

FUNDAÇÃO PEDRO LEOPOLDO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO APRENDIZADO POLÍTICO:
Estudo de caso da cidade de Timóteo/MG**

Giovane Ribeiro Castro

Pedro Leopoldo / MG
2012

Giovane Ribeiro Castro

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO APRENDIZADO POLÍTICO:

Estudo de caso da cidade de Timóteo/MG

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração das Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Inovação e Organizações

Orientador: Dr. Luís Aureliano Gama Andrade

Pedro Leopoldo / MG
Fundação Pedro Leopoldo

2012

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação: “O Orçamento Participativo como aprendizado político:
Estudo de caso da cidade de Timóteo/MG”

CANDIDATO: GIOVANE RIBEIRO CASTRO

Dissertação de mestrado profissionalizante defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração das Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, aprovada pela banca examinadora, constituída pelos professores:

Prof. Dr. Luís Aureliano Gama de Andrade

Prof. Dra Adelaide Maria Coelho Baeta

Prof. Dr. Domingos Antônio Giroletti

Pedro Leopoldo (MG), 07 de Maio de 2012.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu o dom da vida e saúde para poder estar aqui presente, realizando este trabalho e galgando mais um degrau nesta vida maravilhosa que me proporcionou.

Ao meu orientador, Dr. Luís Aureliano, que muito contribuiu dando-me os direcionamentos necessários para realização desta pesquisa.

Aos meus pais, que não mediram esforços para poder, junto comigo, estar aqui, agora, saboreando o prazer de mais uma vitória.

Às minhas filhas Rayanne e Giovanna, que sofrem junto comigo a dor da distância, mas participam da felicidade na vitória de seu pai.

À minha filha Maria Eduarda, que, apesar de conviver comigo, também sofre com as ausências momentâneas devidas à dedicação a este trabalho.

Ao meu recém-chegado filho, Giovane Henrique, que vem abrilhantar este momento tão especial em minha vida.

À minha maravilhosa esposa, Kênia, que muito se dedicou a ajudar-me, dando-me sua paciência, seu zelo, seu amor e incentivo para ir até o fim.

Aos amigos, que tiveram sensibilidade e paciência de aguentar todas as minhas lamentações e inquietações durante este percurso.

A todos aqueles que, de forma direta ou indireta, torceram por mim, para que hoje pudesse estar aqui, feliz e satisfeito por ter conquistado esta tão almejada vitória.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COP – Conselho do Orçamento Participativo
CRC – Coordenação das Relações com a Comunidade
CROPs – Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo
CTs – Coordenadores Temáticos
GAPLAN – Gabinete de Planejamento
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MG – Minas Gerais
Ongs – Organizações não-governamentais
OP – Orçamento Participativo
OPC – Orçamento Participativo Cultural
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PIB – Produto Interno Bruto
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
RS – Rio Grande do Sul

RESUMO

Este trabalho tem como proposta verificar se o Orçamento Participativo contribui para a mudança de percepção do munícipe no que tange à vida político-administrativa de sua cidade. Estudos têm destacado que essas práticas possibilitam aos seus participantes realizarem um exercício de cidadania ativa, desenvolvendo cada vez mais os espaços de participação popular característicos de sociedades democráticas – Benevides e Gohn. Admite-se, também, que essas experiências do Orçamento Participativo vêm contribuindo para o desenvolvimento e a integração de outras práticas participativas. É objetivo desta pesquisa estudar a implantação do Orçamento Participativo no município de Timóteo, trabalhando com a hipótese que esse instrumento de participação popular contribui para a mudança de percepção, da parcela de munícipes que participam desse processo, sobre a política e a gestão administrativa de sua cidade. Foi utilizado, alcançar esse objetivo, o método de pesquisa qualitativa e, como instrumento de pesquisa, a observação, a entrevista e a indução. O que se pode perceber é que essa participação colabora, de fato, para a formação cidadã, pois a pesquisa mostrou os diferentes aprendizados de seus participantes. Mais que oferecer respostas, ou formulações alternativas, o que se quer é contribuir para um debate que pode estar avançando para conclusões prematuras sobre eficiência, eficácia e efetividade desse mecanismo de participação popular.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Cidadania, Participação popular.

ABSTRACT

This essay intends to verify if the Participatory Budget contributes for the change of perception of the residents about the political-administrative life of his/her city. Studies have shown that those practices make possible their participants to accomplish an activate citizenship exercise, developing characteristic spaces of popular participation of democratic societies – Benevides, Gohn, Punctual. It is also admitted that those experiences of Participatory Budget are contributing to the development and integration of other participatory practices. This research objective is to study the implantation of the Participatory Budget in the municipal district of Timóteo, having the following hypothesis this instrument of popular participation contributes for the perception change of the resident portion that participate in that process, about the politics and the administrative administration of his city. It was used, to reach that objective, the method of qualitative research and as the research instrument, it was used observation techniques, interviews and induction. As a result, it was possible to notice that participation collaborates, in fact, for the citizenship development, because the research showed their participants' different learning stages. More than offering answers, or alternative formulations, this research intends to contribute for the debates about this issue that can be moving forward premature conclusions about the efficiency and effectiveness of this mechanism of popular participation.

Keywords: Participatory Budget, Citizenship, Popular Participation.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Entrevistados por sexo.....	67
GRÁFICO 2 – Entrevistados por renda.....	68
GRÁFICO 3 – Entrevistados por escolaridade.....	68
GRÁFICO 4 – Entrevistados por bairros.....	69
GRÁFICO 5 – Participações em outras atividades sociais.....	70
GRÁFICO 6 – Participações em outras atividades sociais.....	70
GRÁFICO 7 – Participação em Grupos: A.....	70
GRÁFICO 8 – Participação em Grupos: B.....	71
GRÁFICO 9 – Participantes do OP.....	77
GRÁFICO 10 – Não participantes do OP.....	77
GRÁFICO 11 – Participações em OP.....	77
GRÁFICO 12 – Resultado das entrevistas.....	78
GRÁFICO 13 – Percepção dos entrevistados quanto à sua participação.....	79
GRÁFICO 14 – Resultado das entrevistas quanto à importância do OP.....	80

SUMÁRIO

1. Introdução	9
1.1 Questão norteadora	12
1.2 Objetivo Geral	13
1.3 Objetivos Específicos	13
1.4 Justificativa do Estudo	13
1.5 Metodologia	15
2. O Estado, a Cidadania e a Democracia	17
2.1 Conceitos teóricos	17
2.2 Cidadania e Participação Democrática	28
2.3 Novas formas de participação política	33
3. Alternativas de participação política no Brasil	43
3.1 Conselhos	44
3.2 O Orçamento Participativo: marca de participação popular	49
3.3 A experiência do OP em Porto Alegre	52
4. O Orçamento Participativo de Timóteo: Implementação e avaliação	57
4.1 A História do Município	57
4.2 A implantação do Orçamento Participativo	62
4.3 Medidas políticas implementadas	63
4.4 Avaliação dos resultados: A percepção dos entrevistados	67
5. Considerações Finais	78
Referências	82
Anexos	87

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Público no Brasil tem-se notabilizado pela inacessibilidade à maioria das pessoas, devido não só a sua formatação técnica, com uma linguagem desconhecida que impossibilita seu entendimento por parte da população, mas também pela falta de transparência no trato do bem público, fruto de uma grande tradição antidemocrática vivenciada ao longo da história do Brasil.

A maioria dos orçamentos governamentais é elaborada dentro dos gabinetes dos governantes, ou até mesmo nos escritórios de contabilidade, tornando-se, por esse motivo, uma mera peça técnica de previsão de receitas e fixação da despesa, baseada, na maioria das vezes, apenas no que foi arrecadado e gasto no ano anterior.

Durante o período liberal, o orçamento público era visto como uma simples peça contábil e deveria ser equilibrado, ou seja, o Estado não podia gastar mais do que arrecadava. Com a crise de 1929 e a difusão da teoria keynesiana, o orçamento público tornou-se também uma importante peça de planejamento das ações governamentais.

O orçamento público constitui o passo inicial do processo de planejamento do setor público, pois é por meio desse instrumento que os governantes, em qualquer esfera, poderão apresentar à sociedade quais serão os programas prioritários de governo, com a discriminação da origem e do montante de recursos a serem obtidos, bem como a realização dos dispêndios alocados no tempo.

A associação do planejamento ao orçamento data, no Brasil, de 1967, com a edição do Decreto-lei n.º 200, que define o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal, sendo o orçamento-programa anual entendido como um dos seus instrumentos básicos. Essa concepção, que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, foi reforçada na Constituição de 1988, que tornou obrigatória a elaboração de planos plurianuais, os quais abrangem as despesas de capital e demais programas de duração continuada, bem como devem orientar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, além, é claro, da apresentação de emendas por parte dos legisladores.

Orçamento Tradicional

De acordo com Longo e Troster (1993), foi na Inglaterra, em 1217, que surgiu o embrião do orçamento público, sem contar, ainda, com o fator despesa. Desde então, os instrumentos para controlar as ações dos governos e dos governantes vêm sendo gradualmente aperfeiçoados.

No século XIX, grande parte dos orçamentos públicos praticados em todo mundo apresentava já semelhanças com as formas atuais de controle, mas foi novamente na Inglaterra que surgiu como instrumento formalmente acabado, por volta de 1822, quando o chanceler do erário passou a apresentar, anualmente, ao parlamento britânico um documento que fixava a receita e a despesa de cada exercício.

Assim, o orçamento, apesar de constituir, sobretudo, um instrumento regulador das finanças públicas, atuou, nesse período, a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar a expansão dos gastos. Sua principal função foi, portanto, possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os órgãos executivos.

Orçamento Moderno

O século XX trouxe à luz a ideia de que o orçamento é mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. Para os idealizadores do orçamento moderno, ele deve ser, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta.

O orçamento, que se constituía, até então, no principal instrumento de controle político, ao incorporar as características de “previsão” ou de “antecipação”, transforma-se em mecanismo de administração, que visa auxiliar o poder executivo nos processos de: programação, execução e controle das ações do setor público.

A Constituição Federal de 1988 buscou distribuir competências no processo orçamentário, que podem ser relacionadas em três grupos:

- Tentativa de recuperar a figura do planejamento na administração pública brasileira mediante a integração entre plano e orçamento: isso ocorreu por meio da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

- Conclusão do processo de unificação orçamentária: o novo Orçamento Geral da União (OGU) passou a integrar o Orçamento Fiscal (OF), o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE);
- Recuperação da participação do poder Legislativo para discorrer sobre a matéria orçamentária: assegurou-se a participação do Legislativo ao longo de todo o ciclo orçamentário, isto é, desde a definição de prioridades no PPA e das diretrizes específicas para cada exercício financeiro na LDO até a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A grande novidade dos tempos mais atuais está na democratização do processo orçamentário, em que a participação cidadã passa a estar mais presente, uma vez que a legislação mais atual vem proporcionando incentivos para tal. A lei de Responsabilidade Fiscal (Lei101/00) e a lei 10257/01, conhecida como Estatuto das Cidades, retratam tal incentivo:

Art.48 da L.R.F:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (BRASIL, 2000)¹

Art. 44 da lei 10257:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001)²

A democratização do processo orçamentário vem ocorrendo mesmo que a passos lentos, e o instrumento mais utilizado vem sendo o Orçamento Participativo. O OP busca incluir de forma mais ativa a população no processo decisório, para que a comunidade delibere sobre onde serão aplicados os recursos públicos.

