



## **Vozes da Cidade: um caso de ensino sobre participação social em uma cidade na Bahia**

**Voices of the City: a case study on social participation in a city in Bahia**

**Voces de la Ciudad: un estudio de caso sobre participación social en una ciudad de Bahía**

**Grupo temático GT07 - Gestão social, poder local e desenvolvimento territorial**

Mariene Oliveira da Conceição, Universidade Federal da Bahia

Bruno Igor Moura Lima, Universidade Federal da Bahia

Luciana Mota, Universidade Federal da Bahia

Luiza Reis Teixeira, Universidade Federal da Bahia

### **RESUMO**

Este caso retrata a implantação de mecanismos de participação social em uma cidade na Bahia. Os objetivos centrais: I) entender como funciona a instituição dos mecanismos de participação; II) compreender como se define o senso de prioridade na comunidade; e III) analisar o impacto da participação social na sociedade. O caso destina-se a discentes da disciplina de Administração Pública de cursos de graduação e pós-graduação em Administração, Administração Pública e cursos técnicos em Administração. Espera-se que, a partir desse caso, os alunos possam ampliar seus conhecimentos sobre participação social e gestão pública.

Palavras-chave: Participação social. Orçamento participativo. Gestão pública.

### **ABSTRACT**

This case study portrays the implementation of social participation mechanisms in a city in Bahia. The central objectives are: I) to understand how the institution of participation mechanisms works; II) to understand how the sense of priority is defined in the community; and III) to analyze the impact of social participation on society. This case study is intended for students of Public Administration in undergraduate and graduate programs in Administration, Public Administration, and technical courses in Administration. It is expected that, based on this case study, students will be able to expand their knowledge about social participation and public management.

**Keywords:** Social participation. Participatory budgeting. Public management.

### **RESUMEN**

Este estudio de caso describe la implementación de mecanismos de participación social en una ciudad de Bahía. Los objetivos principales son: I) comprender el funcionamiento de la institución de los mecanismos de participación; II) comprender cómo se define el sentido de prioridad en la comunidad; y III) analizar el impacto de la participación social en la sociedad. Este estudio de caso está dirigido a estudiantes de Administración Pública de programas de grado y posgrado en Administración, Administración Pública y carreras técnicas en Administración. Se espera que, con base en este estudio de caso, los estudiantes puedan ampliar sus conocimientos sobre participación social y gestión pública.

**Palabras clave:** Participación social. Presupuesto participativo. Gestión pública.

### **1. Introdução:**

A história retrata a situação vivenciada pela prefeitura e pela população de Sol Nascente. A cidade, no interior da Bahia, exigia que a participação social existisse não apenas na teoria, mas também na prática. Dessa forma, após perceber que as ações da gestão pública não eram compatíveis com as reais



necessidades dos bairros, demandou-se uma ação que incluísse os cidadãos ativamente na tomada de decisão, já que os encontros para consultas não estavam sendo suficientes para identificar as demandas sociais.

## 2. O Caso

A prefeitura de Sol Nascente, com o orçamento específico disponível, decidiu investir em alguns projetos nos bairros. Planejava construir um ponto de observação panorâmico no bairro Lunar, instalar bicicletários comunitários no bairro Solar e criar uma praça no bairro Sul.

A proposta parecia atrativa, e todos os envolvidos no processo decisório estavam animados, acreditando que as comunidades aceitariam bem as iniciativas. No entanto, ao comunicar os projetos, a população dos bairros demonstrou insatisfação: surgiram comentários nas redes sociais, manifestações dos delegados dos conselhos e até protestos pacíficos com cartazes em frente à prefeitura.

Os gestores não compreendiam a reação: como a população poderia estar insatisfeita com projetos aparentemente positivos para a sociedade?

Diante disso, decidiram reunir os líderes das associações de moradores para ouvi-los. Compareceram à prefeitura João, Antônia e Márcia.

O prefeito iniciou a reunião:

— Bom dia a todos e todas. Nosso encontro hoje é para entender os motivos da insatisfação em relação às obras que pretendemos desenvolver.

— Prefeito, nosso bairro não precisa de um ponto de observação panorâmico, mas de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). O senhor já viu como estão as ruas? Há pessoas sem assistência básica. Nossas necessidades são outras. Talvez o senhor soubesse disso se nos ouvisse mais — disse Márcia, representante do bairro Lunar.

— É verdade. Há anos envio solicitações para a construção de um posto de saúde e nunca obtivemos resposta. Como vamos concordar com obras que não atendem às nossas necessidades enquanto enfrentamos tantos problemas? Vocês fazem enquetes nas redes sociais, mas não há retorno nem resultado claro — completou João, representante do bairro Sul.

