contundente apoio político, organizativo e logístico, quando foi pressionado pela Câmara de Vereadores em não aprovar os seus projetos enviados mesmo com o referendo do COP.

Contudo, algumas lacunas e tensões não bem resolvidas, poderão representar prejuízos tanto para o Governo Municipal quanto para os representantes da Sociedade Civil envolvidos neste processo, no curto e no médio prazo, se não forem solucionadas e/ou pelo menos repactuadas o quanto antes.

O primeiro problema foi o grande desgaste sofrido pelo Governo e membros do OP (conselheiros e delegados) com a não execução por diversos motivos de algumas demandas priorizadas coletivamente. Em segundo, os gestores do OP afirmaram que todas as obras incluindo as institucionais passaram pelo OP. Se passaram, é preciso melhorar o processo de comunicação, pois se membros do OP com participação ativa como os entrevistados n. 5 e 6

não perceberam, deve ter ocorrido falha no processo de comunicação. Ainda houve reclamações quanto às obras em parceria também não apreciadas pelo OP.

Ao observarmos o II Fórum de Delegados do OP em 21/05/06, sentimos que o Governo e o COP começaram a tomar providências para que não acumulassem obras/serviços em um prazo muito curto, aprovando algumas demandas para serem atendidas em 2006 e outras somente para 2007. Isto foi importante para evitar outra crise como a de 2003.

No tocante ao espaço da democracia interna mesmo com os discursos da maioria dos entrevistados convergindo para a liberdade de expressão plena, o entrevistado n. 5 acusou a direção do COP de nunca ter agendado uma reunião mensal com os conselheiros do OP sem a presença dos representantes do governo, como garante o Regimento Interno (RI) do COP em seu Artigo 25: “que haja reunião ordinária mensal do COP, sem a participação do governo na coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação, entre outros, do processo de desenvolvimento do COP, sendo computado presenças ou faltas”.

Como o entrevistado n. 5 disse que o RI nunca foi cumprido com essa assertiva: “não ocorre, nunca foi feita. Porque eu tentei, tem um colega ali também tentou, [...]”, pesquisamos nas Atas das reuniões do OP, mas não encontramos nenhuma reivindicação desta reunião registrada. Muito menos, alguma denúncia de descumprimento do RI do COP pela sua coordenação. Entretanto, a ausência destas reuniões demonstrou que a coordenação geral do COP, não deve e/ou não pode ser eximida, pelo menos parcialmente, da co-responsabilidade do descumprimento do RI, a não ser que a maioria tenha considerado desnecessária.

Em todos os fóruns de que participamos e nos dados empíricos encontrados ficou muito claro que o OP funcionou de forma dinâmica, com a maioria dos delegados e conselheiros respeitando as suas reuniões ordinárias e extraordinárias que aconteceram rigorosamente nos horários aprazados. Por informações transversais, já que observamos apenas uma única reunião do CMS de Alagoinhas, pudemos captar que, diferentemente do bom funcionamento do OP, o mesmo não vem acontecendo com os demais conselhos. Contudo, a participação social nos demais conselhos institucionais e nas associações de bairro não foi objeto de estudo deste trabalho, ainda que merecesse investigar melhor esta questão.

O entrevistado n. 1 afirmou que em 2001 havia em torno de 165 associações¹⁹ de bairros organizadas no município (em torno de 60% urbanas e as demais rurais). Um número promissor que demonstrava a vitalidade do movimento social local. Contudo o entrevistado n. 6 afirmou que existiam cerca de 40 associações de bairros filiadas a UAMA em 2005. Quando

¹⁹Incluindo as urbanas e as rurais

perguntarmos ao entrevistado n. 5 quantas associações funcionavam de fato e estavam filiadas à UAMA, a resposta foi: “Nós temos, nós temos realmente, de fato umas 23 a 25 filiadas”. Quando incluir as associações filiadas à UARA este número aumentará.

O comentário do entrevistado n.7 do grupo 1 sobre o funcionamento dos Conselhos Institucionais em Alagoinhas, foi que: “A Lei é pródiga em Conselhos, com uns sombreando os outros, mas a maioria dos 23 funciona”. Porém, segundo o entrevistado n. 5 do grupo 2 dos 23 conselhos, poucos funcionavam na prática, com essa afirmativa: “[...] o Conselho Tutelar é o que funciona, praticamente de 27, 23 ou 27, acho que se tiver 5 ou 6 tão funcionando no município”. Segundo o entrevistado acima a maioria dos conselhos não funcionava.

Buscamos informações sobre o funcionamento do CMS de Alagoinhas com os entrevistados n. 12 e 13 que eram também seus dirigentes. Eles consideraram muito positivo e afirmaram que talvez fosse o único município baiano que tivesse o CMS presidido por um usuário e não pelo Secretário de Saúde. Contudo, mesmo tendo alguma infra-estrutura à sua disposição, até hoje os conselheiros não foram suficientemente capacitados e formados para usufruir plenamente as suas prerrogativas constitucionais. Afirmaram que já havia um programa de capacitação agendado e que fora adiado para 2006.

Compreendemos que os conselheiros devem reunir com os munícipes para discutir e definir conjuntamente as prioridades de cada bairro e povoados da zona rural para elaborar um planejamento que contemple as políticas públicas de saúde, necessárias em cada localidade. Pois, desconhecendo as demandas localizadas do município, como avaliar com segurança o que de fato seria prioritário? Mesmo com as demandas superando a capacidade de investimento, quanto mais postergar, correrá o risco de “gastar” mais posteriormente.

Sugerimos ao COP que estimulasse a Classe Política e a Sociedade Civil a discutir a questão da reforma tributária e fiscal, com um caráter de progressividade. Segundo o nosso entendimento, esse poderia ser o caminho mais curto para que o município buscasse amenizar os problemas que geram exclusão social e ampliar a qualidade de vida para os (as) munícipes sem ficar com o “pires nas mãos” atrás do Governo Federal.



Obras de macrodrenagem na rua Quintino Bocaiúva

4.4 (Des) Articulação das demandas de Saúde com o orçamento participativo

Se tratarmos da questão da saúde como resultante dos determinantes econômicos e sociais, aprovado no texto Constitucional de 1988, e aproximando da discussão sobre a produção social da saúde conforme Mendes (1996) poderemos afirmar que o OP priorizou a saúde. No entanto, deixamos claro que do ponto de vista da racionalidade administrativa e financeira, os recursos para o saneamento básico couberam ao Serviço Autônomo de água e Esgoto (SAAE) e à Secretaria de Infra-estrutura que faziam interfaces com a de Saúde. Em geral, a questão do saneamento básico foi a maior prioridade do OP.

O entrevistado n. 7 afirmou que o executivo municipal discutiu com a Sociedade Civil o projeto de saneamento básico em Alagoinhas, para construí-lo coletivamente, ampliando o investimento na promoção e na prevenção da saúde no texto abaixo:

[...] tem que aplicar um mínimo de 15 % das receitas correntes líquidas na saúde. Então você discute mesmo essa obra carimbada, na saúde com o OP, aí você percebe que nem tudo é obra. Então você percebe uma [...] importância que é dada às ações de promoção à saúde, são ações preventivas, aí você percebe claramente porque [...] os conselheiros e os delegados do OP em Alagoinhas lutam tanto pela implementação do esgotamento sanitário, porque isso é saúde, isso é promoção à saúde. E aí a assistência à saúde ela fica, em segundo plano. Então, essa noção fez com que a abordagem do sistema municipal de saúde modificasse também. Então nós passamos a trabalhar na prevenção, na promoção à saúde e não no tratamento das diversas enfermidades.

Ao implementar o OP, o governo municipal encontrou a cidade com menos de 1% de esgotamento sanitário pronto. Investiu significativamente entre 2001 e o início de 2006 neste sistema, evoluindo para 8% de cobertura. Indagamos até quando a população teria o serviço completo no município, mantendo este percentual médio de investimento por mandato e essa foi a resposta do entrevistado n. 8:

[...] eu diria que se nos próximos 30/35 anos os 5/ 6 prefeitos venham a aplicar corretamente, a gente vai ter resolvido isso porque a gente está fazendo a conta do que [...] encontrou, mas só que a gente deu uma pujança diferenciada no município de Alagoinhas. [...] provavelmente nós teremos todos os esgotos da cidade prontos. A gente sempre tem dado alguns passos significativos, [...] a exemplo do Jardim Petrolar, que é um Bairro que tem uma população hoje de 30 mil moradores provavelmente, um exemplo, ta tomando um empréstimo inclusive [...] vai seguir somente com um investimento, não é, local da cidade, quem que perde? A gente tem triplicado o orçamento de 2001 até agora, nós triplicamos para 2006, [...].

Os quadros n. 1, 2, 3, 4, e 5 no Anexo 3 demonstraram que a maior parte do bolo orçamentário disponível para os investimentos foi aplicada em obras de abastecimento de água potável, drenagem, esgotamento sanitário, pavimentação, ou seja, saneamento básico, em geral, entre 2001 e 2005. Essas obras de infra-estrutura por terem um custo muito oneroso,

às vezes dependiam de financiamentos externos, do Governo federal e/ou de empréstimos, que necessariamente não foram viabilizados no tempo planejado. Logo, nos quadros encontram-se obras que já foram realizadas, algumas em andamento e outras atrasadas por falta da liberação de recursos em tempo hábil.

Estas informações apontaram como o Governo local, em conjunto com a Sociedade Civil, investiu para desconstruir a concepção de saúde-doença, de acordo com as proposições do modelo flexneriano, que obedece à lógica individual centrada na doença, vincula doença e morte, fortalecendo o modelo curativista e hospitalocêntrico hegemônico que prioriza o lucro em detrimento do social. Em contrapartida, priorizou o saneamento básico, concentrou os investimentos na promoção e na prevenção da saúde, para evitar a doença, e iniciou a universalização dos serviços de saúde de forma equânime, numa tentativa de amenizar o sofrimento dos usuários e melhorar a qualidade de vida da população.

O documento n. 6 indicou que o Governo apostou em um sistema de co-gestão administrativa com os movimentos sociais buscando fortalecer o Estado, a fim de contrapor o ideário neoliberal como o único caminho para implementar o SUS:

[...] com responsabilização e autonomização de sujeitos individuais e coletivos se faz a partir do momento que se proporciona à população decidir junto com o governo seus destinos. Nós enquadrados neste conceito por termos ao longo dos quatro anos [...] na primeira gestão do prefeito Joseildo Ramos permitido que se desenvolvesse em nosso município vários fóruns de participação e controle social. Em todos [...] o governo se coloca como ouvinte obediente das demandas e necessidades do povo – o verdadeiro governo. [...] A superação de dificuldades financeiras e orçamentárias não será alcançada se o Estado se desobrigar de suas responsabilidades, transferindo-as para outros atores. A responsabilidade social deve ser alcançada com coerência, através de métodos que envolvam os sujeitos no processo de gestão, não através da responsabilização equivocada proposta pelos defensores do modelo neoliberal. Precisamos de um Estado local forte, ainda que enxuto. Gestão democrática com responsabilização e autonomização [...]. [...], permitido que se desenvolvessem em nosso município vários fóruns de participação e controle social.

Mesmo com a escassez de recursos do município, apontada pelo entrevistado n. 7, que fica com apenas 14, 5 % do “bolo tributário”, quando já foi de 19% entre 1980 a 1993, enquanto a União abocanhava 63%, e o restante ficava com o estado da Bahia. O quadro no Anexo 2 traz um demonstrativo do investimento feito pelo governo em relações humanas tanto com os seus funcionários do quadro quanto com os movimentos sociais.

No decorrer das entrevistas pudemos observar várias críticas pontuais à questão do atendimento na área de saúde. Contudo, mesmo com o governo local concentrando os investimentos prioritariamente em saneamento básico, e não em obras “faraônicas”, que todo cidadão vê sem precisar de propaganda, não se descuidou da atenção à saúde e em função desses e outros feitos, conseguiu reeleger-se, com quase 60% dos votos dos municípios.

Este feito desmistificou uma tradição no Brasil de que esgoto não dava voto. Talvez a diferença, tenha sido pelo fato de todas as obras serem amplamente discutidas e aprovadas pela Sociedade Civil, através do COP, como explicou o entrevistado n. 8 do grupo 3:

Nós estamos trabalhando profundamente com essa questão e hoje a gente pode dizer que depois de um mandato, de 2001 a 2004 que a grande marca dos primeiros 4 anos foi exatamente à realização da questão do saneamento, do esgoto no município de Alagoinhas. [...] a gente utilizou a base fundamental para desconstruir, desmistificar essa idéia do político que resolve tudo, do prefeito que promete pra todo mundo, ir ao lugar que tem lama, que está na escuridão que não tem educação e falar concretamente a verdade pras pessoas tanto isso é verdadeiro, que tinha uma marca, [...] na política nacional de que esgoto não gera reeleição, [...]. Em Alagoinhas nós contrariamos essa marca por causa fundamentalmente do OP, quem definiu que tinha que fazer esgoto e saneamento básico em uma instância, [...] foi à população.

Inicialmente, achávamos que 30 a 35 anos para completar o processo de esgotamento sanitário no município era um longo tempo, até tomarmos conhecimento do custo da obra e da carência de recursos do município. Com 154 anos de emancipação, os munícipes deveriam perguntar: por que os prefeitos anteriores sequer iniciaram esta obra? A população teria que esperar mais 30 ou 35 anos? O entrevistado n. 10 do grupo 3 respondeu:

[...] Que beleza, já tem 500, se for 35 mesmo que eu não acredito, mas seria uma maravilha se fizesse em 35 anos. O que eu lhe disse anteriormente não é que eu seja contra que o município tenha mais recursos, eu acho que inclusive os municípios terem mais recursos seria até muito mais sensato do que esse acúmulo de recursos na mão do governo federal que serve pra o que a gente tá vendo aí não só agora, mas sempre, como é gasto esse dinheiro. No município pelo menos ele é mais dividido, muitas vezes é mal gasto, mas já tem uma, uma pulverização maior.

O entrevistado n. 8 afirmou que se os próximos 5 ou 6 Prefeitos mantiverem o ritmo de investimento do atual Governo em saneamento básico, em 30 ou 35 anos concluiriam o processo. Os mais imediatistas disseram que já estariam mortos, os mais pessimistas e/ou realistas como o entrevistado n. 10 achou que seria uma maravilha, pois “já tem 500 anos” de espera, mas não acreditava que fosse feito totalmente neste intervalo de tempo. Segundo o entrevistado n. 8, baseando-se em dados da OMS, em cada um Real investido no saneamento básico, se economizaria 4 reais em saúde curativa e reabilitação no futuro.

Tabela 1 Os Gastos por Nível de Atenção em Saúde em Alagoinhas – BA (2005)

Nível de Atenção	Valor	%
Atenção Básica	7.636.054,57	43,51
Atenção de Média e Alta Complexidade	9.432.778,06	54,44
Ações Estratégicas	482.567,31	2,79
TOTAL	17.325.993,64	100,00

Fonte: Relatório contábil da despesa 2005

Podemos verificar na tabela acima que o governo gastou mais recursos com a alta complexidade do que com a atenção básica. Ao observarmos os grandes investimentos em esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e garantia de água potável que, indiretamente está ligado à saúde como atenção primária, no médio e longo prazo, constatamos que houve um investimento muito maior na atenção primária do que na alta complexidade.