Antes do Orçamento Participativo, a população não podia participar de forma direta na elaboração de orçamento público, apenas de forma indireta, por meio de seus representantes no legislativo, que, na maioria das vezes, não passam apenas de homologadores das decisões tomadas nos gabinetes pelos membros do

¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.

² Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

Poder Executivo. Com o Orçamento Participativo, o cidadão tem direito de opinar e decidir efetivamente onde o dinheiro de seus impostos deve ser empregado.

1.1 Questão norteadora

É de conhecimento geral que a grande maioria da população brasileira somente se incorpora como sujeito do processo político basicamente nos dias da eleição.

A falta do exercício da cidadania é encontrada de forma incontestável. Esse exercício é percebido unicamente como o direito de votar e ser votado, enquanto, em sua visão mais ampliada, queremos tratá-lo aqui como a possibilidade de o indivíduo alcançar igual dignidade social e econômica, por meio da realização desses direitos, que são originários da democracia e serão conseguidos via participação popular.

A democracia participativa vem ganhando ênfase no âmbito das administrações públicas. A experiência de maior destaque é a do Orçamento Participativo, na qual a população atua de forma efetiva na propositura de ações e obras para melhoria de sua qualidade de vida.

Nesse sentido, a pesquisa em questão verifica se, com a implementação do orçamento participativo na cidade de Timóteo, o referido instrumento contribui para a formação de cidadãos efetivamente mais participativos, ou seja, se o orçamento participativo muda ou não a percepção do munícipe no que se refere à vida político-administrativa de sua cidade.

Quando tratamos da efetividade da participação do munícipe no processo político e na gestão da administração local, buscamos retratar a evolução, ou não, do sujeito enquanto simples observador do processo político-administrativo em verdadeiros atores que possam interferir, formulando propostas e atuando na gestão das políticas públicas e provocando mudanças de percepção no seu comportamento e na sua visão sobre candidatos e detentores de mandatos da cidade, promovendo, assim, sua ascensão ao verdadeiro sentido da palavra cidadão.

1.2 Objetivo Geral

▶ Identificar se, com a implementação do Orçamento Participativo no município de Timóteo/MG, houve um ganho real de cidadania pelo indivíduo até então totalmente dissociado das questões políticas e da gestão pública da administração local.

1.3 Objetivos Específicos

▶ Verificar como se deu a implementação do Orçamento Participativo no município de Timóteo.

▶ Verificar a percepção da efetividade, da eficiência e da eficácia do Orçamento Participativo na cidade de Timóteo no que tange ao aumento da inserção do munícipe no que se refere ao processo político-administrativo.

1.4 Justificativa do Estudo

No Brasil, a primeira Lei Orçamentária foi formulada por um corpo legislativo, durante a fundação do Império, e sancionada por decreto de 15/12/1830, para os exercícios de 1831-1832. No decorrer dos anos, as constituições brasileiras passaram por algumas evoluções e retrocessos, no entanto, há que se destacar aquela que provocou profundas alterações no processo orçamentário, que foi a de 1967. Durante o período do Regime Militar, foi retirada, por meio de emenda constitucional, a competência do Congresso Nacional de discutir e votar o orçamento, embora fosse uma das atribuições dessa casa. O papel do Legislativo foi reduzido à aprovação do projeto de lei oriundo do Executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada.

A restrição de competência do Congresso Nacional só foi extinta com a Constituição de 1988, que restabeleceu a participação dos representantes do povo, eleitos por meio do voto direto, e inseriu também o princípio da participação popular.

A partir da introdução do princípio da participação popular, o orçamento público foi diferenciado do conceito clássico: acrescentou-se à peça contábil a programação das ações partindo das necessidades da sociedade, objetivando-se, desse modo, a efetividade das políticas públicas.

A corrupção, a omissão e a ineficácia da Administração Pública, a exclusão social e as dificuldades do Brasil em encontrar o caminho que o leve ao franco desenvolvimento econômico e social acabam por constituir verdadeiros empecilhos ao exercício da democracia plena. Isso faz com que a sociedade brasileira passe a discutir cada vez mais a forma de organização democrática que mais se adapte ao país, de sorte a torná-lo, ao menos em parte, mais socialmente justo.

A partir do momento em que o objetivo do orçamento participativo é trazer o cidadão para dentro da administração pública, levando-o a participar e ajudar nas decisões políticas orçamentárias de seu município, o mecanismo de organização política deixa de ser personalista e autoritário para se transformar em um sistema mais direto de participação, ou seja, de democracia representativa parte-se para a prática de uma democracia participativa.

Esta pesquisa procura demonstrar se o processo de formulação de políticas públicas por meio da elaboração do Orçamento Participativo provoca transformações no munícipe de Timóteo no que tange a sua mentalidade sobre o conceito de política e gestão pública, uma vez que, até o momento, não houve um efetivo investimento das administrações governamentais anteriores em um processo de envolvimento da população local na gestão administrativa da cidade.

A investigação em questão pode proporcionar melhores conhecimentos sobre até que ponto pode-se investir mais na participação popular com intuito de obter maiores dividendos políticos e administrativos advindos de um indivíduo mais devidamente politizado e preparado para exercer seu verdadeiro papel de cidadão.

1.5 Metodologia

A pesquisa em questão foi realizada mediante análise da implementação do Orçamento Participativo na administração municipal de Timóteo/MG.

A fim de atingir os objetivos pretendidos, o método utilizado foi o de pesquisa qualitativa, e como instrumentos de pesquisa, a observação, a entrevista e a indução.

Essa modalidade de pesquisa escolhida, de abordagem qualitativa, deu-se em virtude da captação, do registro, da análise de informações e do sentimento auferido não só pelas respostas dadas nos questionários, mas também pelas possíveis alterações de comportamento/pensamento do indivíduo participante do processo de gestão em estudo.

A fonte direta dos dados é o ambiente natural, e o pesquisador, o instrumento principal, frequentando e atuando no local em estudo, interessando-se pelo contexto e pelas relações com os sujeitos.

A investigação é descritiva, de modo que palavras, imagens, cenas, ambientes, episódios, situações, pensamentos e depoimentos são minuciosamente descritos.

A análise dos dados se processa de forma indutiva, ou seja, nem sempre os dados são obtidos para comprovar hipóteses construídas previamente, porém, muitas emergem dos próprios dados.

O pesquisador se detém mais no processo de resultado e nos produtos, buscando as causas, as origens, a história de comportamentos, ações e como esses se traduzem em atividades e interações diárias.

O levantamento das informações do orçamento participativo de Timóteo foi feito entre abril e julho de 2005, nas 07 regionais em que foram estabelecidas as reuniões para escolha das prioridades.

Foram escolhidas 94 pessoas para coleta dos dados e estabelecidos critérios quanto à semelhança de perfil no que tange à condição social. O item de maior relevância para determinação desse perfil foi a localização da moradia do entrevistado, pois a cidade de Timóteo possui a divisão bem visível de classes sociais por bairros. Para exemplificar melhor essa característica, podemos citar

alguns bairros em que é clara essa divisão: Bairro “Vila dos Técnicos”, no qual a grande maioria dos residentes são técnicos da Cia Acesita e de classe média; bairro “Serenata”, no qual os residentes são da alta gerência da Cia Acesita; e bairro “Limoeiro”, em que a grande maioria dos moradores não é funcionária da empresa e possui baixa renda mensal.

A coleta de dados deu-se por meio de formulário com perguntas que foi aplicado antes do começo das reuniões e também ao término, que serviu de balizamento para a pesquisa em questão.

2. O ESTADO, A CIDADANIA E A DEMOCRACIA

2.1 Conceitos teóricos

Com mais ênfase, a partir da década de 1980, temas como participação popular, democracia e cidadania vêm fazendo parte das mudanças ocasionadas com as transformações políticas, culturais e sociais que o país vem desenvolvendo.

O orçamento participativo configura-se em uma participação direta da sociedade na elaboração do orçamento municipal, no qual a população aponta suas necessidades mais prioritárias.

A Constituição de 1988 compatibilizou, em seu art. 1º, a existência da democracia representativa e da democracia participativa, sem exclusão ou concorrência, mas complementar e harmonicamente.

Art. 1º. parágrafo único. “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da constituição”.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei.

I – plebiscito;

II – referendo;

III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988)³

Coutinho (2000, p.50) toma como referência a democracia como sendo sinônimo de soberania popular: “Podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social.”

Coutinho, ainda, retoma o conceito de Marx sobre a alienação, na qual o indivíduo não se apropria de todos os bens sociais criados por ele e também destaca a construção coletiva do espaço público desenvolvida por Rousseau:

Segundo Marx, os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dadas à divisão da sociedade em classes antagônicas – de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles criados. A democracia pode ser sumariamente definida como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera pública.

³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Desde Rousseau, o mais radical representante do pensamento democrático no mundo moderno, a democracia é concebida como a construção coletiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política. É precisamente isso o que Rousseau entende por “soberania popular”. (COUTINHO, 2000, p 50).

Tendo em vista essa concepção de democracia, Coutinho acredita que o que melhor expressa a denominação de democracia é a ideia de cidadania. Para ele, cidadania é a capacidade de os indivíduos, ou do conjunto deles, se apropriarem dos bens coletivos, que foram criados historicamente pelo conjunto da sociedade.

Para Benevides (1994), cidadania não é só sinônimo de democracia, por isso passa a chamar de cidadania ativa aquela que representa a cidadania democrática no que diz respeito à soberania popular.

Desta forma, as palavras cidadania e cidadão referem-se, necessariamente, à participação na vida da cidade, entendida como o espaço público para as decisões coletivas. Nessa democracia antiga havia a clareza do termo cidadania, porque só se admitia como cidadão o membro ativo, que participava da vida pública. Aquele que não era ativo (o escravo, a mulher, o estrangeiro, por exemplo) simplesmente não era considerado cidadão. (BENEVIDES, 1994, p.13).

Nesse sentido, a participação popular se torna o fundamento e a base da cidadania ativa. Para que isso aconteça, é necessária a criação de espaços públicos para que a soberania popular não esteja restrita apenas ao processo eleitoral, mas que tenha a possibilidade de “criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes”. (BENEVIDES, 2003, p.20).

A participação das pessoas que se mobilizam para garantir seus direitos sociais nos remete à valorização dos direitos políticos, pois os dois estão ligados, uma vez que o fortalecimento dos direitos políticos organiza as pessoas para a conquista dos direitos sociais, estabelecendo a cidadania ativa. (BENEVIDES, 1994).

Conforme Telles (1994, p.45):

A ausência de espaços de reconhecimento e de vínculos propriamente civis traduz-se nas dificuldades de formular os dramas cotidianos (individuais e coletivos) na linguagem pública dos direitos, tendendo, por isso mesmo, a ser equacionados no interior dos códigos morais da vida privada. É nisso que a negação dos direitos, o não-reconhecimento dos outros como sujeitos de interesses e aspirações legítimas, afeta a sociabilidade, cultura e identidade.

Desse modo, a participação cidadã e a soberania popular são princípios fundamentais e devem ser estimulados, com a criação de diversos mecanismos que possam facilitar a inclusão do cidadão na vida pública de sua cidade.

Uma vez que vamos tratar de questões relacionadas a democracia, direitos sociais e cidadania, consideramos de fundamental importância para o desenvolvimento da pesquisa estudar o pensamento de alguns autores clássicos, os quais destacamos John Locke, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx e Antonio Gramsci, a respeito da noção de Estado.

Com o desenvolvimento do capitalismo a partir do final do século XVII, o Estado deixou de ser mero defensor do moralismo determinado pela igreja, passando a atuar como verdadeiro controlador e garantidor da liberdade individual e do livre mercado, ou seja, como um Estado liberal. Os direitos individuais e as relações existentes na sociedade passam a justificar a ação do Estado na busca pelo bem comum da sociedade.