— Foi a forma que encontramos para ampliar a participação da população — interrompeu o prefeito.

— Mas não há transparência. Pelo visto, nossa opinião nem sequer é considerada. Na última consulta, a construção da praça não foi a opção mais votada, e o posto de saúde sequer foi incluído entre as alternativas — continuou João.

— Exatamente. Vocês fingem que nos ouvem. Como faz sentido instalar um bicicletário em um bairro com ruas sem pavimentação? Bicicletas para circular em buracos? — acrescentou Antônia.



## CASO DE ENSINO

O Secretário de Participação, percebendo que a reunião havia se transformado em um amplo relato de insatisfações, encerrou o encontro, comprometendo-se a avaliar a viabilidade das obras e a buscar novas formas de inclusão da população nos processos decisórios.

Essa reunião serviu para que o prefeito e os secretários percebessem que a participação que julgavam efetiva era, na realidade, apenas consultiva e não refletia as reais necessidades das comunidades. Em uma pesquisa, identificaram uma cidade que havia desenvolvido um processo de participação democrática mais robusto e passaram a se questionar: por que não implementar algo semelhante em Sol Nascente?

Assim, após alguns meses de pesquisa e tratativas, foi implementado o Orçamento Participativo, um programa voltado à inclusão da população na definição da destinação de 5% do orçamento municipal destinado a obras.

O processo funcionaria da seguinte forma: a Secretaria de Participação ficaria responsável por coordenar o programa, organizando assembleias territoriais nos bairros e comunidades do município. Nessas assembleias, os moradores poderiam apresentar demandas, debater prioridades locais e eleger representantes comunitários.

As propostas levantadas seriam sistematizadas pela Secretaria de Participação e analisadas tecnicamente pelas secretarias setoriais competentes, a fim de verificar sua viabilidade orçamentária, legal e técnica.

Em seguida, as propostas consideradas viáveis seriam submetidas à votação popular, garantindo a participação direta da população na escolha das obras prioritárias. As mais votadas seriam incorporadas ao planejamento orçamentário do município, respeitando os limites dos recursos disponíveis.

Por fim, a administração municipal se comprometeria a garantir transparência em todas as etapas do processo, divulgando os resultados das votações, o cronograma de execução das obras e o acompanhamento da implementação, fortalecendo o controle social e a confiança da população na gestão pública.

Em seguida, foi aplicado o projeto-piloto em três bairros, dando início ao primeiro ciclo de encontros.

O primeiro encontro ocorreu no bairro Sul. A equipe da gestão pública divulgou a convocação amplamente, por meio de diversos canais: redes sociais, TV local e carros de som, garantindo que diferentes públicos fossem informados. No dia da reunião, o local estava lotado. Os participantes foram divididos em três grupos, e cada grupo apresentou uma demanda a ser votada posteriormente. Ao final da reunião, as opções eram: construção de um posto de saúde, pavimentação de algumas ruas e construção de uma creche. Por unanimidade, o posto de saúde foi eleito.

No bairro Solar, as opções foram: construção de uma academia pública, pavimentação das ruas e construção de um centro esportivo. A população dividiu-se entre a pavimentação das ruas e a construção do centro esportivo. No momento do desempate, o líder da associação, ciente de que



## CASO DE ENSINO

muitas ruas enfrentavam problemas de pavimentação e, conseqüentemente, de saneamento básico, incentivou a maioria a votar na construção da academia pública, que acabou sendo a opção eleita.

Os delegados da Participação Social e dos conselheiros envolvidos na gestão pública do bairro Lunar, identificaram diversas solicitações demandadas pela sociedade civil, entre elas podemos identificar: 1) criação de uma praça, 2) construção de um CRAS (Centro de Referência e Assistência Social) e 3) construção de estação para tratamento esgoto-sanitário. Embora o apelo da sociedade civil, clamava pela construção e instalação do CRAS no bairro, os delegados do orçamento participativo do Bairro Lunar, estes escolhidos para representar as anseios da comunidade, com base e estudo legal no orçamento destinado pelo município, e após deliberação da assembleia geral, ficou estabelecida que a criação do CRAS seria uma obra a ser feita posteriormente ao grande problema atual que acomete o bairro: efetivar a política pública que a garantia e acesso aos quatro pilares do saneamento básico: água, esgoto, limpeza urbana e drenagem, com foco em saúde pública, meio ambiente e bem estar social. Com isso, após tomada de decisão favorável a construção da estação para saneamento básico, os delegados conseguiram viabilizar junto ao município o trabalho de engenharia e infraestrutura suficientes para que o projeto fosse não só aprovado, mas concretizado.