É importante salientarmos que quando um cidadão ou uma cidadã necessitar deste tipo de atendimento e estiver correndo risco de vida, exigirá tê-lo de qualquer de forma. Se o governante tem a obrigação constitucional de garanti-lo, se a cidadania for exercida plenamente, poderá ser até mesmo processado judicialmente caso não preste o serviço. Enquanto a maioria da população encontra-se carente de uma atenção primária de qualidade, uma minoria necessita de uma atenção especializada, todavia, não se pode prescindir dela. Podemos entender melhor esta diferença com Starfield (2004, p. 20):

A atenção especializada geralmente exige mais recursos do que a atenção básica porque é enfatizado o desenvolvimento e o uso de tecnologia cara para manter viva a pessoa enferma em vez de dar ênfase aos programas de prevenção de enfermidades ou redução do desconforto causado pelas doenças comuns, que não ameaçam a vida. Embora seja possível que a tendência à especialização baseada no conhecimento mais atual ofereça uma atenção altamente eficaz a doenças individuais, é improvável que produza uma atenção básica altamente efetiva.

A situação da assistência à saúde, segundo os entrevistados, tinha vários problemas e era precária até 2000, destacando-se os citados pelo entrevistado n. 1 do grupo 1:

É, por informações e documentos anteriores, vou garantir, nós temos dois postos de saúde, que funcionavam efetivamente, [...] as unidades, mas não tinha condições de funcionamento. Na zona rural tinha aquelas salas pequenas, onde, às vezes tinha uma maca e uma toalha para as pessoas serem atendidas, que de vez em quando ia algum médico que os vereadores levavam [...]. E desde 2001 o que aconteceu com a municipalização da saúde e a conquista da plena, foi regionalizado e criado, justamente, as unidades. Com os profissionais, 2ª informações, nós tínhamos 3 médicos, que a prefeitura fingia que pagava e eles fingiam também que trabalhavam no quadro. Então, isso foi já ampliado, a questão do atendimento através do PSF, é, um outro fator, a maternidade municipal não funcionava, as crianças de Alagoinhas nasciam em Pojuca há 60 a 70 KM de Alagoinhas.

Tivemos informações contraditórias entre os entrevistados sobre a questão da saúde no município. Os discursos dos entrevistados n. 1 e 4 do grupo 1 apontaram que a saúde melhorou muito no município. O entrevistado n. 4 relacionou oito investimentos na área de saúde que contribuíram para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos aos munícipes:

1- [...] no começo foi a maternidade que era uma lastima, nossas crianças nasciam em Pojuca e passaram a vir para a maternidade, [...] é um exemplo, [...] até sala de barreira como [...] que não tinha aqui em lugar nenhum, lá na maternidade tem. [...] a gente ver no quarto da criancinha da classe média, que é lá na maternidade, para a mãe pobre também ver aquele detalhe se alegrar com aquele nenenzinho [...] são coisas assim que me agradam muito, assim, na maternidade.

2- E os PSF, [...] a nossa primeira secretária de saúde foi excepcional, na criação dos PSF eu me lembro que numa reunião lá no salão Verde tinha um representante do

Ministério da Saúde, e ele dizia [...] que raras cidades já aconteciam o que aconteceu aqui, a criação já no mês de fevereiro, [...] não sei se foi doze PSF.

3- [...] o CEMAÉ que é o Centro Municipal de Atenção Especializada, com várias especializações, isso para mim também foi um grande avanço.

4- [...] o CAPS também, porque era o sonho, o nosso anexo de psiquiatria é fechado [...]. E eu ficava encantada porque eu via isso, eu lia isso em Guilherme Menezes lá em Conquista. Centro de Atenção Psicossocial. Vale a pena você frequentar aquele

5- Um avanço também [...] laboratório da Prefeitura [...] primeiro mundo.

6- E o convênio com o Centro de Hemodiálise [...] já pensou o sofrimento dessa gente de ter que ir 2, 3 vezes para Feira de Santana numa Kombi.

7- E o SAMU, também é outra grande conquista da gente.

8- E também o nosso ônibus, [...] Unidade Móvel. [...] só pode ir nos Distritos, nos Povoados, na sua unidade móvel um médico, um dentista. Bem, eu acho que a saúde neste ponto, hoje eles estão pensando em formar os Conselhos locais [...].

O discurso do entrevistado n. 4 reforçou que o grande investimento em infra-estrutura na Política de Saneamento Urbano e Ambiental, e a recuperação da maternidade, mesmo não sendo reivindicado no espaço do OP, foi priorizado pelo Governo como obras institucionais. Mas tudo foi discutido e aprovado coletivamente. A recuperação e a modernização da maternidade beneficiou não somente as famílias alagoanhenses, assim como as dos municípios da PPI. O entrevistado n. 1 relatou como se deu a negociação entre o Governo e o COP:

[...] depois que escolhemos todas as prioridades do OP, a maternidade não apareceu como prioridade. Então, chegou o momento que era uma prioridade municipal institucional, foi levada ao COP, que havia essa necessidade, e o COP aprovou que fosse realmente tirado de algumas prioridades nos recursos e colocado na maternidade, em torno de R\$800.000,00, quase 20% do orçamento que era destinado ao OP. Aí já foi mais um avanço.

Se no espaço do OP não foi priorizada a recuperação da Maternidade, houve sensibilidade para a reivindicação da representação dos munícipes residentes na área rural, priorizando atender o que fora demandado, segundo o entrevistado n. 1 do grupo 1:

[...] com o OP, toda a comunidade rural pedia um médico, que tivesse um posto de saúde na zona rural. Como já tinha no distrito e que também seguia os critérios do PSF, foi discutido no COP, junto com o secretário, e foi adquirida uma Unidade Móvel, onde se coloca uma equipe completa do PSF para estar pelo menos uma vez por mês em cada comunidade, então, já foi mais um avanço. E seis especialidades também foram definidas na temática do OP e foi implantado logo no primeiro ano.

Essa conquista amenizou o desconforto para quem residia na zona rural que deixou de madrugar e se deslocar até o centro da cidade, enfrentar fila, para ser atendido. Mas a Unidade Móvel não passou de um pronto-atendimento, pois, analisando o discurso, tratou-se de uma representação, como se o atendimento médico resolvesse o problema. Para desconstruir essa lógica, a Secretaria de Saúde implantou um Núcleo de Educação Permanente em Saúde, objetivando preparar as equipes do PSF para trabalhar com os usuários, numa perspectiva da promoção e prevenção da saúde no médio e no longo prazo.

Antes do OP o cidadão da área rural, quando atendido era pela intermediação de um político, sem poder reclamar nada, mesmo se o médico não aparecesse e/ou atendesse mal. No entanto, ao usufruir o serviço de saúde como “direito” e não mais “como um favor” passou não só a reclamar, mas também a reivindicar melhor qualidade nos serviços prestados.

E creio também que a consciência das pessoas, pois, se o médico não ia, e quem ia, já ia com a ficha de um vereador para ser atendido, ou de algum político, e a partir daí, as pessoas puderam começar se manifestar e a reclamar da qualidade da saúde. O que serve como parâmetro para a gente poder estar possivelmente melhorando os serviços. (Entrevistado n. 1 do grupo 1).

O discurso acima refletiu o pensamento da maioria da população, demonstrando a existência de uma representação ainda muito forte de que a “saúde” se resume no atendimento médico. Certamente não se muda esta mentalidade em curto espaço de tempo. Contudo, a Secretaria de Saúde ao resolver investir em educação permanente, qualificação dos profissionais de saúde e de apoio, na capacidade instalada e com uma gestão democrática, poderá desconstruir esta lógica em prol da promoção e da prevenção da saúde.

Com o desenvolvimento desse processo talvez seja possível também diminuir o tamanho das filas. Contrariamente à lógica da priorização do pronto-atendimento tivemos um discurso diferente de todos. O entrevistado n. 10 do grupo 3 defendeu o autocuidado, como o melhor meio para ter uma vida mais saudável:

Então, é claro que essa tecnologia [...] precisa [...] desenvolver, mas simultaneamente é preciso que a população [...] seja trabalhada no sentido dela ser responsável pela sua saúde, nunca o Estado vai poder ser responsável pela saúde de ninguém, calcule de todos, o Estado deve ser apenas um coadjuvante, [...] mas o principal responsável pela minha saúde tem que ser eu. Digo-lhe isso porque eu tenho 30 anos que não sei o que é precisar de um remédio dos postos de farmácias, nem da farmácia, [...] dificilmente precisa das drogas caras e do sistema caríssimo que é o sistema de saúde, [...] eu tive um pai sábio e que me ensinou uma serie dessas coisas, nunca foi na escola, mas me ensinou [...] como cuidar da saúde, [...] a gente tem uma medicina preventiva.

O entrevistado n. 10 demonstrou ser um defensor da medicina popular e preventiva, alertando que não era contrário aos avanços tecnológicos. Ainda hoje, a maioria da população não tem acesso à alta tecnologia aplicada à saúde, e com isto, o setor de fármacos e das indústrias de equipamentos acaba ganhando mais do que a maioria da população. Contudo, entendemos que as Secretarias de Saúde, de Educação, de Assistência Social, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) e outras congêneres podem e devem trabalhar de forma intersetorial para incentivar a promoção da saúde e a prevenção das doenças.

O entrevistado n. 12 do grupo 2 analisou no discurso abaixo como era o processo de gestão no município em geral e particularmente na área de saúde, antes e depois do OP:

[...] Por que antes a gente via as coisas muito centralizadas, muito centro, e a periferia mesmo, a própria zona rural esquecida. Apesar de que ainda falta muita

coisa, muito trabalho, mas eu vi uma melhora nesses aspectos. O OP que mostrou à comunidade, o que se pode fazer como a sociedade pode participar, pode opinar, até muitas vezes decidir o que é melhor pra aquela comunidade, pra aquele bairro, pra aquele logradouro. Inovação na área de Saúde [...] foi à implantação de Postos de Saúde em bairros da periferia que realmente havia uma necessidade muito grande e que havia dificuldade do usuário de ser atendido, de ter aonde ser atendido.

É importante esclarecer que quando o entrevistado usou as categorias centro/periferia, quis dizer que tudo era centralizado no executivo e no secretariado, assim como tendia beneficiar mais o centro da cidade, em detrimento da zona rural. Em se tratando de um mandato democrático popular que teve o OP como bandeira na campanha eleitoral, para manter a coerência não deveria discriminar de forma nenhuma os cidadãos da periferia.

Apesar de o Secretário de Saúde ter a prerrogativa constitucional de presidir o CMS, em Alagoinhas era um usuário quem o presidia, pois além de ser uma demanda popular, também foi discutida e aprovada pela Câmara de Vereadores, sob a Lei n. 1755 de 2005. Em vários discursos esta questão foi tratada, como algo muito importante e positivo. O discurso do entrevistado n. 1 abaixo, parafraseando Marx (1977), foi um passo para que o Estado local órgão acima da Sociedade Civil ficasse completamente subordinado a ela:

Então o presidente do próprio Conselho é que fiscalizava a sua própria pasta. A partir do momento em 2001, todos os conselhos não existem mais quadros da prefeitura como presidente do Conselho e sim da Sociedade Civil. Então [...] o [...] controle para a sociedade, evitando que toda a política de governo fosse que manipulasse tudo, a gente trouxe a sociedade para dentro da administração.

É notório que na maioria dos municípios brasileiros os Secretários Municipais continuam presidindo os Conselhos de suas respectivas pastas. Mesmo sendo uma situação legal, não é nada legítima, pois, mesmo que os representantes da Sociedade Civil se colocassem contrários à algumas decisões, o Secretário como presidente do conselho poderia encaminhar o que melhor lhe conviesse. Ou seja, o representante do Estado local se colocaria acima da Sociedade Civil e não subordinado a ela como deveria.

O governo municipal discutiu com o COP e aprovou conjuntamente a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde e a implantação da Programação Pactuada Integrada (PPI) no limiar de 2001. Essa foi composta pelos 21 municípios da microrregião de Alagoinhas. Vejamos como Santos (2005, p. 57) analisou o funcionamento da gestão plena:

O município de Alagoinhas encontra-se na gestão Plena do Sistema Municipal²⁰, a qual, de acordo com a NOB/SUS 96²¹ (BRASIL, 1996), prevê mudanças na forma de organização e repasse de verbas destinadas à saúde para a organização de um

²⁰ Gestão de todo o sistema municipal de saúde, incluindo a gestão sobre os prestadores de serviço de saúde vinculados ao SUS, independente da sua natureza jurídica ou nível de complexidade, exercendo o comando único. Para maiores detalhes, recomendamos a leitura da NOB-SUS 96 (BRASIL, 1996) e da NOAS-SUS 10/02 (BRASIL, 2002).

²¹ Instrumento de regulação do SUS que inclui as orientações operacionais, procurando, em sua totalidade, operacionalizar os princípios e as diretrizes do Sistema Único, consubstanciados na Constituição Federal e nas Leis n. 8.080/90 (BRASIL, 1990a) e n. 8.142/90 (BRASIL, 1990b).

sistema local, que responda pela atenção básica e os serviços de média e alta complexidade. Desde 2001, procurando incorporar os princípios do SUS, conta com duas estratégias de reorganização da atenção básica - o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa de Saúde da Família (PSF).

Contrariando as afirmações dos entrevistados n. 3 e n. 9 de que o OP não contribuiu para melhorar quase nada no município, o quadro abaixo mostra a evolução dos recursos humanos do PSF e do PACS em 7 anos, entre o período 2001/2005 demonstrando que houve um substancial investimento para ampliar o número dos profissionais de saúde, particularmente os médicos. No quadro abaixo, quando um PSF perde o médico é reduzido à condição de PACS. Para além deste quadro, o município tem garantido, hoje, o funcionamento de 14 equipes de saúde bucal.

Quadro 4- Profissionais das Equipes de Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, segundo categoria profissional em Alagoinhas- BA (1999-2006)

Ano	Médicos	Enfermeiros		Auxiliares	Agentes comunitários de saúde		Equipes de saúde bucal	Outros
	PACS/PSF	PSF (1)	PACS (2)	PSF/PACS	PSF	PACS	PACS/PSF	
1999	2	2	5	4	172			
2000	2	2	5	4	182			
2001	13	13	8	26	175			16
2002	18	18	2	36	174			
2003	18	18	3	35	171			
2004	19	19	2	19	171			
2005	12	12	11	19			9	
2006	24	24	2	44	19	159	12	

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde (Alagoinhas – BA)

- 1- Programa Saúde da Família
- 2- Programa de Agentes Comunitários de Saúde

Tabela 2 - Número de Equipes do Programa Saúde da Família (PSF) e do Programa de Agentes comunitários de Saúde (PACS) em Alagoinhas-BA (1999-2006)

ANO	PSF (1)		PACS (2)		TOTAL
	N	%	N	%	
1999	2	28,6	5	71,4	7
2000	2	28,6	5	71,4	7
2001	13	61,9	8	38,1	21
2002	18	90	2	10	20
2003	18	85,7	3	14,3	21
2004	19	60,5	2	9,5	21
2005	12	38,7	19	61,3	31
2006	24	82,8	5	17,2	29

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde (Alagoinhas – BA)

1- Programa Saúde da Família

2- Programa de Agentes Comunitários de Saúde

A Tabela acima mostra que realmente houve um investimento no atendimento aos municípios, principalmente quanto à garantia da presença do médico nas equipes de saúde. A evolução do percentual da coluna do PSF em relação à do PACS demonstra que todas as 24 equipes têm médicos. Para além desse investimento, o documento n. 6 mostra que:

O sistema de Saúde Municipal conta ainda com 14 equipes de saúde bucal, as quais trabalham em conjunto com as equipes do PSF. Sendo que, desse total, 05 equipes atuam na zona rural. Segundo orientação do Ministério da Saúde, as equipes de saúde bucal devem integrar-se em duas equipes de saúde da família, todavia essa orientação só pode ser seguida para as equipes da área urbana, em decorrência da distância entre as unidades na zona rural.