O pensamento de doutrinadores clássicos, como Hobbes, Locke e Rousseau, em muito influenciou o agir político e econômico predominante entre as nações mais desenvolvidas do século XVII e, em especial, no século XVIII.

Thomas Hobbes fundamentou a sua teoria política não em uma ação mais eficiente do Estado, mas no comportamento de cada indivíduo da sociedade. Segundo o autor, há um estado de natureza, representado pela liberdade com que cada homem usa o poder que possui. Essa liberdade existente no estado de natureza leva à violência ou à guerra, logo à morte, daí preferir o indivíduo, na defesa do seu próprio interesse, renunciar parte do poder que possui, transferindo-o a um soberano, representado por outro indivíduo ou por uma assembleia.

Destacamos a visão de John Locke sobre a formação de um governo, enquanto um poder político que determinará as leis que salvaguardam a liberdade individual e o respeito à propriedade, mantendo a segurança e garantindo, assim, os direitos, que eram denominados “naturais”. A esse poder cabia governar e proteger a sociedade civil. Em consequência, o Estado se torna o protetor do homem contra o seu estado de natureza.

Para Locke (2006), o estado de natureza é aquele em que a pessoa se afirma como sujeito de direito e da liberdade, bem como da igualdade. Apesar de o estado de natureza ser estabelecido pela liberdade, Locke afirma que há a

necessidade da constituição de um governo para sanar os conflitos, destacando também que o homem não nasceu para viver sozinho, determinando a sociedade como um local para a vivência humana. O governo civil começa a existir entre os homens quando esses concordam em transferir seus poderes naturais para uma autoridade, que seja de escolha comum e possa decidir sobre os problemas coletivos. Nesse sentido, esse governo deverá proteger os direitos naturais dos homens, pois esses direitos (à vida e à propriedade) pertencem ao homem no seu estado de natureza.

Segundo Dewey (1970, p.19), Locke “designa por propriedade tudo que está implícito em ‘vida, liberdade e possessões’; o indivíduo tem a propriedade de si mesmo, de sua vida e de suas atividades: a propriedade, nesse sentido amplo, é que cabe à sociedade proteger.”

Locke desenvolve a ideia de contrato social como sendo um pacto, no qual as pessoas dão o seu consentimento para que se preserve a vida e a propriedade (direitos naturais) e, assim, sejam protegidos pela lei e, sob essa medida, concordem com a formação da sociedade civil. “O início da sociedade política depende do consentimento dos indivíduos de se unir e compor uma sociedade; e que, quando estão associados, podem instituir a forma de governo que melhor lhes convier.” (LOCKE, 2006, p.144).

Locke valoriza a sociedade civil como algo que vai trazer a razão ao indivíduo, em busca de uma boa relação entre esse e a propriedade, promovendo justiça.

Para Jean-Jacques Rousseau, a desigualdade é um fato irreversível. Rousseau tenta responder à questão do que compele um homem a obedecer a outro homem ou por que direito um homem exerce autoridade sobre outro. Ele concluiu que somente um contrato tácito e livremente aceito por todos permite cada um “ligar-se a todos enquanto retendo sua vontade livre”. (ROUSSEAU, 1997, p.46) A liberdade está inerente na lei livremente aceita. “Seguir o impulso de alguém é escravidão, mas obedecer a uma lei autoimposta é liberdade”. (ROUSSEAU, 1997, p.46)

Há uma diferença entre o pensamento de Rousseau e o de Locke, que também afirmou a liberdade do homem como base de sua teoria política. Locke (2006, p.141) admite a perda da liberdade quando afirma que “o homem, por ser livre por natureza, [...] não pode ser privado dessa condição e submetido ao poder

de outro sem o próprio consentimento”, enquanto, para Rousseau, o homem não pode renunciar à sua liberdade. Essa é uma exigência ética fundamental.

Em sua obra *Contrato Social*, Rousseau (1997) afirma que a base da sociedade estava no interesse comum pela vida social, no consentimento unânime dos homens em renunciar às vontades particulares em favor de toda uma comunidade. Assim, o Estado deveria estar a serviço dos interesses comuns, propiciando a igualdade entre todos.

Para Rousseau, a busca de uma sociedade que seja democrática está vinculada à realização da vontade geral, que implica um contrato social, sendo esse a base legítima para uma comunidade que deseja viver sob o princípio da liberdade. Nesse sentido, essa sociedade não obedece apenas ao desejo de um grupo social, mas à vontade geral. A concepção de Rousseau sobre o direito político é baseada no processo democrático, pois a soberania vem do povo. Para ele, a participação do indivíduo na sociedade é de fundamental importância para um Estado justo.

Rousseau também afirma que a passagem do estado de natureza para o estado civil é determinada por uma mudança no homem. Essa mudança baseia-se na conduta moral e, a partir desse momento, há a necessidade de pensar mais em suas atitudes. Dessa forma, o homem perde a sua liberdade natural e passa a ter a liberdade civil. É a partir desse estágio que se desenvolve a vontade geral. Rousseau (1997, p.85) destaca ainda que

o que existe de comum nesses vários interesses forma o liame social e, se não houvesse um ponto em que todos os interesses concordassem, nenhuma sociedade poderia existir. Ora, somente com base nesse interesse comum é que a sociedade deve ser governada.

Podemos destacar no pensamento de Rousseau que a vontade de todos difere da vontade geral. A primeira está vinculada aos interesses particulares e à soma de suas vontades. A segunda está voltada aos interesses coletivos, comuns e de direcionamento público. Em seu pensamento, a vontade particular tende a predileções, e a vontade geral inclina-se para a igualdade.

Se quando o povo suficientemente informado delibera, não tivessem os cidadãos nenhuma comunicação entre si, do grande número de pequenas diferenças resultaria sempre a vontade geral e a deliberação seria sempre boa. Mas quando estabelecem facções, associações parciais a expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações torna-se geral em relação a seus membros e particular em relação ao Estado: poder-se-á

então dizer não haver mais tantos votantes quantos são os homens, mas somente tantas quantas são as associações. As diferenças tornam-se menos numerosas e dão um resultado menos geral. E, finalmente, quando uma dessas associações for tão grande que se sobreponha a todas as outras, não se terá mais como resultado uma soma das pequenas diferenças, mas uma diferença única – então, não há mais vontade geral, e a opinião que dela se assenhoreia não passa de uma opinião particular. (ROUSSEAU, 1997, p.92).

Dentro do pensamento clássico, importa enfatizar as teorias marxistas. Essas vêm demonstrar que o Estado surge das relações de produção. O que guia a sociedade é fruto das condições materiais e as relações econômicas, isto é, a sociedade civil. Para Marx (1988), é a sociedade que modela o Estado, e não vice-versa. O que determina o Estado é o modo de produção dominante. Nessa concepção, o Estado não defenderia o bem comum, mas os interesses de um determinado grupo social que detivesse os meios de produção, sendo essa expressão política da dominação de uma classe sobre a outra.

Marx apresenta um Estado vinculado às relações de produção da sociedade capitalista, que é dividida em classes, em que os interesses da classe dominante são um instrumento dessa dominação. Marx demonstrou que, na sociedade capitalista, o Estado representa apenas essa classe e age conforme o interesse dela, reforçando as desigualdades sociais. Essas desigualdades são provocadas pelas relações de produção do sistema capitalista, as quais dividem os homens em proprietários e não proprietários dos meios de produção. Nesse sentido, as desigualdades são a base da formação das classes sociais.

Para Marx, na sociedade capitalista, a classe dominante detém poder econômico e também o poder político. Essa classe tem poder sobre o Estado, podendo manter o controle, a dominação e a manutenção da divisão da sociedade em classes, bem como a exploração dos trabalhadores.

No pensamento de Marx, estão explícitas a ideia da superação do Estado Burguês e a ideia de que esse deveria garantir a ordem social. Para ele, era necessária uma nova concepção de sociedade, e essa seria definida a partir da classe trabalhadora.

Marx (1988), em sua obra “O Capital”, demonstra a necessidade de um processo histórico para a sociedade chegar às condições materiais para essa transformação social. Nessa sociedade, não haverá mais diferenciação entre o homem e o produto de seu trabalho, o que alcançaria o fim da relação de exploração

e dominação. O objetivo seria alcançar uma concepção de homem como sujeito social e histórico.

Gramsci (1984) tem como referencial o pensamento marxista na concepção de Estado. Para esse autor, o Estado reproduz as relações de produção impedindo que os trabalhadores, a classe dominada pela burguesia, possam desenvolver a consciência de classe. O Estado se torna o disseminador da hegemonia burguesa.

Gramsci afirma que a classe dominante impõe sua ideologia mantendo seu domínio na sociedade civil. Essa hegemonia faz com que os dominados aceitem a concepção de vida dos dominadores.

Para ele, “Estado é todo complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consentimento ativo dos governos”. (GRAMSCI, 1984, p.87).

Coutinho (2000) demonstra em sua análise que, para Gramsci, a sociedade civil é o palco das lutas por transformação da sociedade, no qual se busca o consenso da maioria.

Para isso, é necessário abrir espaços no seio do Estado, pois esse se torna, agora, permeável à ação das forças em conflito. O centro da luta está na “guerra de posições”, na conquista paulatina de espaços no interior da “sociedade civil” e, por meio e a partir dela, no próprio seio do Estado. (COUTINHO, 2000, p.39).

O Estado capitalista agora ampliado, na concepção de Gramsci, passa a ser o local de reivindicações da sociedade, o campo da luta de classes.

Para Coutinho (2000), o Estado não pode mais estar a serviço e representar apenas uma classe social, ser um “comitê executivo da burguesia”, como denominou Marx. Ele deve ser aberto a outros segmentos sociais e seus interesses. Apesar de ainda representar a classe dominante, o Estado não pode satisfazer somente o interesse de uma classe. Nesse sentido, ele se torna um local de disputa na luta de classes ou frações de classes.

Segundo o mesmo autor, a cidadania está vinculada à ideia de direitos. Ele retoma a ideia de Locke, que baseou seu pensamento na questão das garantias dos direitos naturais pelo Estado, como vimos no início do texto. Ele também destaca as contribuições de T. H. Marshall, que define cidadania e o desenvolvimento dos direitos dentro do processo histórico.

Marshall (1957) divide o desenvolvimento da cidadania em três fases distintas da história: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Os direitos civis, criados no século XVIII, são aqueles baseados na liberdade, no direito à propriedade e à igualdade perante a lei. Já os direitos políticos, que ele determina como sendo do século XIX, eram constituídos pelo direito de participar no exercício do poder político. Mas esse direito não era estendido a todos, pois só participavam do poder político aqueles que eram detentores de propriedades. Não era, portanto, um direito estendido a todos, pois estava atrelado à questão econômica. Assim, o direito político é visto como um direito secundário em relação aos direitos civis que eram estendidos a todos os cidadãos na questão da liberdade e da igualdade. Somente no século XX, os direitos políticos atingem a cidadania com o direito do voto a todos os cidadãos.

O direito social aparece no século XX como forma de diminuir a carência das camadas empobrecidas. Esse foi estabelecido num momento em que se desenvolvia o Estado de bem-estar social na Inglaterra e na Europa Ocidental. Os direitos sociais seriam aqueles em que estaria garantida a qualidade de vida mínima. Esses englobam o direito ao trabalho e aos direitos do trabalhador, o direito à seguridade social e o direito à educação. Marshall também divide esses direitos em períodos históricos, mas devemos ter o cuidado de examiná-los de maneira flexível, pois esses direitos (civis, políticos e sociais) se entrelaçam e se complementam.