No bairro Lunar, foram identificadas as seguintes demandas: criação de uma praça, construção de um CRAS e construção de uma estação de tratamento de esgoto. Embora o CRAS fosse inicialmente a prioridade da comunidade, a apresentação dos indicadores pela Secretaria mostrou que o problema do esgoto impactava de forma intensa a qualidade de vida da população. Dessa forma, a população optou por priorizar a construção da estação de tratamento de esgoto.

### 3. Encerramento do Caso

Neste caso de ensino, foi possível compreender como um município visualiza a relevância da participação social para o bem-estar coletivo. A articulação entre a gestão pública, os conselhos municipais e a população evidencia um arranjo possível para o exercício da democracia. Além disso, mostra que é possível que outros municípios adotem mecanismos de participação e normativas adequadas ao seu contexto social e histórico.

A captação de informações em Alagoinhas permitiu que os autores compreendessem o contexto, as experiências e, especialmente, as opiniões das pessoas acerca do orçamento participativo e das ações que viabilizam a participação da população nesse mecanismo. Um aspecto que chama atenção é justamente o interesse da gestão pública em disponibilizar capacitação para que os conselheiros e delegados compreendam seus papéis na execução do orçamento participativo, pois se espera que a participação social seja efetiva.

### 4. Notas de Ensino

#### 4.1 Objetivos Educacionais

O público-alvo são os discentes da disciplina de Administração Pública de cursos de graduação e pós-graduação em Administração, Administração Pública e cursos técnicos em Administração. A partir do estudo de caso, pretende-se: I) Entender como funciona a instituição dos mecanismos de

participação; II) compreender como se define o senso de prioridade na comunidade; e III) analisar o impacto da participação social na sociedade.

#### **4.2 Fonte de Informações**

Este caso para ensino foi baseado na experiência vivenciada pela turma de Gestão Pública e Democrática do Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social, em Alagoinhas – Bahia. Os discentes participaram da condução da última aula do curso de Orçamento Participativo, voltada para conselheiros e delegados do município.

Nessa experiência, foi possível identificar como a população se relaciona com as decisões relativas à execução do orçamento. Além disso, o gestor responsável pela Secretaria de Participação Social de Alagoinhas, Sr. Tércio Mota, ministrou uma palestra sobre a idealização e construção do processo participativo nos bairros, bem como sobre os próximos avanços planejados. Ele destacou as políticas públicas já executadas no município e como os encontros do ciclo do Orçamento Participativo fortalecem a democracia e ampliam a tomada de decisões políticas futuras.

#### **4.4 Uso Pedagógico**

Tempo estimado: 1h30

Etapa 1 – Leitura coletiva: O docente realiza a leitura coletiva do caso com toda a turma, garantindo compreensão geral.

Etapa 2 – Formação de grupos e discussão: A turma é dividida em três grupos. Cada grupo discute todas as questões do caso. Em seguida, é designada uma pergunta específica para apresentação.

Etapa 3 – Apresentação das respostas: Cada grupo apresenta suas impressões e a resposta à pergunta designada.

Etapa 4 – Reflexão e comentários: Após as apresentações, os grupos compartilham considerações, evidenciando convergências e divergências.

#### **4.5 Questões para Discussão**

Questão 1 - Orçamento participativo (OP) enquanto tomada de decisão.

No caso do Sol Nascente, como a participação social se tornou efetiva?

Questão 2 – Formação de Opinião

Durante as assembleias do Orçamento Participativo, como a comunidade definiu prioridades entre diferentes demandas e quais desafios isso revelou sobre a formação de opinião.

Questão 3 – Impacto negativo da participação social

Dentre os desafios e obstáculos à consolidação democrática, qual a influência da participação social para atender interesses comunitários em contraposição aos interesses individuais?

## 4.6 Análise e Discussão do Caso

### 4.6.1 Questão 1

No caso de Sol Nascente, a falha inicial exemplifica o que Dagnino (2004) denomina “confluência perversa”, na qual o Estado utiliza o vocabulário da participação, porém esvaziado de poder decisório real. Nesse contexto, a prefeitura compreendia a participação como uma ferramenta de validação de projetos previamente definidos e considerados atrativos pela gestão, ignorando demandas relacionadas a direitos básicos da população.

A prefeitura acreditava estar promovendo participação ao realizar enquetes nas redes sociais; entretanto, para os moradores, essa prática representava apenas uma estratégia para minimizar a ausência de participação efetiva. Tal situação reflete o que Dagnino (2004) chama de “crise discursiva”, na qual ações superficiais são adotadas para convencer a população de que algo está sendo feito.