Alguns números e serviços oferecidos à população alagoanhense e à dos demais municípios pactuados que antes não tinham, estão listados no documento, n. 6:

O município conta com Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Saúde da Família, Unidades de Referência [Centro de Atenção Especializada (CAE), Centro de Saúde do Parque Floresta e Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)], Central de Marcação de Consultas e Exames, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Laboratório Público Municipal, Hospital Maternidade Municipal, além do Hospital Regional Dantas Bião e da Unidade de Coleta e Transfusão do HEMOBA (sob gerência estadual). As Pessoas cadastradas no Sistema de Informações da Atenção Básica (SIAB, 2005): 95.963 usuários (PSF = 62.171 e PACS = 33.792). Famílias estimadas no município para o ano de 2005: 34.599 famílias. Famílias cadastradas no SIAB: 23.990 famílias, sendo, PSF= 15.418 famílias (44,56%) e PACS= 8.303 famílias (23,99%). Pessoas atendidas por planos de saúde (todos os tipos): 9.296 pessoas (6,71%).

Conforme Mendes (2004), a NOB 01/96 consolidou a política de municipalização na saúde criando a condição do município para gerir, de forma plena, a atenção do sistema de saúde, podendo ser tanto a Gestão plena da Atenção Básica, quanto a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, foram instituídas por esta norma. Todavia, o autor analisa que o

problema principal do SUS apresenta um dilema macroeconômico, quanto ao seu padrão de financiamento e não nas normas operacionais anteriores e/ou atuais.

Há uma grande distância entre o SUS constitucional e o real, diante da insuficiência dos recursos disponibilizados para bancar a primeira situação, prevalecendo a segunda, com os poucos recursos disponíveis para o SUS real, que conforme o autor citado se tornou um subsistema apenas para os setores mais pobres da sociedade brasileira.

Enquanto as camadas populares utilizam o PACS e o PSF, os cidadãos de classe média e alta podem usufruir os planos de saúde privados, praticamente desconhecendo a importância do sistema público de saúde. Em tese, quem teria melhores condições de informação, formação política, capacidade organizativa e contestadora para cobrar do governo o cumprimento da Carta Magna ao garantir que a “saúde é um direito de todos e dever do Estado”, ou seja, o SUS constitucional não o faz porque pode recorrer ao setor privado.

E mesmo com o controle social do SUS garantido legalmente, isto não é o suficiente, pois, se a maioria da população não está preparada para exercer plenamente a sua cidadania, não é possível garantir a participação social por decreto. Mesmo com o Brasil ocupando o 11^a PIB mundial, o investimento per capita em saúde foi cerca de 1/3 dos países latinos para não falar dos europeus, conforme os dados de Mendes (2004, p. 4 e 5):

O gasto sanitário total per capita do Brasil em 2001, foi de US\$ 222,00, contra US\$ 603,00 do Uruguai e US\$ 679,00 da Argentina (Organización Mundial de la Salud, 2003). Isso mostra que o nosso País gasta pouco relativamente a outros países da América do Sul. Ademais, seu gasto tem uma qualidade ruim, o que pode ser atestado pela relação gasto sanitário público e o gasto sanitário total. O gasto sanitário público do Brasil em relação ao gasto sanitário total foi, em 2001, de 41,6%; as evidências internacionais mostram que esta relação, nos sistemas públicos universais, deve ser superior a 70% (Organización Mundial de la Salud, 2003). A conclusão é de que o gasto público brasileiro com serviços de saúde é muito baixo.

Quanto à Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, a maioria dos entrevistados convergiu apontando uma melhora substancial na prestação dos serviços, particularmente em relação à média complexidade. O entrevistado n. 4 disse que:

[...] a partir de 2000, [...] propostas foram levantadas para implementação, por exemplo, dos PSF, do Programa Saúde da Família, a própria municipalização, o que mais? O CAPS, tudo isso foram discussões levantadas em Conferências de Saúde, não foi do OP. Agora [...] ele veio em seguida e tentou simplesmente fazer o que? Foi [...] fazer com que, [...] essas propostas, fossem colocadas em funcionamento.

Com a implementação do OP e da Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde os dados contidos nos Anexos 2 e 3, assim como os discursos dos entrevistados indicam que tanto a Atenção Primária quanto a de Alta Complexidade foram priorizadas no período estudado. Além dos investimentos priorizando a promoção e a prevenção da saúde desde o esgotamento sanitário, serviço de água potável até as obras de pavimentação, a Secretaria de

Saúde nos forneceu os valores investidos entre 2001 e 2005: em 2001 R\$ 489.387,37 (orçamento do governo anterior); em 2002 R\$ 3.868.321,03; em 2003 R\$ 4.829.511,29; em 2004 R\$ 5.700.396,02 e em 2005 R\$ 7.067.453,00.

Todavia, tratando-se de um grupo plural, não houve unanimidade quanto aos avanços citados na área de saúde. Alguns entrevistados entremeavam elogios com crítica, além de informações divergentes e desconstruídas quanto à situação da saúde, e outros afirmaram que a situação dos serviços de saúde somente piorou em Alagoinhas. Apoiadores do governo empossado em 2001 revelaram que o sistema de saúde encontrado era um verdadeiro caos. Enquanto os seus adversários afirmaram que o governo João Batista Fiscina havia deixado tudo pronto para implantar a Gestão Plena no Sistema de Saúde.

O entrevistado n.1 em seus discursos na página 200 relatou o caos encontrado anteriormente na prestação dos serviços de saúde. No discurso abaixo, o entrevistado n. 3 do grupo 3, afirmou que neste mandato existe um verdadeiro caos:

[...] hoje eu vejo a maior preocupação [...] de Alagoinhas é a questão da saúde. [...] pelo seguinte, nós temos uma população hoje de 150.000 habitantes e o que a gente vê é os Postos de Saúde não está funcionando, ta com um problema seríssimo, eles alegam a questão de salário. Mas a população vai ficar a um ano, sem médico, como tem acontecido hoje em Postos de Saúde, como acontece lá em Riacho da Guia; nós temos [...] aproximado de 10 a 12 mil habitantes desassistidos na área de saúde, lá não se tem, não se sabe a quem recorrer, a única coisa que o povo recorre é a mim, achando que eu sou a solução de tudo, e na verdade eu não posso resolver todos os problemas, o que eu posso resolver eu tenho resolvido.

Podemos interpretar que o entrevistado acima revelou espontaneamente praticar o clientelismo político, se colocando como solução para os problemas de oferta dos serviços públicos do Estado local, assumindo que não consegue resolver todos. Desta forma, estes serviços em vez de ser um direito, ou ainda, uma conquista da Sociedade Civil já garantida constitucionalmente, acabaria sendo uma dádiva de sua ação. Desconstruir uma prática clientelista, onde existe grande nível de carência, é uma tarefa hercúlea e demorada.

Não conseguimos, em tempo hábil, um Relatório Contábil das Receitas da Secretaria Municipal de Saúde de Alagoinhas referentes aos anos de 2001, 2002, 2003 e 2004 demonstrando de forma minuciosa um quadro evolutivo dos investimentos dos serviços prestados, tal como o de 2005. Os dados das despesas e das receitas abaixo demonstram que o Governo Municipal priorizou a saúde ao investir 33,04% dos recursos despendidos com a saúde, em vez do mínimo de “15% garantido na Constituição”, conforme os números abaixo:

Tabela 3 - Detalhamento da Receita em Alagoinhas-BA no ano de 2005

RECEITA	Valor	%
Aplicações Financeiras	283.679,04	1,75
PAB Fixo	1.744.106,04	10,79
PACS	737.370,00	4,56
PSF	736.326,00	4,55
Vigilância Sanitária	56.623,84	0,35
Farmácia Básica	164.714,56	1,02
Epidemiologia	454.438,97	2,81
Vacinação Poliomielite	11.275,20	0,07
Saude Bucal	197.200,00	1,22
Cad SUS	58,50	0,00
Incentivo a Tuberculose	14.585,54	0,09
Ações Estratégicas	648.560,79	4,01
Media Complexidade e Samu	8.456.536,99	52,31
Terapia Renal	1.745.115,63	10,79
Farmácia Popular	100.000,00	0,62
Incentivo Estadual PSF	182.696,00	1,13
Outras Receitas	10.955,58	0,07
Transferências de Convênio	623.138,02	3,85
Transferência do Tesouro Municipal	7.067.453,00	33,04
TOTAL	21.389.418,07	100,00

Fonte: Relatório Contábil da Receita 2005

Os entrevistados n. 3 e 9 afirmaram que o Governo atual encontrara tudo preparado para implantar a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde. Contrariamente, os dados encontrados em Alagoinhas (2002, p. 51) explicitaram os problemas encontrados em 2001:

A Unidade foi encontrada acéfala, sem membros na Direção, pessoal Médico e escassez de Para-médicos. Os partos estavam sendo feitos por parteiras que já atuam na Unidade há 36 anos. A farmácia, almoxarifado, alimentos, produtos de limpeza, foram encontrados em uma mesma sala, adaptada em uma enfermaria com capacidade para 06 leitos. A falta de medicamento, [...], alimentos e material de limpeza era alarmante. Quanto a roupa, estava sendo processada no Hospital Geral Dantas Bião. O espaço para Lavanderia estava inacabado. As máquinas forma encontradas expostas em área aberta, e outras no Almoxarifado Central da SESA. Todas danificadas, faltando peças. Assim como a roupa, todo material a ser esterilizado, estava sendo processada também no referido Hospital. O espaço da Esterilização mal localizado, dentro do Centro Obstétrico, apresentava infiltrações. As principais refeições estavam sendo terceirizadas, em virtude da cozinha apresentar teto gessado aos pedaços, não apresentando a mínima condição de funcionamento. A triagem médica encontrada em local distante do Centro Obstétrico adaptado por haver rachaduras no teto da Recepção da emergência, assim como na real sala para esse fim. [...] Com relação aos equipamentos, os do berçário, todos danificados, os instrumentais enferrujados, caixas e materiais de parto incompletos. E no tocante a roupa, não tinha lap cirúrgico, apenas foi encontrado um pacote, porém rasgados [...].

Contrariamente às informações do entrevistado n. 3, os discursos dos entrevistados n. 1 e n. 4, principalmente, afirmaram que a Secretaria de Saúde não estava preparada para a implantação da Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, assim como o atendimento na área de saúde teria piorado atualmente. Os dados da tabela n. 3 acima e os do Anexo 2 demonstraram que os investimentos na Maternidade entre 2001/ 2005, no CAE e no Laboratório Central do Município, respectivamente nos valores de R\$2.918.000, 2.074.000 e 1.738.000, contribuíram para melhorar os serviços de saúde prestados aos munícipes da PPI.

O entrevistado n. 3, além de discordar do não funcionamento da Maternidade, acusou a falta de médicos nas Unidades de Saúde. E a Secretaria de Saúde havia alegado que os médicos resistiam trabalhar no PSF, por dificultar múltiplos empregos, que garantiriam remuneração maior do que pagaria a Prefeitura de Alagoinhas:

Olhe, eu discordo quando ele diz, [...] que a maternidade não funcionava, a maternidade [...] funcionava, o antigo Anexo Psiquiátrico também funcionava, é houve avanços, houve, como eu estou dizendo ao senhor [...]. [...] ganha muito mais, mas aí a gente tem que ver o seguinte, a saúde [...] tem que ser assistida como toda ela não tem negócio de você tá fazendo fluxo de caixa não, o dinheiro que vem para a saúde é para ser gasto com a população e a gente não está vendo isso.

Embora o entrevistado n. 3, tenha afirmado que os serviços de saúde pioraram, pudemos observar no quadro n. 4 e na tabela 2 que ampliou o número de profissionais de saúde no PFS, nas Unidades de Saúde e ainda formou 14 Equipes de Saúde Bucal, e os Agentes Comunitários de Saúde passaram a ser concursados. Com o fim da instabilidade e o risco de perder o emprego estes profissionais trabalhavam com mais prazer, facilitando inclusive que os portadores de doenças crônicas aderissem ao tratamento, com uma orientação cotidiana para tomar os medicamentos através de um código de cores para os analfabetos. Os profissionais de saúde passaram a tratar os usuários de forma mais cuidadosa e acolhedora.

Como não trabalhamos com verdade absoluta, principalmente no campo político, a verdade do entrevistado n. 3, como opositor do Governo Municipal precisou ser relativizada, por tender a omitir quase todos os aspectos positivos produzidos pelo governo e de amplificar os aspectos negativos. Assim como a maioria dos entrevistados do grupo 1(dos gestores) em geral, tendia a enaltecer as ações do Governo, às vezes omitindo alguns erros e problemas. Por isto, buscamos sempre conhecer as verdades de cada grupo, a fim de fazer uma análise mais próxima possível da realidade. Segundo o Relatório de Gestão (Alagoinhas 2001, p. 7 e 8), esta foi a explicação encontrada sobre a situação da Secretaria da Saúde:

Assistência à saúde - existência de uma rede de serviços básicos quase que totalmente paralisada, com 17 unidades básicas de saúde com a estrutura física danificada, ausência de recursos humanos suficientes e com especialização. Possuía apenas 2 Equipes de Saúde da Família, os trabalhadores com salários atrasados, o almoxarifado e as unidades sem medicamentos e insumos suficientes para o pleno

funcionamento dos serviços. Os consultórios dentários e serviços odontológicos haviam sofrido uma visita da auditoria estadual e estavam com inúmeras irregularidades técnicas e infra-estruturais. A Maternidade municipal foi abandonada, encontrava-se sem direção, praticamente parada e sob ameaça de intervenção administrativa da vigilância sanitária estadual, porém sem interdição oficial vinha funcionando de forma precária.

A questão da saúde representou algo tão importante que tanto os opositores, quanto os defensores do OP apresentaram aspectos positivos e negativos quanto aos serviços prestados. Quando solicitamos ao entrevistado n. 9 do grupo 3 que comentasse sobre as conquistas propiciadas pelo OP, obtivemos o seguinte discurso:

[...] eu diria que poucas, mas eu poderia citar algumas. A conclusão do canal da Rua Senhor Jardim [...] que passa ali pela Rua [...] Nossa Senhora das Graças, pela Avenida Nossa Senhora das Graças. Foi também discutidas e realizadas algumas obras de pequeno porte, em alguns bairros aqui da cidade de Alagoinhas, mas obras essas que, eu com certeza diria que elas seriam realizadas mesmo sem a participação do OP, porque nós temos aqui uma comunidade que, no início não cobrava, a comunidade de Alagoinhas é uma comunidade que pouco cobrava [...].

O entrevistado n. 9 se colocou contrário ao OP, e à participação da Sociedade Civil, quando afirmou que as obras seriam executadas mesmo sem a existência do OP. Todavia, consoante o conceito ampliado de saúde, considerou as obras de infra-estrutura como saúde, apesar de omitir a maioria das conquistas nessa área mencionadas pelos entrevistados n. 1 e 4 do grupo 1. Analisando as regras do jogo político instituído no Brasil e no mundo, compreendemos que os opositores ao Governo Municipal não teriam nenhum interesse em enumerar os pontos positivos que capitalizassem um Governo adversário politicamente, mas, ao contrário, enfatizar os negativos, se propondo a eliminá-los visando conquistar o poder.

Perguntamos ao entrevistado n. 9 por que achava que as comunidades não cobravam antes e passaram a cobrar a partir da gestão de 2001. Respondeu-nos que antes não havia um canal para a cobrança, e agora podiam cobrar através das rádios locais. E insistiu que as obras ocorreriam mesmo independente do OP conforme a sua fala abaixo:

O bairro do Barreiro, mais obras foram realizadas independente da discussão do OP a comunidade cobrou, a comunidade veio para a porta da Prefeitura, a comunidade pediu providências. Porque foi um bairro que só teve obras aqui numa gestão de um Prefeito que hoje já está, já em memória, Murilo Cavalcante, que foi o único prefeito que realizou obras no Barreiro, obras de saneamento e, infra-estrutura em si. Mas de lá pra cá pouco se fez pelo Barreiro. É [...] na sua maioria, uma comunidade carente, porém a atual administração ao final do 1º mandato do prefeito Joseildo Ramos muitas obras foram realizadas lá no Barreiro.