É no século XX que os direitos que foram surgindo no decorrer da história se completam, podendo, assim, ser identificados como direitos da cidadania (FEDOZZI, 1999). Apesar de serem considerados direitos da cidadania, ainda há dificuldade em se expandir esses direitos a todas as camadas da população.

Para Benevides (1994), os direitos se tornaram concessões de uma classe para outra, retirando do seu seio o significado de direito como algo conquistado e se tornando um favor, como poderemos ver também em Coutinho.

Nessa evolução – um avanço evidente no cenário do liberalismo – manifesta-se também a contradição entre teoria e prática, na medida em que os direitos passam a ser entendidos como concessões. Isto é, direitos são concedidos não como prestações legítimas dos cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para os protegidos, tutelados, clientelas. Deixam de ser direitos para serem alternativas aos direitos. (BENEVIDES, 1994, p.7)

Coutinho (2000) entende que os direitos sociais são conquistas da classe trabalhadora, bem como os direitos políticos, pois hoje o direito ao voto é universal. Os direitos de cidadania assim como a democracia vêm em decorrência da luta dos trabalhadores.

Segundo Bobbio (2000), a regra da democracia é a maioria tomando decisões coletivas. Para essa decisão, é primordial que sejam garantidos os direitos de reunião e de associação. Esses direitos são as bases do Estado Liberal. Para o autor, só um Estado democrático pode garantir essas liberdades fundamentais. A relação entre o Estado liberal e o Estado democrático é a concessão dos direitos políticos como algo intrínseco aos direitos de liberdade, pois somente com o controle do poder haverá a garantia dos direitos da liberdade.

Ainda segundo Bobbio, a democracia e o exercício da cidadania não se dão somente pelo voto em representantes tanto para o legislativo como para o Executivo, e que o mais importante é termos uma quantidade de espaços, nos quais o cidadão poderá decidir.

Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito ao voto; sintética, mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de “quem” vota, mas o do “onde” se vota (e fique claro que aqui entendo o “votar” como ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto). [...]

Deveremos procurar ver se aumentou não o número de eleitores, mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor. (BOBBIO, 2000, p.68-69).

O autor levanta uma questão pertinente no momento de fortalecimento da democracia, à medida que o sujeito social, o cidadão ativo, não pode se limitar a exercer sua cidadania na época das eleições de seus representantes, sejam municipais, estaduais ou nacionais. A cidadania se constrói no processo democrático, no qual o cidadão participa dos espaços de debate e de decisões existentes.

Ghon (2001, p.17) aponta a soberania popular como um princípio da democracia, argumentando que:

A participação popular é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas da sociedade, quanto no plano institucional – nas instituições formais políticas.

A participação das pessoas que se mobilizam para garantir seus direitos sociais nos remete à valorização dos direitos políticos, pois os dois estão ligados, uma vez que o fortalecimento dos direitos políticos organiza as pessoas para a conquista dos direitos sociais, estabelecendo a cidadania ativa: “Cidadania ativa é aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, criador de direitos para abrir novos espaços de participação política.” (BENEVIDES, 1994, p.16).

Dessa forma, Benevides (2003), Ghon (2001) e Bobbio (2000) destacam que a participação cidadã e a soberania popular são princípios fundamentais e que devem ser estimulados diversos mecanismos para essa participação. Podemos destacar, na obra de Benevides, mecanismos como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular e os conselhos.

Com relação às questões sobre democracia e cidadania, há um pressuposto que se faz necessário: a criação de um sentimento de identidade, no qual os indivíduos se sintam cidadãos.

A redução dos espaços públicos faz com que o sujeito social fique submetido às questões impostas pelo mercado, gerando a exclusão e a não-identidade social, à medida que gera cada vez mais desigualdades e injustiças, negando, assim, “a dimensão ética da vida social através da recusa de um sentido de responsabilidade pública e de obrigação social”. (TELLES, 1994, p.45).

A autora ainda destaca que os espaços públicos são feitos com a incumbência de aproximação das diferentes ideias e que argumentos e opiniões se formam através de uma interlocução possível:

Longe de corresponder a um processo harmonioso e linear, esta é uma construção a cada momento feita e refeita no terreno conflituoso e sempre problemático da vida social. Mas sinaliza um campo no qual a utopia democrática pode ser formulada na aposta de que homens e mulheres descubram o sentido do espaço público no qual as diferenças se expressam e se representam numa interlocução possível; no qual valores circulam, argumentos se articulam e as opiniões se formam; no qual parâmetros públicos podem ser construídos e reconstruídos como balizas para o debate em torno de questões pertinentes; e no qual, enfim, a dimensão ética da vida social pode se constituir através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam, exigindo por isso mesmo, de

cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto. Essa medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos, ainda mais neste final de século que fez desmoronar antigas certezas, só pode ser construída numa permanente e sempre renovada negociação (TELLES, 1994, p.48).

2.2 Cidadania e participação democrática

A igualdade é questão fundamental em uma democracia, como bem expressa o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem⁴, de 1948, ao afirmar que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Essa afirmação nos faz refletir até que ponto a questão da igualdade é tida como algo inerente à pessoa e se é respeitada como um valor, no que diz respeito a sermos iguais perante uma coletividade e termos os mesmos direitos nos acessos básicos à vida de cada ser humano.

Lafer (1988), em contrapartida, questiona o fato de a igualdade ser uma convenção e não um dado natural, uma vez que é a sociedade que decide o que ela significa, garantindo, só nessa condição, os direitos de sermos iguais:

Nós não nascemos iguais: nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garanta a todos direitos iguais. A igualdade não é um dado. Ela é construída, elaborada convencionalmente pela ação conjunta dos homens através da organização da comunidade política. Daí a indissolubilidade da relação entre o direito individual do cidadão de autodeterminar-se politicamente, em conjunto com seus concidadãos, através do exercício de seus direitos políticos, e o direito da comunidade de autodeterminar-se, construindo convencionalmente a igualdade (LAFER, 1988, p.150).

A igualdade torna-se um valor ético retratado pela sociedade principalmente pela Revolução Francesa. Ao longo da História, pudemos verificar que a questão da desigualdade era uma relação natural. Muitos eram considerados inferiores, e alguns nem eram considerados pessoas, como podemos lembrar-nos de tantas situações nas quais o ser humano foi violentado e tratado de forma discriminatória e até mesmo cruel, sejam regimes ditatoriais, escravocratas ou em situações de guerra. Foi na construção de uma consciência coletiva que se consolidou o direito de que todos nascemos iguais.

Uma sociedade democrática faz da igualdade uma questão fundamental, que deve ser entendida fora da questão da uniformidade, isto é, temos as nossas diferenças específicas de seres humanos, mas somos iguais em dignidade e direitos. Por isso, Lafer (1988) ressalta o pensamento de Hannah Arendt sobre a necessidade de separar a esfera pública da esfera privada:

⁴ Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm.

Na esfera do público, que diz respeito ao mundo que compartilhamos com os outros e que, portanto, não é propriedade privada de indivíduos e/ou do poder estatal, deve prevalecer, para se alcançar a democracia, o princípio da igualdade. Este não é dado, pois as pessoas não nascem iguais e não são iguais nas suas vidas. A igualdade resulta da organização humana. Ela é um meio de se igualizar as diferenças através das instituições. É o caso da *polis*, que torna homens iguais perante a lei. Por isso, perder o acesso à esfera pública do público significa perder o acesso à igualdade. Aquele que se vê destituído de cidadania, ao ver-se limitado à esfera do privado fica *privado* de direitos, pois estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros. É nesse sentido preciso que para Hannah Arendt a política institui a pluralidade humana e um mundo comum. (LAFER, 1988, p.152). (grifo do autor)

A igualdade como um direito humano deve ter como fator primordial para sua realização a cidadania. É ela que vai garantir que se estabeleça uma relação de proteção, fazendo com que se torne um valor universal no âmbito da sociedade.

A cidadania dará o valor real da existência desse direito fazendo com que a esfera pública se diferencie da esfera privada, tornando, assim, a igualdade um princípio na esfera pública.

Para essa mudança de valores, a sociedade deve estabelecer direitos fundamentais para a democracia, já que o exercício da cidadania ativa se torna indispensável para alcançar essa finalidade. Nesse sentido, podemos destacar a organização dos movimentos sociais, que têm como característica descentralizar os espaços públicos visando à reivindicação dos direitos de uma coletividade. Para Telles (1994), os movimentos sociais tornam-se objeto principal na redefinição das relações entre Estado e sociedade.

Chauí (1990), em sua análise, relata que os movimentos sociais têm dois polos. Em um deles, os movimentos sociais se dirigem ao Estado, utilizando a pressão para reivindicar seus direitos sociais. O outro é absorvido pela esfera estatal. Esses movimentos também têm a função de criar novos sujeitos sociais e de expressar as ideias de igualdade e justiça. Desse modo, a democracia se torna local de conflitos, pois ela passa a ter como característica a criação de direitos novos em função das condições históricas e das lutas sociais, por força das classes populares que são as protagonistas nos movimentos sociais em conflito com um Estado que favorece a classe dominante.

Chauí (1990) destaca, ainda, três aspectos no debate sobre cidadania no Brasil. O primeiro, sobre a questão legal, diz respeito à participação do cidadão por

meio de eleições e dos partidos políticos, sendo a cidadania uma referência ao “direito de representação política”. O segundo está vinculado ao Estado de direito e das liberdades civis; o terceiro refere-se às lutas das classes populares, por intermédio dos movimentos sociais, para abrir espaço e garantir a participação nas decisões sobre as condições de vida e de trabalho.

Quando se examina o largo espectro de lutas populares nos últimos anos, pode-se observar que a novidade dessas lutas se localiza em dois planos principais: a) no plano político, a luta não é pela tomada do poder, mas pelo direito de se organizar politicamente e pelo direito de participar das decisões, rompendo a verticalidade do poder autoritário; b) no plano social, mais amplo, nota-se que as lutas não se concentram na defesa de certos direitos ou em sua conservação, mas na luta para conquistar o próprio direito à cidadania, pelo reconhecimento de novos direitos e, portanto, de novos sujeitos sociais. (CHAUÍ, 1990, p.297).

A autora enfatiza, portanto, a importância dos espaços de participação política para que se estabeleça a divisão do poder e o princípio da igualdade no processo democrático. Para tanto, pode-se apontar a necessidade da descentralização das discussões sobre políticas públicas, com uma ampla participação popular, propiciando a ampliação da democracia e do exercício da cidadania.

Diante da expansão da pobreza e das desigualdades sociais, associada a uma crise política vivenciada pelo país, vem ocorrendo um processo de desinstitucionalização dos direitos, impossibilitando a construção de uma cidadania política e social. Dessa forma, um dos desafios da democracia brasileira consiste em consolidar um sistema político pautado no desenvolvimento de uma cultura política que promova valores e hábitos democráticos, como a participação, a confiança e a cooperação. O ceticismo e o afastamento dos cidadãos da esfera política comprometem atitudes favoráveis à democracia.

A perspectiva aqui adotada defende que a participação da população constitui um pressuposto decisivo para o fortalecimento das instituições políticas e das organizações sociais, uma vez que favorecem a competência cívica e a eficácia política, conceitos que se referem à capacidade do indivíduo de influenciar o processo decisório.