Posteriormente, houve a instituição de um mecanismo de participação social estruturado: o Orçamento Participativo (OP). Para Avritzer (2008), o OP constitui-se como um desenho institucional que opera de baixo para cima, permitindo que a deliberação se inicie na base da sociedade. Contudo, antes da consolidação desse procedimento, Sol Nascente já possuía outra instância de participação: os conselhos municipais. Segundo Avritzer (2008), os conselhos operam sob uma lógica de partilha de poder, possuindo funções normativas e deliberativas, além de uma composição paritária que integra diferentes atores (Estado e sociedade civil). No caso de Sol Nascente, embora a relevância desse mecanismo inicial não fosse plenamente reconhecida pela gestão, ele já representava uma forma estruturada de integração social. No entanto, o Orçamento Participativo maximiza sua efetividade quando funciona como um desenho participativo interativo, ou seja, quando o formato institucional atua em consonância com a organização da sociedade civil e com a contínua vontade política do governo.

Essa mudança ocorreu porque o Orçamento Participativo deixou de ser uma decisão exclusiva da gestão municipal e passou a se constituir como um mecanismo de aprofundamento da democracia.

### 4.6.2 Questão 2

O processo do Orçamento Participativo ajudou a comunidade a compreender melhor o impacto de cada escolha. No bairro Solar, por exemplo, as prioridades se voltaram para a pavimentação das ruas e a ampliação da rede de saneamento. Já no bairro Lunar, optou-se pela construção de uma estação de esgotamento sanitário.

Esse percurso evidenciou que, junto ao desejo de participar, surge também o desafio de conciliar interesses individuais e coletivos. A população precisou aprender a dialogar, criticar com responsabilidade e deliberar a partir do que é mais relevante para a comunidade como um todo.

O processo do Orçamento Participativo, apoiado pela gestão municipal, ajudou a comunidade a compreender melhor o impacto de cada escolha. No bairro Solar, por exemplo, as prioridades ficaram



voltadas para a pavimentação das ruas e a ampliação da rede de saneamento. Já no bairro Lunar, a população decidiu priorizar a construção de uma estação de esgotamento sanitário.

Esse percurso evidenciou que, junto ao desejo de participar, surge também um grande desafio: conciliar interesses individuais e coletivos. A população precisou aprender a dialogar, criticar com responsabilidade e deliberar a partir daquilo que é mais relevante para a comunidade como um todo. É justamente aí que se fortalece o senso de coletividade, quando há escuta, debate qualificado e disposição para colocar o bem comum acima das demandas particulares. Urbinati (2006), afirma que a democracia não se resume a sempre chegar é um consenso absoluto, pois pessoas possuem crenças, vivências e sendo de prioridade diferentes, logo os conflitos e divergências estão presentes no exercício da democracia.

Ao observar essas assembleias, percebemos na prática os mecanismos de uma gestão democrática e participativa. As assembleias estimulam o que Urbinati (2006) define como conflito delimitado, nesses espaços as comunidades podem discutir, refletir sobre as necessidades do coletivo e tomar decisões.

#### 4.6.3 Questão 3

Os grandes obstáculos para a construção dessa consolidação democrática destacamos; 1) permanência de práticas centralizadoras e autoritárias na administração pública; 2) participação formalista, onde os espaços participativos são meramente simbólicos e sem o real poder de decisão; 3) baixa formação política limitada pela falta de preparação dos participantes para atuação qualificada nesses espaços democráticos; e 4) desigualdades no acesso à informação e na capacidade de influenciar nas tomadas de decisão.

Para fortalecer boas práticas para essa consolidação democrática e evitar que desejos pessoais sobreponham os anseios reais da comunidade, é importante investirmos numa formação continuada de modo que desenvolva a longo prazo competências para atuação qualificada, transparência que garanta o acesso amplo à informação e publicização dos processos decisórios, fortalecimento dos colegiados para que tal investimento na consolidação desses espaços democráticos sejam de efetivas deliberação coletivas. E por fim a valorização da escuta enquanto prática sistemática do diálogo entre todos os agentes envolvidos dentro desse processo democrático.

#### Referências

- DAGNINO, Evelina. *Construção democrática, neoliberalismo e participação*: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 139-164, out. 2004. <https://scispace.com/pdf/artigo-construcao-democratica-neoliberalismo-e-participacao-5c64ou1j8i.pdf>.
- URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191–228, 2006. <https://www.scielo.br/j/ln/a/4qsH3GhJPTTnmmMhJg8jkhB/?format=pdf&lang=pt>.
- Avritzer, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional*: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43–64. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>



# EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública  
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

CASO DE ENSINO