Ao abordarmos o entrevistado n. 9 do grupo 3 em relação à iniciativa do executivo municipal em priorizar as obras de infra-estrutura tão necessárias e por que não foram feitas em gestões anteriores, obtivemos a seguinte resposta:

Agora tem prefeitos que não gostam de fazer porque é uma obra que está embaixo do chão, o povo não vê. A gente só sente a falta quando ocorre, [...] a necessidade,

[...], mas quando não tem a precisão muita gente nem sente a falta, se Alagoinhas tem ou não, o esgotamento para atender à grande demanda. Outra questão também, nós temos o SAAE, Serviço Autônomo de Água e Esgoto, mas, no entanto a parte do esgoto não funcionava. Hoje [...] tá funcionando, em alguns lugares aqui já foi feita a colocação da rede de esgoto em parceria, a prefeitura e o SAAE que é uma autarquia do poder público municipal. Então, em resumo, talvez pelo fato de não aparecer muito, como grande obra os gestores às vezes deixam a desejar no que diz respeito a esse tipo de obra.

O entrevistado acima discordou dos entrevistados n. 1 e 4, particularmente, reafirmando que o governante anterior deixara a Secretaria de Saúde preparada para o seu sucessor implantar a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde. A fim de relativizar os feitos da gestão atual, comentou que antes a Secretaria de Saúde tinha menos recursos e menos autonomia, e não recebia os recursos diretamente do Ministério da Saúde e dependia muito do governo do Estado da Bahia.

Em seguida, contrariamente ao entrevistado n. 3 que somente acusou o Governo Municipal pela falta de médicos no PSF, o entrevistado n. 9 o defendeu apontando que a maior procura pelos profissionais de saúde, reduziu a oferta de médicos, que preferiam ter vários empregos diferentes aumentando a remuneração do que “ficar preso” no PSF:

[...] a Secretaria de Saúde do município da gestão anterior deixou toda a população pronta para que o próximo prefeito assim que adentrasse tornasse a nossa saúde uma saúde Plena. Por isso, quer dizer, que todos os recursos oriundos do Ministério da Saúde não vem mais do governo do estado, vem direto, [...] do Ministério para o município. [...] a exigência da construção dos PSF, [...] foi, diríamos assim, também do Ministério da Saúde, para as prefeituras que têm a sua saúde Plena. E aí foi anunciado no governo anterior do ex-prefeito João Fiscina alguns Postos de Saúde que funcionam, que funcionaram de forma ainda acanhada, mas agora na atual administração foram construídos novos postos de saúde. Outros que não foram construídos na sua maioria foram alugados, casas alugadas, prédios alugados para funcionar os Postos de Saúde do município, PSF.

[...] a falta de médico. Mas aí nesse ponto eu defendo, por incrível, que essa falta de médico se dá em virtude, diríamos assim, de uma criação dos PSF no Brasil inteiro, a oferta dos profissionais, [...] hoje a procura começou a ser maior [...] Porque o médico de PSF ele sabe que ele vai [...] trabalhar de segunda a sexta-feira dando me parece que 6, 8 horas por dia e o profissional hoje ele quer ter o [...] plantão no Hospital de Alagoinhas, se eu posso dá plantão no Hospital de Catu, que é logo perto, no Hospital de Araçás que fica a 40 km, no Hospital de Aramari que fica a 8 km aqui da cidade de Alagoinhas.

Segundo as informações acima, a Secretaria de Saúde fora preparada em 2000 para que o sucessor implantasse a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde em 2001. Os entrevistados n. 1 e n. 4 com posições contrárias, e consoantes com as informações do Relatório de Gestão de 2001 sobre recursos humanos, em Alagoinhas (2002, p. 10) afirmam:

Não foi encontrada qualquer informação disponível, sobre os servidores quanto a lotação, vínculo, regime de trabalho entre outros, normas, rotinas, procedimentos e orientações para o funcionamento do setor também não existiam. Muitos servidores prestavam serviços através de cooperativas e o pagamento não era efetuado via folha de pagamento, com um relatório de folha de pagamento de out/2000, que foi encontrado se iniciou a organização do banco de dados hoje existente. Quanto ao

numero de servidores existiam: 136 efetivos, 19 contratados, 9 cargos, 181 ACS, 7 médicos, 13 dentistas, 5 enfermeiros, 40 auxiliares de enfermagem, 99 servidores de outras categorias administrativos e de apoio.

Até 2000 Alagoinhas tinha um sistema de saúde com uma gestão centralizada e dependente do governo estadual e federal. A partir de 2001 o município passou a ter a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde, recebendo os recursos diretos do Ministério da Saúde sem a intermediação estadual. Este processo representou maior entrada de recursos do Fundo Nacional para o Fundo Municipal de Saúde, assim como aumentou a contrapartida do município nos investimentos em saúde. A redefinição do Modelo de Gestão levou em conta o que é apresentado pelo documento n. 6 com o:

Estabelecimento claro da MISSAO INSTITUCIONAL e dos contratos e compromissos de todos envolvidos com o sistema local de saúde com a discussão da estrutura organizacional e dos instrumentos administrativos da Secretaria de Saúde, para possibilitar relações mais horizontalizadas e possibilitar uma gestão colegiada e participativa, com interfaces de saberes e práticas que edifiquem a democracia institucional e possibilitem responder de forma organizada as demandas de saúde.

O entrevistado n. 5 elogiou os avanços e a melhora do sistema de saúde. Afirmou que muitos procedimentos passaram a ser feitos em Alagoinhas, a exemplo da hemodiálise, cujo doente tinha que se deslocar duas a três vezes por semana até Feira de Santana ou Salvador para realizá-la. Reconheceu que com a Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde aumentou a oferta de serviços, e que o OP se constituiu em um espaço livre para o povo criticar e reivindicar os seus direitos. Entretanto, afirmou que os serviços de saúde ainda não estavam adequados às necessidades dos municípios. Mas enfatizou:

Ah, hoje mesmo nós temos o paciente renal, [...] desde o ano passado já passou a fazer tratamento renal, aqui não tinha, o pessoal tinha que ir pra Feira de Santana ou Salvador, agora pelo SUS é feito. Nós temos muito, isso é um procedimento de alta complexidade que é feito, já está sendo realizado que antigamente só se fazia pelo estado, aqui o município também encaminha. (Entrevistado n. 5 do grupo 2).

O entrevistado acima nos disse que havia criticado as falhas na prestação dos serviços de saúde e reivindicado ao CMS as devidas correções. Porém, não se sentiu contemplado, já que nem mesmo o CMS funcionava corretamente, sendo o Conselho Tutelar o único que cumpria rigorosamente os seus deveres. Abordamos anteriormente, que nem todas as demandas priorizadas pela população foram atendidas por falta de recursos e alguns conselheiros reclamaram.

Refletindo sobre o assunto, deduzimos que seria importante que cada conselho institucional tivesse pelo menos um representante participando das reuniões do COP para ter conhecimento da distribuição do bolo orçamentário do Município. Assim poderia reivindicar recursos para financiar as suas ações, facilitar a comunicação e diminuir os desgastes políticos

e emocionais dos conselheiros, tanto de forma interna em cada conselho, quanto externamente com a Sociedade Civil. Eis a crítica do entrevistado n. 5:

[...] Criticamos e reclamamos no CMS, [...] vizinho meu, [...] tomou uma pancada e começou a botar sangue, passaram 15 dias o cara ruim, sem fazer um raio X. No dia em que vim aqui no Conselho, eu fiquei por coincidência, foi o dia que tavam prestando uma conta aí e na área de pneumologia, tava sobrando verba, [...], aí eu disse, [...], o rapaz com problema de pneumologia não conseguiu fazer, e tem sobra aí, eles não souberam me dizer o porquê.

O fato acima demonstrou o drama entre o SUS constitucional que garante um sistema de saúde talvez mais democrático do que o da Suécia, e o SUS real que segundo o entrevistado n. 5, o usuário não pode fazer sequer um “raio X”, demonstrando uma falha inaceitável do sistema de serviço de saúde no Brasil ao garantir plena assistência à saúde do usuário. Concordamos com Mendes (2004, p. 18) ao criticar um SUS somente para os pobres:

[...] como evoluir de sistema real, segmentado, onde o SUS estrutura-se para atender as demandas dos pobres, para um sistema público – consagrado na Constituição Federal-, onde o SUS deveria oferecer a todos os brasileiros, independentemente de gênero, idade, renda ou risco, com financiamento público, um conjunto de serviços sanitariamente necessários.

Diante deste quadro, é preciso esclarecer que os movimentos sociais em Alagoinhas desde 1989 estiveram lutando para constituir o CMS. Esse foi formado legalmente em 1991. O documento n. 6 relata o processo de participação e controle social na gestão do SUS:

[...] se realizou a primeira reunião para discutir as bases de criação do Conselho Municipal de Saúde. Desde então, nossa população tem-se mostrado atuante na luta por melhores condições de saúde e, por conseguinte melhor qualidade de vida. Em 1991, através da lei municipal nº 913, instituiu-se o Conselho Municipal de Saúde, que ao longo de quase uma década gritou por mudanças na gestão do sistema local de saúde, provocando em 2000 a 1ª Conferência Municipal de Saúde; em 2001 as 1ªs. Conferências de Saúde Mental e de Vigilância Sanitária; e em 2003 a I Conferência Intersetorial de Saúde, Saneamento Ambiental e Meio Ambiente, em resposta a um movimento popular de co-gestão.

Além de ser um dos raros municípios baianos a ter o CMS gerido por um usuário, o mesmo é composto por 8 representantes dos usuários, 4 representantes dos trabalhadores da área da saúde, 2 representantes do governo e 2 de Organizações não Governamentais (ONG). O documento n. 6, abaixo, definiu um sistema de co-gestão entre Governo e Sociedade Civil:

A composição do Conselho Municipal de Saúde deve constar de 50% de representantes dos usuários do SUS; 25% de representantes dos trabalhadores do SUS; 12,5% de representantes dos prestadores de serviços ao SUS; e 12,5% de representantes do poder constituído, a ser saber os gestores da saúde. Deve possuir regimento interno, regulamentação junto às instâncias deliberativas superiores, capacitação no que diz respeito às responsabilidades e compromissos de um conselheiro, dentre outros tantos que definem esta instância. O Conselho Municipal de Saúde deve atuar como co-gestor das ações de saúde, fiscalizando as ações dos gestores, deliberando sobre as mesmas e participando da elaboração das

políticas públicas de saúde de forma responsável, eximindo-se de posicionamentos político-partidários, fato que descaracteriza a atuação do verdadeiro e legítimo conselheiro de saúde.

Quanto à reclamação do entrevistado n. 5 nem tudo ainda foi resolvido. Tivemos um importante diálogo com o entrevistado n. 10 do grupo 3, que mesmo sem freqüentar uma fila, tinha ouvido várias reclamações quanto ao tempo de espera para a realização dos exames, e afirmou que cobrara do Prefeito uma solução para esta questão. Contudo, como defensor do autocuidado, apostou mais em uma prática que viabilizasse a promoção e a prevenção cotidiana da saúde do que priorizar a medicina curativa.

As redes de televisões têm veiculado propagandas sobre um medicamento para quem tem o “estômago fraco ou o intestino preguiçoso” em vez de uma campanha educativa para fazer uma alimentação equilibrada que garanta um bom funcionamento do organismo, estimulam comer de tudo e tomar a medicação depois. Ou seja, “tudo vira mercadoria” mesmo que “mate” o corpo, o importante não é a qualidade de vida, mas maximizar o lucro.

Esta não é uma propaganda que fere a ética médica, a promoção e a prevenção da saúde? Certamente os grandes ganhadores serão os fabricantes e comerciantes de fármacos, em detrimento da qualidade de vida dos consumidores. O entrevistado n. 10, mesmo defendendo a assistência de quem necessita, criticou o modelo curativista e a mercantilização, priorizando a produção social da saúde desta forma:

Olhe, eu vou lhe dizer do que eu sei por que eu ouvi dizer, a população continua fazendo muitas queixas de que as filas são enormes [...]. A prefeitura disse que isso acontece porque tem colocado um número muito grande de profissionais, mas que como a população nunca teve essa assistência, [...] então tá vindo em massa e a quantidade de pessoas sempre será muito pequena para atender. Então são marcados exames meses depois. Então isso eu nunca tive a oportunidade de ir, mas eu tenho também um recado importante [...] de que o problema de saúde no mundo num tá na medicina curativa e sim na medicina preventiva, que, aliás, vem até saneamento. [...] porque enquanto a gente ficar esperando meu irmão, que o médico resolva nosso problema, nunca vai, [...] porque hoje você sabe que com saúde, se eu não me engano, depois de armas, depois de armamentos o que mais se gasta é com remédios. É com material hospitalar, quer dizer é nisso aí, também não é a população que é beneficiada, são beneficiados os grandes laboratórios, as grandes fábricas e pro povo mesmo, em termo de saúde chega muito pouco.

A Secretaria de Saúde de Alagoinhas implementou uma pactuação solidária com os municípios de sua microrregião antes da Gestão Plena do Sistema Municipal, tornando-se um Pólo Assistencial antes da futura PPI, conforme o documento n. 6 nas páginas 19 e 20:

[...] Pólo Assistencial, segundo a NOAS, e considerando que a PPI ocorreria nos próximos meses, tomou-se a iniciativa de além de pactuar com os 10 municípios vizinhos as 84 AIH/mês, fazer uma distribuição de procedimentos de média complexidade, disponíveis em Alagoinhas. Apesar do Estado não haver realizado a Programação Pactuada Integrada, como estava previsto, ainda para o 1º semestre de 2001, Alagoinhas através da Secretaria e Saúde honrou o compromisso e manteve a “pactuação” incorporando os municípios à Central de Marcação de Consultas e

Procedimentos, os quais têm acesso a Central via telefonista e cada um possui senha para atendimento. Com a interveniência do Estado foram pactuados [...] 10 municípios da região (Aporá, Araçás, Aramari, Catu, Crisópolis, Entre Rios, Inhambupe, Ouriçangas, Pedrão e Sátiro Dias).

Em 2001 a Secretaria de Saúde promoveu a Conferência de Saúde Mental de Alagoinhas, realizando antes 16 pré-conferências nas áreas de abrangência do PSF, a I Conferência Municipal de Vigilância Sanitária, a única realizada em 2001 na Bahia. Conforme o documento n.5 foram eleitos delegados em 23 pré-conferências nas áreas de abrangências do município de Alagoinhas.

O sistema de saúde atendia não apenas os munícipes alagoinhenses, mas também os dos demais 21 municípios que formavam a PPI. A Secretaria Municipal de Saúde iniciou a implementação do cartão SUS, mas ainda não concluiu. Assim o cidadão de outro município pactuado visando “ganhar tempo” e evitar passar pela central de marcação local ia direto para Alagoinhas, usando o endereço de algum parente que residisse aí, para ser atendido mais rapidamente. O entrevistado n. 12, que é também membro do CMS, explicou como ocorria:

O que ocorre é que às vezes as pessoas não procuram à secretaria dos seus municípios e vêm aqui. Muitas vezes, eu já identifiquei na fila pessoas dos municípios circunvizinhos, os pactuados, os não pactuados também, [...]. Muitas vezes, a gente conversa com as pessoas e procura saber: “ah, mas lá não diz à gente que é aqui, só manda a gente pro médico e não diz que é aqui, ou que é lá, que tem que ser aqui e se for pra lá demora”. A gente tenta orientar que não é assim, que tem uma pessoa na Central de Marcação pra fazer esse trabalho, pra receber essas ligações de cada município, tem seu dia de marcação. [...] é um número grande que vem, que a gente já detectou também até “topiques” chegando de madrugada aqui, 3:30 da manhã, 4 horas pra fila da Central de Marcação.