A referência teórica do conceito de cidadania encontra-se na obra de Thomas H. Marshall, *Cidadania, Classe Social e Status*, publicada em 1957, na qual o autor desenvolve uma tese sobre a evolução da cidadania na Inglaterra. Marshall define cidadania como a participação integral do indivíduo na comunidade política e distingue três tipos de direitos: os direitos civis, aqueles direitos que asseguram as liberdades individuais; os direitos políticos, aqueles que garantem a participação dos cidadãos no exercício do poder político; e os direitos sociais, aqueles que asseguram o acesso a um mínimo de bem-estar material. O argumento do autor segue a seguinte lógica: garantidos os direitos civis, as pessoas lutariam por direitos políticos e, conseqüentemente, conquistariam direitos sociais.

A concretização desses direitos, contudo, depende da existência de quadros institucionais específicos, como assistência jurídica, garantias constitucionais e serviços sociais. Desse modo, analisa Saes (2007, p.14)

para Marshall, a instauração das liberdades civis se configura como um fenômeno essencial e necessário à reprodução do capitalismo. Já a participação do povo no poder político e o acesso do povo ao bem-estar material seriam ideais que poderiam ou não se concretizar nas sociedades capitalistas.

Desse modo, a noção de cidadania remete à cristalização dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizando uma situação de inclusão e de pertencimento dos cidadãos à comunidade política. Embora os cidadãos tenham o direito formal de se organizar, de expressar livremente suas opiniões e interesses, de participar das decisões políticas, questiona-se a ausência de condições favoráveis para estimular tal participação.

As garantias constitucionais no Brasil, ao longo da história, não foram suficientes para promover condições necessárias ao exercício desses direitos. Em relação a essas garantias, Santos (1979) atribui o termo cidadania regulada à incorporação dos direitos sociais e trabalhistas durante o Governo Vargas, em detrimento dos direitos civis e políticos.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um 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 da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1979, p.75).

Os avanços trazidos pelo processo de industrialização foram restritos àquelas categorias profissionais cooptadas pela legislação trabalhista. Direitos, como férias, salário mínimo, aposentadoria e previdência social, se aplicavam apenas ao trabalhador sindicalizado. De fato, quando se fala em “direitos”, a população associa o termo ao conjunto de benefícios sociais e trabalhistas garantidos pela legislação brasileira. No caso específico da cidadania política, entendida como sinônimo de participação da população no exercício do poder político (uma participação livre, autônoma e não regulada e/ou cooptada), as pesquisas de opinião mostram que há uma ênfase no aspecto eleitoral, de modo que a obrigatoriedade do voto aparece mais como um dever do que como um direito.

O cidadão tem direito de usar sua liberdade para participar ou não da esfera política (PANDOLFI, 1999). Apesar disso, Dahl (1981) observa que nem todos os indivíduos se interessam em participar dos processos decisórios de modo ativo. O autor categoriza quatro estratos diferentes: os apolíticos, os políticos, aqueles que buscam o poder e aqueles que detêm o poder. De acordo com o autor, há um número considerável de cidadãos desinteressados pela política, que não esperam resultados com sua participação ou que não sentem competência e confiança na eficácia de sua ação. Por outro lado, há uma minoria que busca informação e se interessa por política. Acredita que sua participação pode alterar os resultados e as decisões políticas, de modo que os sentimentos de autoconfiança e de eficácia pessoal estão associados ao alto grau de participação.

Dentro do estrato político, há um substrato de indivíduos que buscam o poder, seja para alcançar o bem comum, seja para buscar vantagens pessoais. Alcançar o poder depende dos recursos utilizados e da eficiência com que esses recursos foram empregados, portanto, é razoável admitir que aqueles que têm mais recursos conseguirão mais poder (DAHL, 1981).

A perspectiva adotada neste trabalho defende que a participação constitui um pressuposto decisivo para o fortalecimento das instituições democráticas e das organizações sociais, pois propicia à população possibilidades de se pronunciar e de ser incluída nos processos políticos. Torna-se necessário buscar formas alternativas de participação política, com objetivo de alcançar uma cidadania ativa e efetiva.

2.3. Novas formas de participação política

Participar é uma forma de exercer direitos políticos e sociais garantidos pela Constituição.

Especificamente, a participação política caracteriza-se pelas ações coletivas ou individuais, de apoio ou de pressão, que são direcionadas a selecionar governos e a influenciar as decisões tomadas por eles. Busca-se analisar aqui uma participação mais ampla, que se configura numa participação cidadã. Trata-se de uma participação ativa dos cidadãos nos processos políticos, sociais e comunitários, que tem como objetivo influenciar as decisões que contemplem os interesses coletivos e o exercício da cidadania.

O Índice de Participação Cidadã é um instrumento orientado à avaliação periódica e sistemática dos níveis de participação na América Latina, elaborado a partir de três indicadores: 1) participação por meio dos canais formais e informais da política, incluindo partidos políticos, reuniões políticas, entidades sindicais, religiosas e comunitárias; 2) participação por meio da opinião pública, que envolve envio de artigos ou cartas aos meios de comunicação, a fim de expressar opiniões e reivindicações, fazer denúncias ou tentar solucionar problemas individuais ou coletivos; e 3) participação eleitoral, avaliada pela predisposição dos cidadãos em participar de eleições e referendos, de partidos políticos e audiências públicas.

A ideia de que deveria haver maior participação dos cidadãos nas decisões governamentais surge na década de 1960, com os movimentos estudantis e comunitários que passaram a exercer pressões políticas. A questão que se coloca na atualidade é como motivar os cidadãos para o envolvimento político. Pateman (1992) argumenta que a participação mais ampla na esfera política começa necessariamente com a participação em microesferas da vida social. “As pessoas com senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar da política do que aquelas que carecem desse sentimento” (PATEMAN, 1992, p.66). De acordo com a autora, quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados se tornam para fazê-lo.

Na mesma linha de argumentação, Macpherson (1978) levanta as seguintes questões: como alcançar maior participação sem uma mudança prévia na consciência do povo e nas condições de desigualdade social? Como efetivar

mudanças na consciência do povo e nas condições de desigualdade sem um prévio aumento da participação? Como sair desse círculo vicioso? Segundo o autor, o que se observa é uma consciência cada vez maior para os custos da apatia política, especialmente em relação às questões da poluição do ar, da água e da terra.

Parte da literatura especializada argumenta que o declínio da participação política tradicional é reflexo da transformação global e estrutural dos padrões dos valores nas sociedades ocidentais, o que não representa uma ameaça à estabilidade política. De acordo com essa perspectiva, nos sistemas que têm experimentado a institucionalização de valores pós-materialistas, a mobilização e a ampliação da participação política envolvem temas que caracterizam a sociedade pós-industrial, como a proteção ao meio ambiente e os direitos feministas (INGLEHART, 2002).

No caso da América Latina, o que tem colocado em risco a estabilidade do regime democrático é a crescente insatisfação da população com o desempenho das instituições políticas diante dos altos níveis de desigualdade, pobreza e exclusão social. Uma das explicações para a falta de credibilidade dos cidadãos na política está relacionada às constantes denúncias de corrupção no governo e à insatisfação com a qualidade dos serviços públicos e com o desempenho governamental.

Pontualmente, no Brasil, desde os anos 1980, os movimentos e organizações sociais apresentam-se como uma nova forma de intervenção social. Possuem o papel de promover a inclusão social, a cidadania e a transformação de práticas arraigadas na sociedade que impedem a afirmação e o reconhecimento dos direitos. As novas formas de participação caracterizam-se por serem mais flexíveis e horizontais e por exigirem maior eficácia e transparência das ações governamentais. À medida que buscam contemplar os interesses sociais diversos, contribuem para a criação de uma nova gramática social e política – capaz de mudar as relações de gênero, de raça e de etnia –, articulada a uma nova institucionalidade que vislumbre novas formas de participação e promoção da cidadania (SANTOS, 2002).

Essa nova institucionalidade se estabelece, também, pelo fato de que a crise econômica vivenciada pelos países latino-americanos aponta para um quadro de agravamento da pobreza e da exclusão social. Nesse cenário de insatisfação e de desconfiança política, emerge uma onda de conflitos sociais e de protestos políticos, marcados por seu caráter defensivo e reativo. De acordo com Sánchez-

Parga (2005)⁵, esse novo ciclo de protestos politiza os movimentos sociais, que se mobilizam reativamente e adotam formas de protesto, empreendendo uma crescente politização frente a um sistema incapaz de representar seus interesses e reivindicações.

A proposta de novas formas de intermediação de interesses, fundada no pressuposto da horizontalidade, da transparência e da descentralização, visa superar práticas clientelistas pautadas em relações verticais, assimétricas e hierárquicas, responsáveis pela fragmentação da participação política. Tal horizontalização seria viabilizada por formatos de representação política cuja eficácia depende da qualidade das experiências locais de democracia participativa. Entre os novos espaços de participação, estão os conselhos gestores municipais, cujo objetivo é a descentralização político-decisória na formulação de políticas públicas, controle, gestão e transparência nas ações.

Para entender melhor o funcionamento da inclusão e participação da população no processo das decisões políticas, serão apresentadas a seguir algumas normas e alternativas de participação do cidadão na esfera pública.

O conceito de participação está permeado por contradições, não somente pela sua relação com o poder político, mas pela sua amplitude conceitual. À guisa de exemplos, observa-se que nem sempre são claras as diferenças entre participação cidadina, participação social ou participação comunitária ou, ainda, participação popular.

O objetivo principal da participação no plano conceitual, segundo Borja (1988, p.18), “é o de facilitar, tornar mais direito e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou executá-las”. A participação na gestão municipal é entendida, portanto, como uma referência de diálogo e cooperação, que permite desenvolver iniciativas inovadoras de questionamento dos particularismos e de fortalecimento de experiências de cidadania ampliada. Também pode transformar-se em um meio e um objeto democrático, reconhecendo direitos de intervenção a todos os cidadãos e perseguindo fins igualitários para a população da cidade.

⁵ Disponível em <http://www.portalsaofrancisco.com.br/.../cidadania-e-participacao-democratica/>. Acesso 02 nov. 2011.

Para Borja (1988, p.14-15), a participação “é um método de governo” que supõe cumprir previamente ou simultaneamente um conjunto de requisitos vinculados às regras do jogo democrático e à crescente consolidação de práticas descentralizadoras da organização político-administrativa, que se concretiza por meio de uma revisão da repartição de competências, funções e recursos.

Na noção de participação, e especificamente de participação cidadina, está implícita a ideia do “partilhar” possibilidades e alternativas criadas pela engenharia institucional pública, enquanto portadoras de interesses sociais, a partir de duas dimensões: a social e a política.

Uma análise de diversas experiências europeias mostra que a participação dos cidadãos na gestão municipal pode ter duas modalidades básicas: a) participação setorial para temas específicos, e b) participação territorial por meio da descentralização das competências.

As diferentes leituras do fenômeno refletem as múltiplas possibilidades que se apresentam, entretanto mostram alcances e limites, assim como os Condicionantes das práticas implementadas. As formulações apresentadas possibilitam, portanto, definir duas abordagens, que, apesar dos enfoques diferentes, explicitam elementos convergentes e interdependentes, supondo uma possibilidade de interação entre atores da sociedade civil e Estado por meio de diferentes dinâmicas e com alcances diferenciados.

A participação cidadina deve ser analisada tanto a partir dos seus fundamentos político-institucionais como dos econômico-administrativos, ambos por sua vez, relacionados com as transformações que perpassam a organização do aparelho estatal. Qualquer definição que for adotada para explicar a participação cidadina sempre aparecerá inevitavelmente relacionada com as formalidades da representação governamental. Nas práticas dos cidadãos nas atividades públicas, enquanto portadores de determinados interesses sociais, são extravasados os sempre pertinentes e tensos vínculos entre representação e participação.

A participação cidadina representa sempre a combinação entre o ambiente político que a permeia e a vontade individual de participar, sendo que essas derivam das múltiplas formas e possibilidades e da densidade do próprio processo. A noção de participação está direta e inevitavelmente vinculada a condições específicas e a condicionantes político-institucionais, que produzem uma complexa conjunção de fatores que permeiam cada dinâmica social. O contexto político, social e econômico

e as características específicas dos grupos de indivíduos que se organizam constituem as forças motrizes da participação. (MERINO, 1994).

As normas de participação dos cidadãos, por sua vez, devem definir obrigações públicas e mecanismos legais, criando, na medida do possível, condições para a existência de uma engenharia institucional composta por um espectro diversificado de estâncias, tais como: entidades de interesse municipal, conselhos consultivos da cidade e dos distritos, iniciativas dos cidadãos e consultas populares por distrito.

A participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal cujos objetivos são: 1) promover iniciativas por meio de programas e campanhas especiais visando ao desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e 3) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão de serviços municipais” (JACOBI, 1990, p.132-133).

Existe um grande risco de definir a participação cidadina a partir de uma visão tão abrangente que provoque tanto o esvaziamento como o obscurecimento do conceito. Na noção do “partilhar” é preciso atentar para a especificidade da noção de participação cidadina, pois, do contrário, corre-se o risco de não diferenciar os alcances das outras formas de participação, algumas das quais são mais abrangentes, como é o caso da participação social, e outras formas mais particularizadas, como a participação comunitária, e as formas autônomas de organização, como é o caso dos conselhos populares.

Tem-se como pressuposto que a participação cidadina, como expressão de interesses sociais coletivos, porém difusos, é um complemento à democracia participativa, apesar das dificuldades de definição dos limites. O elemento demarcatório é o componente de socialização política que extravasa a dimensão partidária *stricto sensu*, mas que não necessariamente a exclui.

As formas de participação cidadina mais recorrentemente citadas pela literatura estão centradas principalmente na criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública. Essa nova esfera pública não estatal, que incide sobre o Estado, com ou sem suporte da representação política tradicional, é constituída por uma construção democrática e participativa que abre o Estado a um conjunto de organizações sociais, admitindo a tensão política como

método decisório e diluindo, na medida do possível, as práticas autoritárias e patrimonialistas que também prevalecem na esfera urbana.

A partir de um critério de ordem metodológica, é possível estabelecer determinados padrões de participação cidadina, levando-se em conta tanto o componente territorial como de representatividade e os condicionantes socioinstitucionais. Considerando como base essa classificação, torna-se possível distinguir as diferenças entre as diversas modalidades – consultiva, resolutiva, fiscalizadora e executiva (GRAU, 1998, p.56-60).

A participação consultiva, embora possa ser levada em conta, não interfere diretamente no processo decisório, podendo acontecer tanto na fase de planejamento como na fase de definição e de implantação de políticas públicas. A participação resolutiva e a participação fiscalizadora implicam intervenção no curso da atividade pública, portanto representam participação no processo decisório, interferindo diretamente no *modus operandi* da administração pública. A diferença entre essas modalidades de participação se configura à medida que, enquanto a primeira supõe um compartilhar do poder decisório sobre processos de gestão e de formulação de políticas, a segunda envolve os atores sociais no seu controle, implicando a possibilidade de ações corretivas e/ou reorientadoras da gestão da coisa pública.

A concepção conciliar passa a ter uma presença crescente no Brasil a partir da legitimação do papel inovador dos diversos tipos de conselhos, enquanto facilitadores da presença da sociedade civil na gestão pública. A institucionalização da participação ampliada ou neocorporativa ocorre por meio da inclusão de organizações comunitárias e movimentos populares nos conselhos populares e fóruns, dentre os principais. Isso abre uma arena institucional para a inclusão de grupos sociais, em que todos os setores interessados numa determinada política pública possam discutir os seus objetivos num fórum com regras claras e transparentes (AZEVEDO, 1994), podendo representar também um avanço na promoção do exercício efetivo de uma cidadania ativa.

A disposição de um incentivo à participação no Brasil por um número crescente de administrações municipais com perfil progressista tem gerado reações de alguns setores conservadores da sociedade que se mobilizam para neutralizar as possibilidades que se abrem para uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos. A participação se torna um meio fundamental de

institucionalizar relações mais diretas, flexíveis e transparentes que reconheçam os direitos dos cidadãos, assim como de reforçar laços de solidariedade num contexto de pressão social e polarização política, na direção de uma cidadania ativa que disponha dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida.

Para tanto, é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos – grupos comunitários, movimentos sociais, e, na medida do possível, atores sociais desarticulados, mas motivados ao engajamento em práticas participativas, que tornem possível uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa e financeira. Isso cria, portanto, as condições de romper com as práticas tradicionais – populismo, autoritarismo, clientelismo, assistencialismo, mandonismo, patrimonialismo e privatização da política nas suas diversas acepções. A participação na gestão da coisa pública, enquanto corretivo das limitações da democracia representativa, possibilita, pelo menos em tese, o engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e dos negócios públicos.

A viabilização da participação deve possibilitar, apesar das limitações existentes, uma forma mais direta e cotidiana de contato entre os cidadãos e as instituições públicas, para que essas considerem seus interesses e suas concepções político-sociais no processo decisório.

A importância do desenvolvimento da participação direta reside principalmente na potencial incorporação de grupos sociais e de valores socioculturais diferentes dos que prevalecem nos organismos públicos. Entretanto, não se devem desconsiderar as contradições que possam surgir no processo, seja quanto à formação de um duplo poder, seja quanto ao controle de instâncias decisórias pelos grupos mais ativos e consolidados, em detrimento dos setores mais excluídos, que encontram nos mecanismos de participação direta uma primeira forma de reconhecimento dos seus interesses (JACOBI, 1990).

Um dos maiores desafios que se colocam é o de propor alternativas às práticas de gestão, em que o peso da participação popular atue como referencial e fator de questionamento da recorrência dos problemas da administração pública face à questão dos recursos humanos. O que se verifica é que a implementação de propostas de participação, com algumas exceções, tem esbarrado numa somatória de entraves, dentre os quais se destacam a falta de agilidade nas decisões, o pouco

compromisso do corpo de funcionários e, principalmente, a ausência de critérios de representação e canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares.

As mudanças qualitativas, frequentemente emergentes do interior dos movimentos organizados da sociedade civil, assim como de propostas de governos municipais progressistas, têm geralmente encontrado uma significativa resistência dos órgãos públicos, trazendo à tona as dificuldades de implantar, com efetividade, estratégias participativas. Trata-se, na maioria dos casos, de resistências tecnoburocráticas, à medida que os representantes do corpo técnico não parecem dispostos a correr riscos, temendo a influência de concepções político-ideológicas que possam vir a modificar o encaminhamento estritamente técnico dos projetos.

A participação cidadina tem conotações muito diferentes, conforme sua inserção nos diversos momentos da gestão e execução das políticas. Não são semelhantes participar na solução de problemas e intervir na elaboração das opções ou das decisões de interesse público. Nesse sentido, é preciso estar atento quanto à importância de institucionalizar essas práticas para poder avaliar qual a real capacidade de influência que os sujeitos sociais ativos têm por meio das diversas alternativas de participação cidadina. Também se torna da maior importância o aprofundamento do conhecimento sobre os processos de institucionalização e como esses podem influenciar a qualidade da representação dos interesses. Referimo-nos ao peso quantitativo da função da representação de interesses sociais, às mediações na determinação dos representantes, ao grau de heterogeneidade dos interesses representados, ao modo de funcionamento dos órgãos e seu grau de autonomia, assim como à generalidade das funções atribuídas aos órgãos (GRAU, 1998).

Trata-se de analisar as características de que se reveste a ação do Estado, à medida que este decide sobre a legitimidade dos interesses dos grupos sociais e determina o acesso diferenciado que cada um tem aos centros decisórios, garantindo, por esses meios, a plena funcionalidade das instâncias participativas. Isso nos remete à reflexão em torno das formas orgânicas de participação, à proporção que o Estado é resistente à incorporação da participação ampliada. O que se observa, no geral, é que os programas participativos se restringem a uma “participação restrita ou instrumental”, que não necessariamente integra uma concepção de equidade no seu arcabouço conceitual. Mais do que a distribuição dos

recursos, a equidade se refere à distribuição do poder de decidir sobre a alocação desses recursos.

O arranjo institucional participativo ampliado se consolida, à medida que viabiliza a capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, a formulação e a gestão de políticas públicas. A ampliação da oferta cidadina no processo assume um caráter diferenciador, não só quanto à legitimidade, mas, principalmente, quanto à garantia de governabilidade e de democratização da gestão dos bens públicos. Nessa mesma direção, aponta Demo (1990) ao afirmar que, no processo de construção da cidadania organizada e produtiva, o Estado é instrumento essencial, embora subsidiário. A instrumentação mais significativa é a equalização de oportunidades, o que torna o processo de construção da cidadania um lugar estratégico de enfrentamento das desigualdades sociais, desde que haja controle democrático. Esta não decorre do Estado em si, mas do controle democrático, configurando o que Habermas (1984) denomina de soberania popular descentralizada e pluralizada.

As práticas participativas representam uma efetiva possibilidade de ampliação do espaço do público. Para Azevedo (1994,p.257), isso significa superar

a nossa tradição histórica de identificá-lo obrigatoriamente como sinônimo de governamental. Muitas vezes, em nome de supostos “interesses públicos” mantêm-se estruturas e gestões estatais verticalizadas e autoritárias – não raro, focos de corrupção e malversação de verbas –, que terminam por servir de biombo para a garantia de interesses corporativos, para a privatização de recursos orçamentários e para a concessão de benefícios políticos restritos a determinados grupos e indivíduos.

A participação cidadina se inscreve no que Telles (1994, p.100) caracteriza como práticas que movimentos organizados e entidades civis ou simplesmente cidadãos mobilizados realizam por meio de fóruns e espaços públicos múltiplos e diferenciados, nos quais direitos e demandas coletivas são apresentados como questões a serem incluídas na agenda pública. Os movimentos sociais, apesar dos argumentos em torno de sua fragmentação, dispersão e fragilidade, ao se organizarem e demandarem direitos, colocaram na agenda da democratização, segundo Avritzer e Azevedo (1994), a necessidade de compatibilização entre modernização econômico-administrativa e cidadania. Isso ocorre porque seu impacto na constituição de uma arena societária em expansão lhes permite perceber

que a multiplicação de práticas democratizantes pode gerar mudanças em suas vidas.

O desafio maior é o de romper com a lógica clientelista que prevalece na relação Estado e sociedade. Para tanto, cabe ao Estado criar espaços públicos democráticos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam, enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em questão, cedendo espaços no processo decisório e garantindo uma interação entre os grupos incluídos e o poder público, embora isso possa colidir com a dinâmica que frequentemente preside a gestão dos serviços e sua pretensa racionalidade. Também parece necessário enfatizar que, no debate em torno das políticas públicas e das estratégias de participação, corre-se sempre o risco de estabelecer relações mecânicas e utilitaristas entre discurso e ação.