Constatamos que o CMS de Alagoinhas ainda não promoveu nenhuma reunião geral com os munícipes dos bairros urbanos e da zona rural para preparar e elaborar um planejamento de políticas públicas de saúde para o município. Mesmo estando nos planos da Secretaria Municipal de Saúde a implantação dos Conselhos Locais de Saúde (CLS), houve resistência do CMS. Este foi uma das principais conquistas do ponto de vista jurídico constitucional para garantir um real controle social dos “gastos” públicos em saúde, e, permitiu à Sociedade Civil fiscalizar, cobrar e produzir conjuntamente com o governo as políticas públicas de saúde. Esse processo originou-se conforme Assis e Villa (2003, p. 378):

Com o advento da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990(4), reconhece-se a participação da comunidade na gestão do SUS, mediante a criação dos Conselhos de Saúde e das Conferências de Saúde. De fato, a Lei nº 8.142 explicita como deve ser desdobrado o controle social, como se pode ver o conteúdo do disposto no artigo 1º da referida Lei. Art. 1º “O Sistema Único de Saúde contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I – A Conferência de Saúde e; II – o Conselho de Saúde; § 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos, com representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder

Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde; § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por; representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”.

As autoras consideram o município como um espaço privilegiado de luta social e política, cujo CMS não deve ser um mero instrumento de representação, mas também de elaboração de “Políticas Públicas” que atendam os interesses da Sociedade Civil e um indutor para que o governo implemente o que está garantido constitucionalmente no SUS.

Ainda defendem que o CMS deve ter autonomia, organicidade, permeabilidade, visibilidade e articulação política com os movimentos sociais, a fim de negociar a resolução dos problemas de saúde. Analisamos neste trabalho os limites históricos que produziram uma antiparticipação social no Brasil, mostrando que necessita de um processo de educação permanente para os conselheiros e particularmente dos CLS, a fim de desconstruir a antiparticipação e investir em uma construção coletiva de políticas públicas de saúde.

Sugerimos uma articulação entre o CMS de Alagoinhas com os dos 21 municípios envolvidos na PPI para garantir maior qualidade e resolubilidade dos serviços prestados aos munícipes. Quando essa articulação estiver funcionando, facilitará a discussão e a busca de uma solução conjunta dos problemas. Talvez se já estivesse agindo assim, amenizaria o grande fluxo de usuários que contribui para ampliar as filas, que proporciona tanto desgaste emocional para os usuários, quanto político para os CMS e para os governantes.

Com a universalização da assistência à saúde garantida legalmente, a Gestão Plena e a PPI instalada, ocorreu filas e atendimento além do pactuado entre Alagoinhas e os demais municípios, sem que houvesse uma contrapartida financeira correlata dos municípios que mais usufruíram o sistema. Enquanto não for concluído o cartão SUS, alguns usuários de outros municípios poderão fornecer endereços de Alagoinhas a fim de serem atendidos mais rapidamente. Perguntamos ao entrevistado n. 12 se o CMS de Alagoinhas havia discutido com os demais CMS incluídos na PPI sobre o porquê das filas, eis a resposta:

Não, [...] participou de algumas reuniões de comunidade mostrando a importância do Conselho, o que é que se poderia fazer através de um Conselho de Saúde, tenta planejar, [...] as dificuldades que têm dos próprios conselheiros de se reunirem [...]. Mas a gente também observa a demanda, aumentou e à medida que, eu creio também, uma resposta para as filas é à medida que vai sendo instalada mais Unidade de Saúde. Então, como o sistema ainda não é um sistema geral, que vá à Unidade, ao Posto de Saúde, tem uma central que faz essa marcação de consulta marcada, vai diminuir essas filas e a coisa talvez flua melhor.

O entrevistado n. 13 do grupo 2 diferentemente dos demais disse que os avanços na área de saúde não foram fruto do OP, mas fundamentalmente das Conferências de Saúde. Mas, como a direção do OP era ligada ao partido do governo, tomava-o como referência para quase tudo que ocorresse de positivo no município. Ainda disse que o Governo não estava implementando tudo o que havia sido definido pela Agenda 21, conforme discurso abaixo:

Então, eu não posso [...] dizer que o [...] avanço na saúde do município não foi em decorrência do OP. Eu diria pra você que não, que propostas foram levantadas para implementação [...] por exemplo dos PSF, a própria municipalização, [...]. O CAPS, tudo isso foram discussões levantadas em Conferências de Saúde, não foi do OP. A Agenda 21 é o exemplo. O que se cumpre nesse município em termos de meio ambiente? Quase nada. Eu diria que 99% não se cumpre. Tudo aqui é muito difícil de se fazer implantar, principalmente quando é discutido com a comunidade. O OP porque tem direção, a organização é diretamente ligada ao PT, eles tomaram como referência para a realização das coisas. É como se o OP fosse o referendo de tudo o que se discutiu em conferências e seminários.

O CMS tinha a função de planejar políticas públicas de saúde para o município, e esse processo facilitaria a fiscalização da aplicação dos recursos públicos e a prestação de serviços com qualidade. Perguntamos ao entrevistado acima, se o CMS não tinha esta tarefa? Por que não a cumpriu? Eis a resposta do entrevistado n. 13:

Sim, tem obrigação, mas não fez. Primeiro pela falta de capacitação, porque eu tive capacitação, porque eu já fui conselheiro, mas a maioria dos conselheiros não. Não sou eu só, que vou fazer, são todos os conselheiros que vão ter que fazer isso, mas eles têm que ser capacitados. O Conselho, [...] para nós termos uma estrutura de Conselho funcionando, de espaço físico pra funcionar, nós todos, embora sendo voluntários, a nossa estrutura mesmo pra funcionar, um telefone, equipamento, tudo isso, foi fruto de muita discussão, de quase implorar pra que isso acontecesse.

Insistimos que o CMS tinha recursos garantidos constitucionalmente para a sua capacitação, infra-estrutura para o seu funcionamento e inclusive de ter meios para comunicar com os munícipes sobre as suas atividades. E que em Alagoinhas não faltava canais institucionais de participação social. Pois, conforme os entrevistados dos 23 Conselhos, reconhecidos legalmente, pelo menos 5 ou 6 funcionavam adequadamente. E para facilitar o controle social no município, seria importante uma articulação entre os diversos conselhos. Assis e Villa (2003, p. 377) nos ajuda compreender melhor esta necessidade:

Em síntese, o controle social consiste num campo de relações sociais, no qual os sujeitos participam por meio de distintas articulações, que são processadas no âmbito interno e externo dos espaços institucionais, na busca da identificação de necessidades dos trabalhadores de saúde e grupos da comunidade em coresponsabilidade com as instâncias governamentais [...].

Como o governo local colocou-se como democrático popular, em tese não deveria ocorrer o problema citado abaixo, tal como tem acontecido com os governantes que além de não terem nenhum interesse em ver o CMS cumprindo a sua missão, ainda tentaram inviabilizar o seu funcionamento. Como o caso do ex-prefeito de Salvador Antônio Imbassahy

que destituiu o CMS, por fiscalizar corretamente e exigir prestação de contas. O que estava acontecendo que os conselheiros não cobravam? A seguir, o entrevistado n. 13 comenta:

O Conselho, no ano passado nós descobrimos que o Conselho tinha 26 mil reais pra gastar durante um ano. Pois bem, nós não vimos a cara desse dinheiro, nem prestação de contas desse dinheiro. O dinheiro nesse novo orçamento foi feito uma desvinculação, quer dizer, uma distribuição desses recursos, mas a coisa não existe transparência. Então, eu digo pra você o OP não é tão transparente como se diz como os Conselhos também não são transparentes.

Se todos os projetos propostos pelo governo passam pelo COP, por que o CMS não cobrou melhores condições de funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde ou defendeu esta proposta nas regionais do OP? Por que o CMS ficava isolado e não se relacionava com os demais conselhos? Obtivemos o seguinte comentário do entrevistado n. 13 do grupo 2:

[...] estamos tentando pelo menos com os Conselhos ainda que funcionem, ou seja, Educação, Criança e Adolescente, Ação Social e de Saúde, só tem esses 4 que funcionam [...] os outros todos parados. Ou vou dizer a você, se for começar a tentar fazer a formação dos demais, pode ter certeza que tem gente desses 4 pra tentar fazer a coisa funcionar. Como você me disse, o conselho discutiu com a comunidade o que é bom ou o que é ruim, não, e isso ainda não se fez aqui, nunca ouvi fazer isso aqui. [...] O Conselho [...] esse relacionamento, esse envolvimento de ações com o Saneamento Ambiental, ainda não temos. Começamos a partir desse ano, porque a coordenação [...] do SAAE, [...] é a secretária executiva do Conselho de Saneamento Ambiental passou e veio aqui pra gente trazer as informações relativas à ampliação do esgotamento sanitário do Jardim Petrolar, de alguns locais da cidade a partir desse ano.

O OP em 2001 e 2002 priorizou obras e serviços, acima da capacidade de investimento da Prefeitura, gerando a crise de 2003, particularmente, quanto às demandas da área de saúde O entrevistado n.11 analisou a crise e como várias lideranças dos movimentos sociais ajudaram a explicar os porquês dela com os seguintes argumentos:

Lembro-me de uma votação simples que foi um grande prejuízo, porque naquele momento inicial, não se tinha a dimensão do que isso poderia representar, no impacto sobre as finanças da Prefeitura. Em 2003 aconteceu uma crise, pois existia uma demanda acumulada e na área de saúde de 2001. Algumas lideranças, da própria sociedade, alguns presidentes de associações de bairros, alguns cargos de confiança que assumiram isso como uma proposta positiva de interação com a sociedade no corpo a corpo.

O Executivo conjuntamente com a participação direta da Sociedade Civil, mesmo com grande resistência da Câmara Municipal, decidiram que a prioridade da ação governamental seria o saneamento básico. Como o OP era um processo novo, o secretariado não conseguiu funcionar de forma intersectorializada, e ainda alguns secretários tiveram dificuldades de estabelecer uma relação de parceria com o COP. Porém, tanto o Governo quanto o COP buscou superar esta dificuldade, diminuindo os desgastes políticos internos e externos para o COP e o Governo com a Sociedade civil.

Dialogando com os diversos entrevistados, captamos que a difícil relação entre o COP e o secretariado, fez com que o governo percebesse a necessidade de investir na formação do secretariado e substituir quem não se adequou à nova realidade. Pois, não foi fácil desconstruir hábitos arraigados de uma gestão autoritária em um curto espaço de tempo, e adotar práticas mais democráticas, que permitissem relações de parceria. Consultamos os entrevistados se houve oficinas para trabalhar a questão do vínculo grupal com esses segmentos sociais, para que desenvolvesse maior sensibilidade e solidariedade tanto entre si, quanto com a população em geral. A resposta foi que isto só aconteceu no final de 2005.

Se estas oficinas tivessem sido realizadas desde o início, poderia ter contribuído muito para ajudar a desconstruir o modelo de gestão tradicional e a cultura do planejamento normativo, que tem como pressuposto “natural”, as secretarias funcionarem como verdadeiras ilhas, em eternas disputas umas com as outras, e não com a prática da intersetorialidade e da solidariedade entre si. Em geral, cada secretário buscava ser mais eficaz e eficiente do que o outro diante do Prefeito, fortalecendo o “próprio ego” em detrimento da idéia de grupo. Esse sempre tratou a população como “pedinte”, e nunca como cidadã. Para mudar esta prática necessita dotar tanto os servidores municipais, quanto o COP de uma nova “visão de mundo”.

Participamos da I Conferência Municipal de Gestão do Trabalho em Saúde e da I Conferência Municipal de Saúde do Trabalhador em 23 e 24 de agosto de 2005. Nesse evento, presenciamos a posse dos novos conselheiros de saúde, obedecendo à reformulação do CMS de Alagoinhas, em atenção à Resolução n. 333 / 03 do Conselho Nacional de Saúde. Ainda observamos a realização da I EXPOESF (Exposição de Experiências em Saúde da Família) com a participação de 240 trabalhadores do sistema municipal de saúde vinculada à Atenção Básica, tendo sido premiados com menção honrosa 10 (dez) trabalhos de equipes de saúde da família e profissionais vinculados a estas.

Esses eventos representaram momentos importantes de qualificação para os trabalhadores, usuários, lideranças, pesquisadores e a Sociedade Civil como um todo. Foi um interessante espaço de reflexão e de estímulo para o processo de educação permanente, abrindo portas para uma maior qualificação profissional dos trabalhadores da saúde e para o fortalecimento do exercício pleno da cidadania para os representantes e usuários do SUS.

Observamos um fato meio pitoresco comparado com a tradição patrimonialista e individualista no Brasil, mas que também, pode ser interpretado como um ato eminentemente educativo. Constatamos que a rua em que residia o Prefeito de Alagoinhas não era pavimentada. Ao questionarmos se isto poderia ser uma álibe, para quando algum município

cobrasse pela pavimentação da sua rua, ele afirmasse que ainda faltavam muitas, inclusive a dele! Eis a resposta do entrevistado¹ do grupo 1:

Não, eu acho que é o contrário. Sempre que as pessoas questionam isto, ele disse que é porque minha comunidade não se movimenta para ir ao OP solicitar a pavimentação da rua. Então eu freqüento como prefeito e como cidadão, mas as pessoas que estão ali ao redor, ou estão acostumados com a política anterior, acham que não precisam participar por o prefeito morar aqui, já vai pavimentar.

Tentamos extrair do entrevistado acima como ele compreendia este ato, se o analisava como uma prática educativa, evitando uma ação paternalista com os moradores da rua, e, esta foi a sua interpretação: “Eu creio que sim. Até seria difícil a gente estar propondo uma política de participação popular para dar as diretrizes e favorecer o prefeito. Eu creio que, pelo menos, nestes dois mandatos, a rua dele vai continuar sem pavimentação”.

Este comportamento é compreensível e coerente com os postulados teóricos de um governo que se coloca como progressista e democrático popular que se propõe a respeitar as decisões tomadas pela comunidade. Pois, se a comunidade não se mobilizou para ir até os fóruns do OP reivindicar a pavimentação de uma dada rua, foi porque não se sentiu incomodada o suficiente, e não seria correto politicamente, atender de forma “paternalista” quem sequer reivindicou em detrimento de quem se mobilizou para tal.

O governo local legalmente constituído e como legítimo representante da classe política possui prerrogativas e deveres. Assim como tem o poder de tomar as decisões maiores sobre a vida do Município, também deve se preocupar com a qualidade de vida dos munícipes e prepará-los para agirem de forma ética e cidadã. Para isto, precisa e deve sensibilizar e formar tanto o seu *staff*, quanto os representantes da Sociedade Civil, a fim tornar Alagoinhas uma cidade mais democrática, mais solidária, e mais humanizada.

Também entendemos que o COP, os conselhos institucionais e principalmente os movimentos sociais devem estimular a Sociedade Civil para cobrar da Classe Política a discussão sobre a reforma tributária e fiscal progressiva. Pois esta se impõe como uma prioridade, e, como um dos poucos caminhos para que o município possa combater a exclusão social e buscar garantir qualidade de vida para os (as) munícipes sem ficar com o “pires nas mãos” atrás do governo federal. Cobrar que o excluído e marginalizado seja solidário e aja eticamente, com quem é condescendente e ajuda a reproduzir a sua exclusão, quando não for um ato de ingenuidade e ignorância, é no mínimo um ato de hipocrisia.



Encerramento do Ciclo do Orçamento Participativo em Alagoinhas – BA (2004)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao reconstituir a memória histórica do OP percebemos que ele foi um importante instrumento de mobilização coletiva e de Participação Social, fortalecendo o Poder Local. E dialeticamente, com o fortalecimento da mobilização coletiva a partir da segunda metade da década de 1990 em Alagoinhas, permitiu que a Sociedade Civil e os movimentos sociais adquirissem um poder local inédito até então, conseguindo eleger um Prefeito que assumiu o compromisso de implementar o OP ainda na campanha de 2000.

Vários entrevistados analisaram que os cidadãos que residiam nas zonas periféricas da cidade eram preteridos em relação à prestação dos serviços públicos desde a coleta de lixo, iluminação, água potável, saneamento e assistência à saúde em relação aos cidadãos com maior poder aquisitivo. Esta lógica vinha mudando após a implementação do OP. Todavia, existiram compreensões diferenciadas em função da concepção e práticas políticas conforme o tipo de sociedade que se desejava construir.

Alguns representantes do grupo 1, o dos gestores, apresentaram uma análise muito mais ideal do OP, do que a real. Afirmaram que o OP era processual e não algo pronto e acabado, mas, às vezes, demonstravam um OP muito idealizado. Outros conseguiram avaliar criticamente os limites internos e externos que dificultaram um melhor funcionamento do OP apontando alternativas para solucionar o problema. Sendo uma experiência nova e mesmo tendo uma queda quantitativa na participação popular nos últimos anos, do ponto de vista qualitativo, demonstrou crescimento e muita vitalidade.

O grupo 2, representado pelos líderes comunitários, apresentava um desejo de que o OP fosse um espaço mais democrático, mais eficaz e eficiente para atender tudo aquilo que fosse demandado e que ainda não estava acontecendo. Alguns conselheiros demonstraram ter “acúmulo” insuficiente para analisar o “bolo orçamentário” do Município, a escassez de recursos, o tempo necessário para a consubstanciação dos desejos demandados, o tempo da liberação e da disponibilidade dos recursos. Contudo, a maioria se preocupava com o bem-estar da coletividade não apenas com as reivindicações de seus respectivos bairros.

O grupo 3, formado pelo empresariado, Poder Legislativo Municipal e pela mídia se configurou no mais complexo dos três analisados. Nesse grupo se deu a maior radicalização dos defensores e opositores do OP, manifestando-se claramente visões de mundo contrapostas. Uma que defendia maior democratização da sociedade, através da ampliação de canais de Participação Social e de maior Poder Local pelas comunidades, entendendo o OP

como um “instrumento pedagógico de cidadania” que contribuía para aumentar o controle social e o poder local da Sociedade Civil sobre o uso dos recursos públicos, na prática, e outra formada pelos que eram contrários a tudo isto.

Enquanto os primeiros apontaram para a transformação do “*status quo*” instituído, os segundos defenderam a sua manutenção. Esses tentaram demonstrar que o OP mesmo parecendo ser uma proposta boa, era inviável para “os municípios de pequeno e médio porte”. Os opositores defenderam o “*status quo*” dominante, considerando implicitamente a Sociedade Civil incapaz de co-governar com o Executivo. Sugeriram um “Consórcio de Prefeituras” para substituir o OP. Ou seja, apenas o Executivo e os seus técnicos decidiriam o que fazer de forma muito mais eficaz e eficiente e sem o “excesso de reuniões” do OP.

Subestimaram a importância da participação popular e como disse o entrevistado n. 3 que no espaço do OP: “[...] é reunião para decidir tudo, [...] é muito burocrático [...]”. Diante deste rico processo conflitivo e contraditório concordamos com Minayo (1999, p. 237) que:

A interpretação, além de superar a dicotomia objetividade *versus* subjetividade, exterioridade *versus* interioridade, análise e síntese, revelará que o produto da pesquisa é um momento da práxis do pesquisador. Sua obra desvenda os segredos de seus próprios condicionamentos. Desta forma a totalização final que consiste no encontro da especificidade do objeto pela prova do vivido com as relações essenciais, não é uma atividade nem fácil e nem externa ao investigador. Ele se inclui nela enquanto marcado pelo momento histórico, pelo desenvolvimento científico (também histórico), por sua pertinência (histórica) a uma classe social e pela capacidade de objetivação. Assim concluímos que a investigação social enquanto processo de produção e produto é ao mesmo tempo uma objetivação da realidade e uma objetivação do investigador que se torna também produto de sua própria produção.

Tanto os defensores, quanto os opositores do OP têm uma visão de mundo histórico e socialmente construído. Mesmo entre os defensores do OP não havia um comportamento homogêneo, mas também com visões táticas diferentes. Como investigadores buscamos manter certa distância, mas não uma neutralidade, no processo de construção coletiva dos diálogos com os defensores e os opositores. Quando necessário, questionamos a fim de decifrar o que ficava implícito, buscando apreender com as diferentes visões de mundo, as possíveis incoerências entre teoria/prática e mutuamente nos despertando, assim como os nossos entrevistados para novas reflexões e quiçá para uma nova práxis!

Com o aporte teórico-metodológico trabalhado e a análise dos dados empíricos obtidos, nos colocamos como sujeito produtor de um conhecimento novo. Tentamos apresentar as lacunas teórico-metodológicas existentes no processo de implementação do OP, fazendo algumas sugestões, para que os sujeitos sociais envolvidos, de posse deste material

pudessem avaliar, e, em concordando com elas, de alguma forma poderiam ressignificar a sua práxis cotidiana e quem sabe ressocializar os possíveis novos saberes.

Neste propósito de analisar a relação entre teoria e prática nos respaldamos em Gramsci (1980) e Campos (2000), e concordamos com Assis (1998, p. 69 -70) que:

A relação dialética entre sujeito e objeto é expressa na objetividade real, num processo interdependente de aproximação entre a elaboração teórica e as interrelações do homem com a realidade vivenciada. O seu desenvolvimento se dá a partir de interrogações elaboradas no processo de construção teórica que envolve valores, ideologia, concepção de mundo e acúmulo de experiência e conhecimento.

Ao observarmos a reunião do COP, um dos conselheiros iniciou uma discussão sobre a questão ética quanto ao “mensalão” no auge da crise no Congresso Nacional. Outro reagiu duramente, afirmando que aquela reunião fora convocada para discutir o PPA e que não deveriam perder tempo, com aquela discussão “fora da ordem”, já que tinham pouco tempo para discutir um assunto tão complexo. Diante desta reação, a direção da mesa solicitou ao plenário, já que tinha apenas mais três pessoas inscritas, encerrar naquelas falas e foi consensuado. Um dos conselheiros fez este importante comentário:

[...] ainda não foi confirmado se houve ou não mensalão, contudo, se houve, foi um grave problema de natureza ética, e deve ser punido, como outros já afirmaram. Porém, alguém aqui, pelo menos uma vez na vida, já se dispôs a pagar menos pelo serviço oferecido por um profissional liberal, quando ele disse que sem nota fiscal teria um desconto de 30%? Levantem as mãos! Pois, todos vocês ajudaram a fraudar a Receita Federal, prejudicou a sociedade, portanto, feriram a ética!

Investigamos como os sujeitos sociais participaram de forma mais ativa ou passiva, perceberam, e analisaram o processo de implementação do OP em Alagoinhas. Quais foram os obstáculos, as facilidades, os conflitos internos e externos e a receptividade da Sociedade Civil. Como fruto dos resultados da nossa pesquisa, a categoria empírica “Orçamento Participativo: um instrumento pedagógico de cidadania?” se impôs e foi convergente nos discursos dos entrevistados. Os resultados foram coincidentes com o suporte teórico trabalhado por Teixeira (2000), Pontual e Silva (1999), Daniel (1999), Genro (1999), Santos (1999), Bihl (1998), Santos (1979), Gramsci (1980), Carvalho (2001) com todos apontando que a conquista do exercício pleno da cidadania foi fruto do processo de organização, mobilização e de luta da classe trabalhadora no mundo, e o OP vem sendo um passo importante para que a Sociedade Civil alagoinhense avance nesta empreitada.

Alguns entrevistados disseram que o OP não era uma panacéia para solucionar todas as carências sociais acumuladas secularmente, como a questão da exclusão social e do saneamento básico. Até 2001 existia menos de 1%, sendo alcançado 8% de cobertura de esgotamento sanitário no início de 2006, o que foi um grande avanço, por tratar-se de obras de

infraestrutura de altíssimo custo. Se vão levar 15, 30 ou mais de 35 anos para atingir os 100%, dependerá da correlação de forças tanto interna quanto externa para conseguir mais recursos.

Ao analisarmos os discursos dos líderes comunitários, compreendemos que eles foram com o tempo superando a visão mais imediatista de reivindicar melhoras apenas para o seu local de moradia e passaram, aos poucos, a se preocuparem com a coletividade. E isto fez parte do processo de conscientização cidadã, que sem a experiência do OP, poderia demorar muito mais tempo para ser alcançada. A experiência do OP vem contribuindo aos poucos para desconstruir a cultura individualista introjetada através das instituições burguesas.

Como fruto desta mobilização coletiva, a Sociedade Civil ampliou a sua participação social e o seu poder local. Conforme Scherer-Warren (1989), para que um grupo de pessoas se consolide como um “Movimento Social” necessita ter definido o projeto de sociedade que se deseja construir. Para além desse, é necessário um sistema organizativo e uma direção política para conduzir o processo e implementar os passos táticos e estratégicos que visem desconstruir os princípios e valores ideológicos burgueses, arraigados no imaginário popular, como uma “falsa consciência”, reconstruindo concomitantemente novos princípios e valores. Esses devem apontar para a conscientização e ampliação dos laços de solidariedade em prol de uma sociedade mais justa e mais saudável.

Para alcançar esta realidade é preciso uma práxis cotidiana interagindo teoria e prática, ou seja, o pensar e o agir simultaneamente, que implica conhecer bem os problemas da sociedade, e saber o que fazer para superá-los. Nessa perspectiva, o Movimento Social local só alcançou os “feitos do OP”, por ter conquistado uma correlação de força tão favorável, que bastou acompanhar e pressionar a Câmara Vereadores em todas as votações, para que as propostas enviadas pelo Executivo e discutidas com o COP fossem aprovadas.

O OP não foi um bloco homogêneo, mas com pluralidade política, com interesses diferentes, e, aí esteve a sua maior riqueza. Ao encerrar a nossa visita de campo, um conflito não bem resolvido poderia até levar o afastamento da representação da UAMA do COP. Compreendemos que se isto ocorrer, será um grande prejuízo para a UAMA, para o Governo Municipal, e principalmente para toda a municipalidade, por isto deve ser discutido com muita paciência os possíveis “ruídos de comunicação” de parte a parte, para a UAMA ficar.

Por fim, no decorrer do texto vários discursos corroboraram o OP como um “Instrumento pedagógico de cidadania” e/ou uma “Faculdade de Cidadania”. Conforme o documento n. 2, um conselheiro do COP afirmou que: “o OP não pertence aos parlamentares, mas ao povo. Antes não tínhamos acesso à Prefeitura, hoje sabemos o que arrecada como gasta e a prestação de contas”.

Foi elogiável a persistência do entrevistado n. 5 do grupo 2 quando os seus vizinhos e/ou familiares tentaram desestimulá-lo de participar do OP, já que as obras priorizadas pelo bairro não foram executadas, por isto achavam uma perda de tempo, um trabalho em vão. Contudo, convencido de que a sua participação não se resumiria em lutar apenas pela reivindicação do bairro que representava, mas por uma cidade melhor para todos resistiu.

Ele demonstrou estar lutando por uma utopia, mesmo implícita, de uma cidade mais saudável para todos. Esta, ainda não existia de fato, mas existia em seu imaginário. E a sua luta para realizar este projeto idealizado, é que lhe dava força para continuar lutando. Neste rico diálogo com o entrevistado n. 5 do grupo 2, é que nos respaldamos no discurso abaixo:

[...] a utopia não só tem uma existência ideal como também real, efetiva, por sua capacidade de inspirar o comportamento prático de indivíduos ou grupos sociais, produzindo efeitos reais na realidade presente. A utopia, como prática, sem deixar de ser tal, ao não ser nunca absorvida pela realidade, é também topia: faz-se presente em algum lugar. [...] ‘Com o abandono das utopias’, diz Mannheim, ‘o homem perderia sua vontade de dar forma à história e, portanto, sua capacidade de compreendê-la’ (VÁZQUEZ (2001), p. 362-369).

Ratificamos o “OP como um instrumento pedagógico de cidadania” que a Sociedade Civil alagoanhense poderá aperfeiçoá-lo, investir mais na qualificação de seus conselheiros. Também sugerimos uma maior interação com os demais conselhos institucionais, a fim de otimizar recursos humanos, materiais e financeiros, ampliar a sinergia e contribuir para construir uma Alagoinhas mais democrática, mais solidária e mais humanizada.

REFERÊNCIAS

- ALAGOINHAS (Bahia) **Lei Orgânica do Município de Alagoinhas**. Alagoinhas: Câmara Municipal de Vereadores, 2004.
- ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. **SUS Passo a Passo**. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**. (Collor, FHC e Lula). Campinas (SP): Autores Associados, 2004.
- ALMEIDA, Célia. **As três esferas do governo e a construção do SUS: uma revisão**. In Saúde em debate: 12 Conferência Nacional de Saúde Sergio Arouca. **Revista do Centro brasileiro de estudos de saúde**. Rio de Janeiro Ano XXVII v. 27 n. 65 set./dez., 2003. Pág. 207 a 220.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo. **As formas de produção dos serviços de saúde: o público e privado**. 1998. 313 f. Tese (Doutorado em Enfermagem) Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo: Ribeirão Preto, 1998.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo e JORGE, Maria S. B. **Método de Análise em Pesquisa Qualitativa no Campo da Saúde Coletiva**. Feira de Santana: UEFS, 2005 (Digitado).
- ASSIS, Marluce Maria Araújo. **O processo de construção do controle social no Sistema Único de Saúde e a gestão nos espaços institucionais**. In Saúde em debate: 12 Conferência Nacional de Saúde Sergio Arouca. **Revista do Centro brasileiro de estudos de saúde**. Rio de Janeiro Ano XXVII v. 27 n. 65 set./dez., 2003. Pág. 324 a 335.
- BAHIA. Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB). **Plano Diretor de Regionalização da Assistência à Saúde**. Desenho territorial. Salvador: SESAB, 2004.
- BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. P. 46 a 50.
- BIHR, Alain. **Da Grande Noite à Alternativa. O Movimento Europeu em Crise**. São Paulo: Contraponto, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política-filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Cortez, 2000.
- BRASIL. **Lei n. 8.080, 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção e a recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990^a
- BRASIL. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 1990 b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução Nº 196/96 sobre pesquisa envolvendo seres humanos**. Brasília: Ministério da Saúde, 1998. BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996**. Aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, 1996^a.