Entretanto, a participação tem limites, isso significando que a panaceia participativa não é o mecanismo que responda satisfatoriamente nem a todos os problemas dos moradores excluídos que demandam acesso aos serviços públicos, nem aos grupos sociais que, satisfeitas as necessidades básicas, se engajam enquanto sujeitos de uma organização política e de atos públicos que afetam a vida de todos. A alternativa da participação representa tanto a possibilidade concreta de se criar condições para acrescentar equanimidade na distribuição dos recursos públicos, como estabelecer regras de reciprocidade e de transformação sociocultural na dinâmica assimétrica que caracteriza as relações Estado e sociedade, apontando para reforçar a existência de sujeitos-cidadãos que demandam um processamento político de suas demandas globais, como também se integram no processo de influenciar diretamente a definição de diretrizes e a formulação de políticas públicas.

A consolidação de propostas participativas representa a potencialização e a ampliação de práticas comunitárias, por meio do estabelecimento e da ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercíveis e estimulem estratégias de envolvimento e corresponsabilização. Nesse sentido, um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada é o de garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir tanto a sua manipulação por grupos guiados por interesses particularizados, como a possibilidade de sua instrumentalização pela administração pública.

3. ALTERNATIVAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

O processo de aperfeiçoamento da democracia não é tarefa simples, pois expressa, na realidade, a conflituosa tensão entre a sociedade civil organizada e o Estado. A discussão sobre de quem deve ser a iniciativa da criação de condições para que haja participação objetiva desvenda as questões de como inserir as populações periféricas no processo de tomada de decisões das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado e/ou como o associativismo da sociedade civil pode ajudar no processo decisório do poder público. Nesse sentido, vale ressaltar que os mecanismos de participação (como os conselhos) democratizam o Estado e incorporam setores populares organizados na gestão da política urbana nos diferentes níveis de governo (AZEVEDO; PRATES, 1991).

Para Dagnino, Oliveira e Panfichi (2006), novas preocupações teóricas e políticas trazem novos elementos para a análise da democracia na América Latina. Elas são resultados da combinação de diversos processos: a consolidação da democracia eleitoral em toda a América Latina; uma profunda insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social; eficácia governamental e inclusão política e os múltiplos experimentos de aprofundamento e inovação democrática, ampliação do campo da política e da construção da cidadania, processos que se vêm desenvolvendo recentemente em todos os países da América Latina. Este último processo renovou o debate sobre a democracia e enseja uma disputa de dois projetos políticos distintos: um deles é o chamado processo democrático participativo e outro o projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas, com um discurso participacionista da sociedade civil entendida como terceiro setor.

São apresentados a seguir alguns espaços em que a população tem exercido seu direito de participar das decisões políticas, bem como a divisão do poder no que diz respeito à administração pública. O mecanismo a ser analisado será o Orçamento Participativo e sua interface com outras formas de participação que, neste caso, serão os Conselhos.

3.1 Conselhos

Mais recentemente na História brasileira, os Conselhos tiveram uma forte aclamação popular para que fossem contemplados na Constituição Federal de 1988, que foi denominada de cidadã, uma vez que disciplina os direitos de cidadania de todos os brasileiros. Isso se deu pela participação da sociedade, que estava ansiosa por instrumentos de participação e de pressão ao Estado para realização e garantia de seus direitos sociais.

O objetivo que motivou a criação dos Conselhos, e que também aparece como um desafio, é o de controle social da Gestão Pública, para que exista o melhor atendimento à população.

Os Conselhos não são novidades, pois, ao buscar na História outras formas de conselhos, Gohn (2000, p.35) nos lembra de que:

Há experiências internacionais desde o século passado, como o conselho da Comuna de Paris, ou do início deste século (XX), como os conselhos dos Soviets, Conselhos dos Operários de Turim, conselhos Alemães, os antigos conselhos iugoslavos nos anos 50 ou os conselhos americanos do pós-guerra. No Brasil, houve experiências históricas como conselhos comunitários nos anos 60 e no final dos anos 70, ainda na fase do regime militar, ou os “conselhos dos notáveis” que atuavam junto às instâncias governamentais. Nos anos 80, os conselhos populares foram a novidade no cenário político. Nos anos 90, foram criados os conselhos gestores institucionais, previstos a partir da Constituição de 88.

Os Conselhos têm como característica fundamental o fato de serem espaços de participação da população como canal de diálogo com o Estado, sendo um mecanismo que a sociedade possui para interferir nas políticas públicas de forma democrática e descentralizadora.

Como se pôde verificar anteriormente, a forma de participação por intermédio dos conselhos não é nova, mas o que faz a diferença é a questão de os conselhos serem de caráter deliberativo, pois o “papel deliberativo sobre a política pública e a dimensão político-institucional que assumem é o que representa a novidade nessa experiência conselhistas atual.” (RAICHELIS, 2000, p. 43).

Outra questão que a autora destaca como sendo de fundamental importância sobre a concepção de conselho é a paridade. Essa não deve ser somente numérica, mas de representatividade, de correlação de forças. Também se

deve tomar cuidado para que a participação não se resuma à representação, na qual o membro do conselho não retorna mais à sua base para discutir conjuntamente com seus pares as questões levantadas no conselho. “Com isso, entramos na discussão da participação popular, pois os Conselhos são espaços importantes de democratização e, mesmo com todos os problemas apontados, são conquistas da sociedade civil.” (RAICHELIS, 2000, p.44).

Os Conselhos são importantes instrumentos de aperfeiçoamento da democracia. Eles se tornaram mecanismos valiosos para constituição e consolidação de espaços públicos, nos quais os sujeitos sociais exercem sua cidadania, podendo negociar com o Estado as políticas públicas e serviços sociais de qualidade.

Nas últimas décadas, tem crescido o desejo da sociedade civil e dos movimentos sociais por um sistema democrático que aproxime mais a sociedade do Estado, por um novo espaço de debates, ou espaços participativos e democráticos. Nos dias atuais, esses espaços são entendidos como instrumentos para um novo modelo de democracia que surgiram com o processo descentralizador implantado no Brasil na década de 1980 e que podem ser conhecidos como a experiência do Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (doravante CGPP), o fortalecimento da sociedade civil manifestado em ONGs, as Secretarias Regionais de Descentralização, além de fóruns e outros espaços públicos de deliberação e participação.

O complexo processo de construção da cidadania no Brasil, num contexto de agudização das desigualdades, é perpassado por um conjunto de questões que necessariamente implicam, na superação das bases constitutivas das formas de dominação e de uma cultura política baseada na tutela, o clientelismo e o patrimonialismo político. O desafio da construção de uma cidadania ativa se configura como elemento determinante para a consolidação de sujeitos-cidadãos que, portadores de direitos e deveres, assumem a sua convicção pela abertura de novos espaços de participação, enquanto componente essencial de ruptura com a lógica que os faz permanecerem excluídos e dependentes das fórmulas tradicionais que prevalecem na vida política brasileira.

A constituição de cidadãos, enquanto sujeitos sociais ativos, se consubstancia a partir da transformação das práticas sociais existentes e em sua substituição pela construção de novas formas de relação, que têm na participação

um componente essencial. O enfrentamento do patrimonialismo político é uma tarefa complexa e demorada em virtude do enraizamento das práticas de instrumentalização. O desafio que se coloca é o de construir novos hábitos, de neutralizar o clientelismo e de aproximar o cidadão do processo decisório.

A participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado. Isso configura o que Held (1987) caracteriza como um direito ao autodesenvolvimento, que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação de uma cidadania qualificada.

A efetiva participação da população nos processos decisórios, como é o caso do Orçamento Participativo, que vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas, requer um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem tanto os setores organizados e mobilizados estimulando sua adequação à institucionalidade, respeitando-se a autonomia e a auto-organização, como de envolvimento dos setores desorganizados. Isso está sendo construído dentro de uma lógica que não está apenas permeada pelo imediatismo e pelo utilitarismo, mas por uma radicalização da democracia que, alargando os direitos de cidadania no plano político e social, constrói efetivamente novas relações entre governantes e governados. Esse processo de gestão por meio do ingresso da cidadania organizada na máquina do Estado possibilita conhecer seu funcionamento e seus limites e estimula a construção de uma relação de corresponsabilização e de disputa, visando produzir consensos cada vez mais qualificados.

Apesar de muitos associarem o surgimento do orçamento participativo à experiência do município de Porto Alegre – a mais ousada e consolidada –, outras iniciativas já haviam sido empreendidas no Brasil no final dos anos 1970. Ainda durante o regime militar, registraram-se experimentos em Lages (SC), Vila Velha (ES) e Pelotas (RS), que tiveram pouca visibilidade e vida curta dadas as condições restritivas do contexto político do momento (SOUZA, 2000).

A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre está diretamente vinculada à capacidade que a administração local tem de criar canais legítimos de participação, combinando elementos da democracia representativa e de

democracia participativa. Trata-se de uma experiência que se tem multiplicado, enquanto referência da adoção de um processo participativo, baseado no conceito de esfera pública não estatal que incide sobre o Estado, com ou sem o suporte da representação política tradicional.

Essa experiência é constituída por uma multiplicidade de organizações sociais, admitindo, de acordo com Genro (1996, p.53), “a tensão política como método decisório e dissolvendo o autoritarismo do Estado tradicional sob pressão da sociedade organizada”. Nesse contexto, a participação adquire uma linguagem e uma prática de ruptura com o corporativismo territorialmente determinado, com ênfase numa lógica presidida por uma abordagem universal da cidade, criando para os setores populares, segundo Avritzer e Azevedo (1994, p.26), “uma opção viável e altamente competitiva de participação política alternativa às práticas clientelistas”. O Orçamento Participativo representa a possibilidade de o Poder Público ser o indutor de uma ampliação do espaço público que se caracteriza pela mudança do comportamento político com uma redução das práticas clientelistas.

Segundo Navarro (1999), parecem existir sinais de que um imaginário democrático começa a se constituir na cidade de Porto Alegre, principalmente entre os setores de renda mais baixa. Assim,

uma vez que o nível de investimentos não possibilita resolver todos os problemas sociais e atender todas as demandas, aprender como participar e negociar com outros grupos são uma necessidade inevitável. Se um conjunto de regras acordado depois de intensas discussões (possuindo assim legitimidade definitiva) governa todo o processo, e se o espaço para manobras clientelistas está diminuindo, então não há outra opção senão integrar-se ao processo e tentar obter êxito no mesmo (NAVARRO, 1999, p.321).

A experiência mostra a necessidade de articular três dinâmicas: a mobilização mais ampla possível, a transformação da burocracia e a constituição de apoio político. O aprendizado político fortalece práticas de combate às posturas utilitaristas adotadas pelas organizações comunitárias, que se traduzem na competição por recursos escassos, e práticas autoritárias e clientelísticas que são comuns até mesmo entre os próprios líderes comunitários, como revelam pesquisas realizadas nos primeiros anos da implementação do Orçamento Participativo. Mas, apesar de sua repercussão positiva, também devem ser mostrados os seus limites, e esses residem, segundo os analistas, nas contradições associadas às dificuldades

de ampliar a participação e a dependência em relação às autoridades municipais para estruturar a dinâmica de funcionamento (NAVARRO, 1999).

As transformações político-institucionais aqui apresentadas abrem um estimulante espaço para a construção de uma nova institucionalidade que tem na participação um componente importante para o fortalecimento da oferta cidadina na gestão da coisa pública, concordando com a afirmação de Navarro (1999, p.320) de que “a noção de representação tem-se afirmado gradualmente em muitas regiões da cidade como valor social”.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a necessidade de superar ou conviver com certos condicionantes sociopolíticos e culturais, à medida que o salto qualitativo começa a ocorrer a partir de diferentes engenharias institucionais que “têm uma progressiva penetração de formas públicas de negociação dentro da lógica da administração pública, renovando os potenciais do exercício da democracia” (AVRITZER; AZEVEDO, 1994, p.28). Isso também reforça a importância de pensar a participação como um método de governo (BORJA, 1988) que pressupõe a realização de certas precondições necessárias à sua viabilização no nível do possível, dadas às características da cultura política brasileira.