- BUARQUE, Cristovam. **A missão do PT e de seus governos**. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 46-50.
- CAMPOS, GASTAO Wagner de Sousa. **Um método para análise e co-gestão de coletivos**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- CARVALHO, Brígida Gimenez, MARTIN, Gilberto Berguio, Cordoni Jr, Luiz. **A Organização do Sistema de Saúdeno Brasil**. In ANDRADE, Selma Maffei, SOARES, Darli Antonio, CORDONI Jr, Luiz. **Bases da Saúde Coletiva**. Londrina: UEL/ABRASCO, 2001a.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. Porto-Alegre: Civilização Brasileira, 2001b.
- CASPITRANO, David. Federalismo e poder local no Brasil. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p.108 a 114.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CHAIA, Miguel. **Intelectuais e sindicalistas, a experiência do DIEESE 1955/1990**. São Paulo: Humanidades, 1992.
- CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 7 ed. São Paulo: Ática, 1996.
- COHN, Amélia e ELIAS, Paulo E. **Saúde no Brasil. Políticas e Organização de Serviços**. São Paulo: Cortez, 1996.
- CORDONI Jr, Luiz. **Bases da Saúde Coletiva**. Londrina: UEL/ABRASCO, 2001.
- COSTA, Ana Maria & NORONHA, José de Carvalho de. **Controle social na saúde : construindo a gestão participativa**. . In Saúde em debate: 12 Conferência Nacional de Saúde Sergio Arouca. **Revista do Centro brasileiro de estudos de saúde**. Rio de Janeiro Ano XXVII v. 27 n. 65 set./dez., 2003. Pág. 358 a 363.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Porto Alegre: L & PM, 1981.
- DANIEL, Celso. **Gestão local no limiar do novo milênio**. In: Inês; In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 18 a 25.
- DEMO, Pedro. **Cidadania Menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política**. Petrópoles: Vozes, 1992.
- DEMO, Pedro. **Metodologia Científica**. 3ª edição. São Paulo: Atlas. 1995.
- DIRCEU, José. **Governos locais e regionais e a luta política nacional**. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 18 a 25.
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil**. Rio de Janeiro: RELUME DO MARÁ/ANBOCS, 1995.
- DRUCK, Maria da Graça. **Terceirização: (des) fordizando a fábrica: um estudo do complexo petroquímico**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1979.

- FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930: historiografia e história**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- FISCHER, Tânia. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadão. Seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- FONTES, José Raimundo. **Manifestações operárias na Bahia: o movimento grevista (1888-1930)**. 1988. Dissertação de Mestrado- Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. UFBA, 1988.
- FORRESTER, Viviane. **O Horror Econômico**. 2ª Ed. São Paulo: UNESP. 1997.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação : cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Unesp, 2000.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Arte Nova, 1975.
- FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio De Janeiro: Rocco, 1992.
- GADOTTI, Moacir. Educação para e pela Cidadania. In RATTNER, Henrique (org). **Brasil no limiar do século XXI**. São Paulo: EDUSP, 2000.
- GENRO, Tarso. Um debate estratégico. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 11 a 17.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 7ªed. São Paulo: Atlas, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005. Coleção questões da nossa época; v. 123.
- GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 1997.
- GORENDER, Jacob. **O Escravismo Colonial**. São Paulo: Ática, 1987.
- GORZ, André. **Adeus ao proletariado**. Rio de Janeiro, 1982.
- GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, A política e o Estado Moderno**. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Civilização Brasileira, S/D.
- GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da História**. 7ª Ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Círculo do Livro, 1987.
- GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- HELLER, Agnes. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- HEREDA, Jorge Fontes. Democratizar a gestão. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 148 a 160.

- JACOBINA, Ronaldo Ribeiro. **Cidadania e Saúde: cidadania no Brasil republicano e saúde enquanto direito social**. Salvador: Faculdade de Medicina da UFBA, 2002. (Digitado).
- JARA, Carlos Júlio. Construindo o poder Local. In LEAL IVO, Anete Brito. **Governabilidade e governança urbana em Salvador**. Salvador/ Toronto: CRH/UFBA/IUPERJ/Universidade de Toronto/Projeto Guri. 1997, p. 211-233.
- LESBAUPIN, Ivo (org). **O Desmonte da Nação**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MACCIOCCHI, Maria – Antonietta. **A FAVOR DE GRAMSCI**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MANNHEIM, Karl. **Ideología y utopía**. Madri: Alianza, 1989.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. **Crítica ao programa de Gotha**. In MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Textos**. São Paulo: Edições Sociais, 1977. P. 221-243
- MATTOSO, Kátia Queirós de. **Bahia Século XIX - uma província no Império**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.
- MENDES, Eugênio Vilaça. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MENDES, Eugênio Vilaça. **Distrito Sanitário: O Processo Social de Mudanças das Práticas Sanitárias do SUS**. São Paulo: Hicitec/ABRASCO, 1993.
- MENDES, E. As políticas de Saúde no Brasil nos anos 80: A Conformação da Reforma Sanitária e a Construção da hegemonia do projeto neoliberal. In: **Distrito Sanitário. O processo social de mudança das práticas sanitárias do SUS**. São Paulo: Hucitec/ABRASCO, 1993.
- MENDES, Eugênio Vilaça. **O SUS que temos e o SUS que queremos: uma agenda**. Belo Horizonte: _____, 2004
- MENDES, Eugenio Lima. **O orçamento do governo local sob condições de participação dos cidadãos : o caso da Prefeitura de Santos**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2ª. Ed. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-ABRASCO, 1993.
- MISOCZKY, Maria Ceci. *O campo da atenção à saúde após a Constituição de 1988: uma narrativa de sua produção social*. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2002.
- PARKER, Phyllis R. **1964: o papel dos Estados Unidos no golpe de Estado de 31 de março**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- PONT, Raul. O papel dos governos petistas no projeto partidário. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. P. 35 a 41.
- PAIM, J. Silva. **Determinantes da Situação de Saúde no Brasil a partir da República**. Salvador: UFBA, 1992.

- PAIM, J. Silva. **Saúde e Estrutura: Determinantes da Situação de saúde no Brasil a partir da República**. In: Silva, L. Textos Didáticos. Salvador: UFBA, 1994.
- PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezy (Org). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.
- PONTUAL, Pedro & SILVA, Carla Cecília R. Almeida. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p.61-70.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1970.
- REIS FILHO, Daniel Aarão (org). **O Manifesto Comunista 150 anos depois**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- RIFKIN, J. **El fin Del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era**. Bueno Aires: Paidós.
- RODRIGUES, Edmilson, NOVAES, Jurandir e ARAUJO, Luiz. **Congresso da Cidade. Construir o Poder Popular reinventando o futuro**. Belém: Labor Editorial, 2002, p. 26-34.
- ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. P. 121 a 128.
- ROSEN, George. **Uma História da saúde pública**. São Paulo: Hucitec/Unesp/Abrasco, 1996.
- SADER, Emir (org). **Pós-neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena. Experiências, Falas, e Lutas dos Trabalhadores na Grande São Paulo 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 2ª Ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004.
- SANTOS, Adriano Maia dos. **Da fragmentação à integralidade: construindo e (des) construindo a prática de saúde bucal no Programa Saúde da Família de Alagoinhas- BA**. Dissertação de Mestrado. Feira de Santana: UEFS, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In HELLER, Agnes. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. **A Política social na Ordem Brasileira**. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1979.
- SCHERER-WARREN, ILSE. **Movimentos sociais**. Florianópolis: UFSC, 1989.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERRA, José. Orçamento no Brasil. 2ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atual, 1994.
- SILVA JÚNIOR, Aluísio Gomes da. **Modelos tecnoassistenciais de saúde: o debate no campo da saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- SINGER, Paul. (org.). **A Economia Solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

- SOUZA, Ubiratan. Orçamento participativo, do município ao estado. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 71 a 81.
- SPOSATI, Aldaíza. Políticas sociais nos governos petistas. In MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (org). **Governos e Cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 82 a 107.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania : a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo, 2002.
- TÁCITO, Caio. Constituições Brasileira: 1988. Brasília, DF: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia, 2003. V.7, p.467.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UIFBA, 2000.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Políticas públicas e cidadania**. Salvador: UIFBA, 2001.
- TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o Global**. São Paulo: Cortez, 2001.
- TRIVINOS, Augusto N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1992.
- VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.
- VICTORIANO, Márcia R. Orçamento participativo: uma experiência de formação para a cidadania. In: Pulsar. **Revista de Educação**. ISSN 1808-6551. OUT.-DEZ. N. 1. São Paulo: Edições Pulsar, 2005. p. 77 a 90.
- VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1977.
- WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. São Paulo: **Revista Tempos Modernos**, 1967.
- WEHLING, Arnold & WEHLING, Maria José C. de. Formação do Brasil Colonial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: PROF^a DR^a MARLUCE MARIA ARAÚJO ASSIS
PESQUISADOR – COLABORADOR: JOÃO ROCHA SOBRINHO

ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA – INFORMANTES CHAVE
**TÍTULO: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS-BA (2001-2005):
SAÚDE E CIDADANIA**

1 Dados de Identificação:

Código do entrevistado: _____ Idade: _____ Sexo: _____

Bairro que reside: _____

Formação profissional: _____ Cargo que exerce: _____

Nível de Escolarização: _____

Militância em movimentos sociais sim _____ não _____. Caso seja positivo, em que _____ desde quando _____

Entidade representativa e/ou setor governamental: _____

Tempo de representação: _____

Filiação a Partido Político: sim ____ não ____ Caso seja positivo, quanto tempo _____ e qual partido _____

Filiação a Sindicato e/ou Associação profissional: sim _____ não _____. Caso seja positivo, quanto tempo _____ e qual _____

Se participou de cursos de formação política: sim ____ não _____. Caso seja positivo, qual _____

Tempo de participação no Orçamento Participativo: _____

Outras _____ observações

2 Questões orientadoras:

2.1 O Sr poderia falar para nós como vivenciou a história da implementação do Orçamento Participativo em Alagoinhas - BA, durante 2001/2005?

2.2 O Sr poderia falar para nós quais foram os caminhos utilizados pelo governo para sensibilizar a participação dos grupos organizados e da sociedade civil alagoinhense na realização do Orçamento Participativo?

2.3 O Sr poderia falar para nós quais foram as conquistas alcançadas, particularmente, as da área da saúde, com a realização do Orçamento Participativo?

APÊNDICE B

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE SAÚDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
PESQUISADORA RESPONSÁVEL: PROF^a DR^a MARLUCE MARIA ARAÚJO ASSIS
PESQUISADOR – COLABORADOR: JOÃO ROCHA SOBRINHO

ROTEIRO ORIENTADOR DA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

Título: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS-BA (2001-2005): SAÚDE E CIDADANIA

1. PARTICIPAÇÃO DOS DIFERENTES SUJEITOS (GOVERNO/SOCIEDADE CIVIL) NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

- 1.1** Manifestação coletiva e individual (posicionamento dos participantes).
- 1.2** Articulação e condução das reuniões.
- 1.3** Identificação, seleção e priorização dos problemas/demandas, em especial do campo da saúde.
- 1.4** Mecanismos de resolução de possíveis conflitos ou de construção do consenso.
- 1.5** Formas de definição do Orçamento nos espaços coletivos (assembléias regionais, temáticas e Conselho Gestor).
- 1.6** Formas de valorização da participação e dos participantes.
- 1.7** Outras observações.

APÊNDICE C

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

DEPARTAMENTO DE SAÚDE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA

TÍTULO DA PESQUISA: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALAGOINHAS-BA (2001-2005): SAÚDE E CIDADANIA.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Nós, Marluce Maria Araújo Assis (pesquisadora-responsável) e João Rocha Sobrinho (pesquisador-colaborador) estamos convidando você a participar de uma pesquisa de Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Feira de Santana, que tem como objetivos analisar o processo de implantação do Orçamento Participativo em Alagoinhas-BA, no período 2001/2005; discutir a participação dos diferentes sujeitos (governo e sociedade civil); e descrever as demandas e os recursos destinados para a saúde no referido município. Os gestores, as lideranças comunitárias e os formuladores de políticas terão como benefício a oportunidade de refletir quanto ao processo de implementação do Orçamento Participativo e sua articulação com a participação social, o poder local e o exercício da cidadania.

Se você consentir, sua entrevista será gravada em fita de áudio, as observações das reuniões serão registradas em caderno de anotações e fotografadas, que você poderá ter acesso, para retirar e/ou acrescentar informações. Após a entrevista pode solicitar para ouvir a fita e retirar e/ou acrescentar quaisquer informações. O material da gravação será arquivado pelos pesquisadores no Núcleo de Pesquisa Integrada em Saúde Coletiva (NUPISC) por um período de cinco anos e após esse período será destruído (queimado). Os pesquisadores asseguram o seu anonimato, isto é, ninguém saberá que foi você que deu a entrevista e/ou emitiu opiniões nas reuniões, buscando respeitar a sua integridade moral, intelectual, social e cultural. Em relação as fotografias só serão ilustradas na Dissertação, as autorizadas pelas pessoas que permitiram ser fotografadas.

Você pode desistir ou anular este consentimento em qualquer fase da pesquisa, caso decida, de forma que se evite que seu depoimento sofra consequência danosa na expressão livre de suas opiniões. As despesas do projeto são de responsabilidade do NUPISC e do pesquisador-colaborador.

No momento em que houver necessidade de esclarecimento de qualquer dúvida sobre a sua participação na pesquisa, você pode entrar em contato com os pesquisadores através dos telefones (75) 3224-8162 no Centro de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da UEFS - VI módulo - NUPISC. Km-03, BR-116. Campus Universitário em Feira de Santana-BA.

Após ter sido informado(a) sobre os objetivos da pesquisa, caso concorde em participar da entrevista, em ser observado (a) no momento das reuniões e em ser fotografado, você pode autorizar ou não que as informações coletadas sejam utilizadas para construção da dissertação de mestrado, bem como para a divulgação dos resultados obtidos, somente para fins científicos. Sendo assim, se você concordar, por sua livre vontade, em participar da pesquisa, assine este termo de consentimento, ficando com uma cópia do mesmo.

Alagoinhas, ____ de ____ de 2005.

Assinatura do (a) participante da pesquisa

Pesquisador (a)

ANEXOS

Anexo 1- Demonstrativo da Evolução das Receitas em Alagoínas –BA (2001-2004)

RECEITAS	2001	2002	VARIAÇÃO % 2001/2002	2003	VARIAÇÃO % 2002/2003	2004	VARIAÇÃO % 2003/2004
RECEITAS CORRENTES							
RECEITAS TRIBUTARIAS	3.191.312,29	4.239.007,89	32,83	4.755.721,21	12,19	5.678.045,91	19,39
IPTU	411.823,79	843.257,38	104,76	729.276,15	(13,52)	1.279.115,19	75,40
IRRF	599.872,08	732.778,47	22,16	562.744,48	(23,20)	696.763,90	23,82
ITIV	112.375,98	175.866,20	56,50	131.004,58	(25,51)	110.360,38	(15,76)
ISS	1.786.371,59	2.274.375,00	27,32	3.048.861,10	34,05	3.404.466,50	11,66
TAXAS	280.868,85	212.730,84	(24,26)	279.975,90	31,61	187.339,94	(33,09)
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	-	-	-	3.859,00	-	-	-
RECEITAS PATRIMONIAIS	229.399,87	228.300,47	(0,48)	473.259,01	107,30	467.042,84	(1,31)
RECEITAS IMOBILIARIAS	12.844,85	4.258,53	(66,85)	-	(100,00)	-	-
RECEITAS MOBILIÁRIAS	2.694,70	-	(100,00)	473.259,01	-	467.042,84	-
RENDIMENTOS DE AÇÕES	12,53	1.860,89	14.751,48	-	(100,00)	-	-
OUTRAS REC PAT. PREFEITURA	79.560,71	140.450,64	76,53	-	(100,00)	-	-
OUTRAS REC PAT. SAAE	134.287,08	81.730,41	(39,14)	-	(100,00)	-	-
RECEITAS INDUSTRAIS	3.638.885,16	4.684.646,36	28,74	-	(100,00)	-	-
RECEITAS DE SERVIÇOS	368.558,33	90.089,35	(264,53)	5.568.928,44	6.081,56	6.033.099,87	8,34
RECEITA DE ISS	4.916,16	-	(100,00)	-	-	-	-
RECEITA DE SAÚDE	101.807,78	1.770,53	(98,26)	-	(100,00)	-	-
SERVÇO DO SAAE	261.834,39	88.318,82	(66,27)	5.568.928,44	6.205,48	6.033.099,87	8,34
TRANSFERENCIAS CORRENTES	28.150.310,82	34.730.799,70	23,38	39.199.700,86	12,87	48.003.397,92	22,46
FPM	9.318.011,54	12.058.362,46	29,41	12.719.616,73	5,48	14.200.305,65	11,64
ICMS-EXP	319.307,64	353.389,20	10,67	378.169,13	7,01	308.343,60	(18,46)
ICMS	10.146.654,13	11.934.021,14	17,62	14.491.189,11	21,43	15.433.437,84	6,50
IPVA	637.975,64	644.847,97	1,08	790.063,19	22,52	1.189.754,88	50,59
OUTRAS(SAUDE/MERENDA/ETC)	7.728.361,87	9.740.178,93	26,03	10.820.662,70	11,09	16.871.555,95	55,92
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2.765.253,78	3.511.746,64	27,00	5.090.447,03	44,95	5.683.108,83	11,64
MULTAS E JUROS E MORA	98.836,85	116.377,48	17,75	156.343,13	34,34	234.648,86	50,09
INDENIZAÇÕES	7.159,01	-	(100,00)	3.938,61	-	-	-
ROYALTES	2.340.880,45	2.713.732,24	15,93	3.971.312,64	46,34	4.550.248,31	14,58
RESTITUIÇÕES	15.429,40	72.981,77	373,00	2.157,42	(97,04)	3.662,31	69,75
DIVIDA ATIVA - TRIBUTARIA	80.928,40	261.050,14	222,57	497.790,61	90,69	529.725,29	6,42
DIVIDA ATIVA - NÃO TRIBUTARIA	108.440,82	18.208,34	(83,21)	229.629,92	1.161,12	73.354,90	(68,06)
RECEITAS DIVERSAS	113.578,85	329.396,67	190,02	229.274,70	(30,40)	291.469,16	27,13
RECEITA DE CAPITAL	-	2.113.635,81	-	653.450,00	(69,08)	2.824.598,16	332,26
TRANSFERENCIA DE CAPITAL	-	2.113.635,81	-	653.450,00	(69,08)	2.824.598,16	332,26
CONVÊNIOS	-	2.113.635,81	-	626.650,00	(70,35)	2.824.598,16	350,75
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	-	-	-	26.800,00	-	-	-
RECEITA TOTAL	38.343.720,25	49.598.226,22	29,35	55.741.506,55	12,39	68.689.293,53	23,23

Fonte: Secretaria da Fazenda de Alagoínas –BA (2006)

Anexo 2 – Prioridades definidas, executadas e o montante de recursos destinados pelo Orçamento Participativo em Alagoinhas –BA (2002-2005)

(continua)

Denominação	Objetivo	Meta	Início	Término	2002	2003	2004	2005	Total do PPA
Integração Comunitária	Fomentar o exercício da cidadania e a organização popular	87 associações assistidas	Jan/02	Dez/05	90.000	94500	99225	104186	387911
Comunicação Social	Manter a população informada sobre as ações do governo	1.440 jornais	Jan/02	Dez/05	400.000	420.000	441.000	463.050	1.724.500
Participação Popular	Garantir a participação direta da população	26.000 pessoas atendidas	Jan/02	Dez/05	130.000	136.500	143.325	150.491	560.316
Planejamento e Desenvolvimento Econômico	Planejar as Ações do Governo	7 secretárias integradas	Jan/02	Dez/05	100.000	105.000	110.250	115.763	431.013
Administração das Ações da SEGOV/GAPRE	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
Ações Judiciárias	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
Ações de Controle Interno	Fiscalizar e controlar contabilmente, financeiramente e operacionalmente os processos patrimonial do município	100% de processos fiscalizados	Jan/02	Dez/05	220.000	231.000	242.550	254.678	948.228

Anexo 2– Prioridades definidas, executadas e o montante de recursos destinados pelo Orçamento Participativo em Alagoinhas –BA (2002-2005)

(continuação)

Denominação	Objetivo	Meta	Início	Término	2002	2003	2004	2005	Total do PPA
Implantação do Centro de Atenção a Mulher	Ampliar a maternidade municipal, mudando seu perfil par um centro de Atenção a mulher, implantando os serviços de cirurgia ginecológica, o Banco de Leite, Projeto Cangurú, planejamento familiar, prevenção de câncer de mama e de colo uterino	Assistir 70% das mulheres	Jan/02	Dez/05	960.000	600.000	618.000	740.000	2.918.000
Promoção da Saúde Mental	Assegurar o desenvolvimento de ações e serviços para a atenção dos portadores de transtornos mentais.	Implantar 01 Centro de Atenção Psico-Social-CAPS	Jan/02	Dez/05	205.000	70.000	75.000	85.000	435.000
Atendimento Ambulatorial e hospitalar através da rede completar (contratada e conveniada)	Oferecer de forma complementar à rede pública municipal, serviços de saúde de média complexidade e AIH, através de contratos com a rede privada e estabelecimento de convênios com a rede pública e/ou filantrópica	Limitar em um máximo de 50% a compra de serviços complementares à rede pública	Jan/02	Dez/05	1.006.000	730.000	770.000	1.030.000	3.536.000

Anexo 2– Prioridades definidas, executadas e o montante de recursos destinados pelo Orçamento Participativo em Alagoinhas –BA (2002-2005)

									(conclusão)
Denominação	Objetivo	Meta	Início	Término	2002	2003	2004	2005	Total do PPA
Implantar o Pronto Atendimento conjugado com a Central de Ambulância	Assegurar o desenvolvimento de ações e serviços referentes ao atendimento de urgência e emergência do município.	Implantar 01 unidade de referência municipal para atendimento da demanda de urgência e emergência	Jan/02	Dez/05	603.000	596.000	614.000	650.000	2.463.000
CAE- Central de Atenção Especializada Municipal	Assegurar a oferta de serviços ambulatoriais de média complexidade na rede pública municipal e implementar o serviço de TFD – Tratamento Fora de Domicílio	Implantar 01 unidade de referência municipal de exames especializados com capacidade de absorver no mínimo 70% da demanda.	Jan/02	Dez/05	653.000	461.000	464.000	496.000	2.074.000
Implantar o Laboratório Central Municipal	Ampliar a oferta de serviços de patologia e citopatologia clínica da rede pública municipal.	Implantar 01 laboratório público municipal com capacidade para ofertar 50% dos exames laboratoriais realizados no município.	Jan/02	Dez/05	532.000	376.000	380.000	450.000	1.738.000
TOTAL					5.669.000	4.523.000	4.696.025	5.314.777	20.103.302

Fonte: Conselho do Orçamento Participativo

Anexo 3– Obras realizadas, em andamento e à serem realizados segundo Orçamento Participativo de Alagoinhas –BA (2001-2006)

(Continua)

ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ANO	OBRA	LOCAL	SITUAÇÃO
SESAU		CEMAE	CENTRO	CONCLUÍDA
SAAE		ABASTECIMENTO DE ÁGUA	DISAI/ESPUMA	CONCLUÍDO
SAAE		ABASTECIMENTO DE ÁGUA	LADEIRA GRANDE	CONCLUÍDO
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO	FREI LEÃO	CONCLUÍDA
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	BARREIRO	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	FAZ. VITÓRIA	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CANGULA	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	GUABIRABA	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CAMBUÍ	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	NOVA ESPERANÇA	CONCLUÍDA
SESEP	2001/02	ENERGIA ELÉTRICA	PEDRA DE CIMA	CONCLUÍDA
SESEP	2001/02	ENERGIA ELÉTRICA	POVOADO DE NARANDIBA	CONCLUÍDA
SECIN	2001/02	DRENAGEM PLUVIAL	CACHORRO MAGRO	CONCLUÍDA
SECIN	2001/02	QUADRA ESPORTIVA	BRASILINHA	CONCLUÍDA
SESAU	2001/02	UNIDADE DE SAÚDE	MANGALÔ	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ALTO SAGRADO	CONCLUÍDA
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	SÃO CRISTOVÃO	CONCLUÍDA
SESEP	2001/02	ENERGIA ELÉTRICA	SÃO MIGUEL/JORRO	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	REFORMA DA PRAÇA	SANTA ISABEL	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	ESGOTAMENTO BACIA A e B	PETROLAR	CONCLUÍDA
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO	STA. TEREZINHA E PIRINEL	CONCLUÍDA
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	GODINHO	PENDENTE
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	POÇO	PENDENTE
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ESPINHO	PENDENTE

Anexo 3– Obras realizadas, em andamento e à serem realizados segundo Orçamento Participativo de Alagoinhas –BA (2001-2006)

(Continuação)

ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ANO	OBRA	LOCAL	SITUAÇÃO
SESEP	2001/02	ENERGIA ELÉTRICA	JENIPAPO	PENDENTE
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	OLHOS D'ÁGUA	PENDENTE
SECIN	2001/02	RECUPERAÇÃO DA PAVIMENTAÇÃO	ESTEVAO	PENDENTE
SECIN	2001/02	DRENAGEM	SÃO LUIZ/MANGALÔ	PENDENTE
SECIN	2001/02	PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA E DRENAGEM	PETROLAR	PENDENTE
SAAE	2001/02	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	MANGUEIRA	PENDENTE
SESAU	2001/02	CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE	SANTA TEREZINHA	PENDENTE
SECIN	2002	PAVIMENTAÇÃO	TERESÓPOLIS	CONCLUÍDA
SESEP	2002/03	ENERGIA ELÉTRICA	NARANDIBA	CONCLUÍDA
SECIN	2002/03	PAVIMENTAÇÃO	PIRINEL	CONCLUÍDA
SECIN	2002/03	ENERGIA ELÉTRICA	BAIXA DA AREIA	CONCLUÍDA
SESEP	2002/03	ENERGIA ELÉTRICA	GUABIRABA	CONCLUÍDA
SAAE	2002/03	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	PINDOBAL	PENDENTE
SAAE	2002/03	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CANOA	PENDENTE
SEDEA	2002/03	PONTOS/ABRIGOS	PONTO DO BEIJU	PENDENTE
SECIN	2002/03	PAVIMENTAÇÃO	AREIA BRANCA	PENDENTE
SECIN	2002/03	DRENAGEM	BAIXA DO CORTE	PENDENTE
SECIN	2002/03	SANEAMENTO	BAIXA DA SANTINHA	PENDENTE
SECEL	2002/03	ÁREA DE LAZER	PIRINEL	PENDENTE
SAAE	2004	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	RIACHO DO MEL	CONCLUÍDA
SECIN	2004	DRENAGEM PLUVIAL	PARQUE FLORESTA	CONCLUÍDA
SAAE	2004/05	SANEAMENTO BÁSICO	ALTO DO SANTO ANTÔNIO	PENDENTE
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	BARBALHO	PENDENTE
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	BOA UNIÃO	PENDENTE
SAAE	2004/05	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CAMBUÍ	PENDENTE
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	LOT. COELHO ROBATTO	PENDENTE
SAAE	2004/05	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CABECEIRA DOS PORTÕES	PENDENTE

Anexo 3– Obras realizadas, em andamento e à serem realizados segundo Orçamento Participativo de Alagoinhas –BA (2001-2006)

(Continuação)

ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ANO	OBRA	LOCAL	SITUAÇÃO
SESEP	2004/05	ENERGIA ELÉTRICA	VILA DE SÃO JOÃO	PENDENTE
SESEP	2004/05	ENERGIA ELÉTRICA	NARANDIBA	PENDENTE
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	PIRINEL	PENDENTE
SESEP	2004/05	CONSTRUÇÃO DE PRAÇA	ALTO DA CRUZ	PENDENTE
SEDUC	2004/05	ESCOLA	MIGUEL VELHO	PENDENTE
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	PARQUE FLORESTA	PENDENTE
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	PETROLAR	PENDENTE
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	RIACHO DO MEL	PENDENTE
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	URBIS III - FREI LEÃO	PENDENTE
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	PQ. MORADA DO SOL	PENDENTE
SECIN	2004/05	PAVIMENTAÇÃO	SÃO BERNARDO	PENDENTE
SAAE	2004/05	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	SAUÍPE	PENDENTE
SESEP	2004/05	ENERGIA ELÉTRICA	DISAI	PENDENTE
SAAE	2004/05	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	SANTA TEREZINHA	PENDENTE
SECIN	2005	ENERGIA ELÉTRICA	SEVERINO VIEIRA	CONCLUÍDA
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	ALAGOINHAS IV	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	CRUZEIRO DOS MONTES	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	RECANTO DA LAGOA	PENDENTE
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	RUA DA PALHA	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	1ª TV STO ANTÔNIO/STA CATARINA	PENDENTE
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	1ª TV STO ANTÔNIO/STA CATARINA	PENDENTE
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	SANTO ANTÔNIO	PENDENTE
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	BOA UNIÃO	PENDENTE

Anexo 3– Obras realizadas, em andamento e à serem realizados segundo Orçamento Participativo de Alagoinhas –BA (2001-2006)

(Continuação)

ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ANO	OBRA	LOCAL	SITUAÇÃO
SAAE	2005/06	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	CUMBE/BARREIRO	PENDENTE
SESEP	2005/06	EXTENSÃO DE REDE	JENIPAPO	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	TERESÓPOLIS	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	LOT. PEDRO BRAGA	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	LOT. COELHO ROBATTO	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	NARANDIBA	PENDENTE
SESEP	2005/06	ILUMINAÇÃO PÚBLICA	SACO DA LAGOA	PENDENTE
SESAU	2005/06	AMPLIAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE	ESTEVÃO	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	CACHORRO MAGRO	PENDENTE
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	NOVO HORIZONTE	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	SILVA JARDIM	PENDENTE
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	PARQUE DIESEL	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	PETROLAR	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	PQ. FLORESTA E SÃO BENEDITO	PENDENTE
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	PETROLAR	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	B. DA SANTINHA - MÃE CIRILA	PENDENTE
SAAE	2005/06	DRENAGEM	VILA DOS LARANJAIS	PENDENTE
SAAE	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	IMACULADA CONCEIÇÃO	PENDENTE
SESEP	2005/06	EXTENSÃO DE REDE	ESPUMA	PENDENTE
SESAU	2005/06	UNIDADE DE SAÚDE	DISAI	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	MARECHAL FLORIANO	PENDENTE
SECIN	2005/06	PAVIMENTAÇÃO	NOVA REPÚBLICA	PENDENTE
SESAU	2005/06	ESGOTAMENTO SANITÁRIO	LOT. STA. TEREZINHA	PENDENTE
SAAE		SANEAMENTO BÁSICO	BARREIRO	EM ANDAMENTO

Anexo 3– Obras realizadas, em andamento e à serem realizados segundo Orçamento Participativo de Alagoinhas –BA (2001-2006)

(Conclusão)				
ÓRGÃO RESPONSÁVEL	ANO	OBRA	LOCAL	SITUAÇÃO
SAAE		ABASTECIMENTO DE ÁGUA	PINDOBAL	EM ANDAMENTO
SAAE		ABASTECIMENTO DE ÁGUA	LAMARÃO	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	CACHORRO MAGRO	EM ANDAMENTO
SESAU		UNIDADE DE SAÚDE	MIGUEL VELHO	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	MANGALÔ	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	BAIXA DA CANDEIA	EM ANDAMENTO
SECIN		ESGOTAMENTO SANITÁRIO	BAIXA DA SANTINHA	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	MARECHAL FLORIANO	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	ALAGOINHAS IV	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	TRAV.ESSAS AYRTON SENNA	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	PQ. SÃO FRANCISCO	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	RUA SÃO LOURENÇO	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	BARBALHO	EM ANDAMENTO
SECIN		PAVIMENTAÇÃO	LOT. PEDRO BRAGA	EM ANDAMENTO
SAAE		ESGOTAMENTO SANITÁRIO	AREIAL	EM ANDAMENTO

Fonte: Conselho do Orçamento Participativo Alagoinhas -B