Os complexos e desiguais avanços revelam que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências que denominamos inovadoras fortalecem a capacidade de crítica e de interveniência dos setores de baixa renda por meio de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. Isso mostra que existem condições favoráveis para cidadanizar a política, deslocando seu eixo do âmbito estatal para o cidadão (GRAU, 1998).

Entretanto, essas experiências que inovam na relação entre Estado e Sociedade civil ainda estão longe de representar um paradigma de significativa repercussão no atual quadro brasileiro, principalmente em virtude da falta de vontade política dos governantes e da fragilidade do tecido associativo. Os grupos organizados que interagem e pressionam representam iniciativas fragmentárias que

não atingem o cerne de uma sociedade refratária a práticas coletivas. A realidade brasileira é marcada por configurar um contexto de baixa institucionalização, na qual a maioria da população pouco se mobiliza para explicitar sua disposição de utilizar os instrumentos da democracia participativa visando romper com o autoritarismo social que prevalece, além do fato da maioria das organizações sociais serem ou relativamente frágeis ou extremamente especializadas, tendendo a estabelecer relações particularizadas e diretas com a administração pública local.

3.2 O Orçamento Participativo: marca de participação popular

Apesar dessas lutas e mobilizações, não se pode deixar de enfatizar a postura tutelar que a elite brasileira sempre teve em relação aos trabalhadores. A história brasileira é marcada pelo clientelismo, pelo corporativismo e também pelas relações fisiológicas. As iniciativas de organização e de mobilização sempre foram abafadas pelas épocas de ditaduras vividas no país. Nos anos de 1970, tem início uma mobilização da sociedade de forma organizada, principalmente nas grandes cidades e suas periferias. Por meio de sua luta, essa sociedade organizada vai garantir, na década de 1980, uma participação intensiva no Processo Constituinte, gerando, assim, uma Constituição que garante a participação popular no que diz respeito ao controle das políticas públicas e sua gestão.

No Brasil, a Constituição de 1988 estabelece a participação cidadã e a soberania popular como princípios fundamentais e abre diversos mecanismos para essa participação, como o plebiscito, o referendo, o projeto de iniciativa popular e os conselhos.

Em Porto Alegre, capital gaúcha, surge o Orçamento Participativo como marca de participação popular. O Orçamento Participativo vem ao encontro da necessidade de espaços democráticos de participação política, de controle social e da luta pela conquista dos direitos sociais.

As experiências de Orçamento Participativo têm se pautado na ideia de uma nova ética no trato da coisa pública, tanto por parte dos governantes como da Sociedade Civil, centrada na Responsabilidade social, no reconhecimento da diversidade e da pluralidade, na ideia de publicização de conflitos entre interesses sociais, de forma a imprimir uma certa

transparência às ações do governo, e na garantia ao acesso às informações sobre a gestão pública. A ideia de partilha de poder implica a participação da população não só na elaboração, mas também na decisão das políticas públicas. (CEPAM, 1988, p.13).

A ideia de Orçamento Participativo focaliza a importância de ampliar os espaços de participação popular e de garantia do fortalecimento da democracia, pois essa implica espaços de participação direta, de divisão do poder e de descentralização das decisões que dizem respeito à elaboração e à execução das políticas públicas. A discussão do orçamento público não tem um caráter somente de participação, mas também serve para democratizar a elaboração de orçamentos feitos em gabinetes. Sánches (2002, p.14) nos lembra de que:

O surgimento do OP configura uma nítida ruptura com o clientelismo na política brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. O Partido dos trabalhadores tem sido identificado como o principal agente dessa inovação democrática e institucional. A maioria dos partidos políticos brasileiros tem reagido com críticas e oposição à difusão da experiência do OP no país. Ele tem se configurado como proposta dos setores de esquerda, críticos à organização tradicional da política brasileira.

O OP surge como um modelo de ruptura com a tradição política brasileira pelos Partidos Políticos progressistas (PT, PC do B, PSB). Nesse caso, as principais referências são o Partido dos Trabalhadores e a experiência que se desenvolveu no município de Porto Alegre (RS) e se consolidou. O OP propicia o aprendizado do funcionamento da máquina pública, fazendo com que se possa romper com o caráter tecnocrático exclusivo de elaboração de planos de investimentos. O Orçamento Participativo é um instrumento de gestão democrática que pode proporcionar à população o acesso ao debate, às informações, à reivindicação e à conquista de serviços públicos, visando à melhoria da qualidade de vida, bem como a redistribuição de renda.

O orçamento participativo tem se constituído também em um poderoso instrumento de redistribuição de renda. Embora muitas experiências de OP hoje em vigor tenham começado recentemente, no caso do município de Porto Alegre, têm sido feitos estudos com o objetivo de avaliar o efeito redistributivo da aplicação do Plano de Investimento, propostos pelo Orçamento Participativo e executados com prioridade por esta administração municipal. (SANCHES, 2002, p.15).

Tendo como princípio a soberania popular, o OP obriga que se respeite a decisão e a deliberação popular para implementação e execução de obras e

políticas públicas, uma vez que decide, com os representantes do Governo, os recursos financeiros para essas demandas. Outro princípio é a transparência, condição básica para o controle social e vinculada à prestação de contas que deve ser realizada pelo Poder Público.

Com a experiência e o aprofundamento dos debates, esses espaços públicos acabam por superar os corporativismos egoístas e os particularismos limitadores, que, aliás, brotam inevitavelmente num primeiro momento, em razão de uma longa história de exclusão e de ausência de decisões e de projetos coletivos. Assim, as pessoas lutam não apenas pelas demandas de suas ruas e de seus bairros, mas adquirem uma visão integral de sua cidade, de seu estado e de seu país. Portanto, tornam-se cidadãos e cidadãos solidários, com consciência crítica e preocupação social, entendendo os processos de dominação, combatendo-os e se reconhecendo como construtores de uma nova sociedade. (DUTRA; BENEVIDES, 2001, p.10).

Como se pode verificar, o que está em jogo é o protagonismo das pessoas que fazem a História e reconhecem, nesse processo histórico, a transformação pessoal e a transformação da sociedade. O Orçamento Participativo se torna um novo centro decisório juntamente com o Executivo e com o Legislativo, conforme nos lembram Genro e Souza (1997). Ele potencializa o exercício dos direitos da cidadania e motiva os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos. Cria, então, uma nova relação com o Estado, que faz com que a população conheça o seu funcionamento e que exerça sua cidadania, reconceituando a própria ideia de Estado e suas relações.

3.3. A experiência do op em porto alegre

A capital gaúcha foi a primeira a implementar esse mecanismo de participação denominado Orçamento Participativo e tem sido o referencial de implantação para muitas experiências em diversos municípios em que existe o OP.

No histórico brasileiro de elaboração de orçamentos públicos, as características mais lembradas pela população são: a corrupção, o clientelismo político, o patrimonialismo e o poder de decisão concentrado nas mãos de poucos. Com o OP, há uma diferenciação nesse processo, pois quem decide a respeito dos gastos públicos (na área de investimento) é a população que participa das assembleias, debate as prioridades e define onde serão feitos os investimentos da cidade.

Boaventura de Souza Santos, ao se referir ao OP de Porto Alegre, define-o como:

Uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento. (SANTOS, 2002, p. 466).

O autor continua sua reflexão destacando três princípios para o OP. O primeiro é que todo o cidadão tem o direito de participar, sendo que organizações e instituições não detêm nenhum tipo de prerrogativa. O segundo princípio é a existência de regras para a participação, propiciando uma combinação da democracia direta e da democracia representativa. O terceiro é a distribuição dos recursos de investimento baseados na combinação de critérios gerais com critérios técnicos, observando-se as rotinas e as restrições legais, financeiras e jurídicas que cabem ao Executivo respeitar.

Avritzer (2002) defende que a criação do OP de Porto Alegre está vinculada à ação de atores sociais organizados, que se destacaram num forte movimento na cidade para que se debatesse a questão orçamentária.

O processo de criação do Orçamento Participativo como uma instância de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e a superposição de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais, fato esse ligado ao desenvolvimento de

um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre. Não foi por acaso que esses movimentos foram os primeiros atores capazes de identificar a contenção na questão do orçamento. Em segundo lugar, também é importante destacar o fato de que a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia da cidadania e incorporá-la na constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional (AVRITZER, 2002, p.575).

Fedozzi (1999), em seu estudo sobre o OP de Porto Alegre, levanta a hipótese de que esse mecanismo gera mudanças na gestão governamental, na qual a realização das consultas populares apresenta o outro elemento de contrato, isto é, demonstra a partilha de poder sobre o orçamento público, utilizando a participação dos munícipes. Simultaneamente, esse mecanismo também faz com que o governo torne as contas públicas transparentes, à medida que realiza as prestações de contas não só para os tribunais de Contas, mas para a população. Outra característica destacada é a dinâmica institucional, a partir da qual a população intervém no processo de investimento dos recursos públicos. Essa dinâmica é exercida por meio de regras, rituais e critérios que normatizam e tornam o processo transparente.

Essa análise de Fedozzi sobre o OP de Porto Alegre acaba caracterizando, também, outros OPs de diversos municípios, pois a base desse programa se torna genérica, com algumas modificações e adequações de metodologia devendo ser aplicadas de acordo com cada realidade.

Podemos afirmar, portanto, que o OP tem as seguintes características: a divisão do município por regiões; a definição de critérios de participação da população, bem como da escolha de representantes; o estabelecimento de critérios para o atendimento das prioridades eleitas nas regiões; e as regras de funcionamento das Plenárias, bem como das competências das instâncias de representação, como o Conselho do OP, por exemplo.

O OP de Porto Alegre tem como referência histórica a mobilização dos movimentos comunitários da cidade, que se organizaram e pressionaram o Governo Municipal para que disponibilizasse o orçamento municipal para a discussão com a população.

Com a eleição do Partido dos Trabalhadores, em 1988, o Prefeito Olívio Dutra desenvolve a ideia de mudar a concepção da administração local, aderindo à discussão do orçamento municipal e desenvolvendo o OP. É importante ressaltar

que o PT se manteve no governo dessa cidade durante quatro mandatos, ou seja, por 16 anos, conservando, em todas elas, o OP, e modificando-o, de acordo com as necessidades apresentadas em cada uma das gestões. (AVRITZER, 2002).

O OP de Porto Alegre baseia-se no processo de decisão da população sobre os investimentos a serem realizados pela Prefeitura Municipal. Para realizar esse processo, o OP dessa cidade estabeleceu algumas etapas.

a) Primeira rodada de Assembleias Regionais

A cidade de Porto Alegre foi dividida em 16 regiões administrativas. Nessa primeira fase, são realizadas 16 assembleias regionais e seis plenárias temáticas. Os temas estabelecidos para as plenárias temáticas são: 1) circulação e transporte; 2) educação e lazer; 3) cultura; 4) saúde e assistência social; 5) desenvolvimento econômico e tributação; 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.

Essas assembleias são abertas a toda a população e à representação de qualquer instituição civil. Também participam o Executivo Municipal (Prefeitos e Secretários), e essas assembleias são coordenadas por integrantes do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e da Coordenação das relações com a Comunidade (CRC), que são membros da Administração Municipal. Têm participação nas Assembleias os membros do Conselho do OP, dos Conselhos Populares e das demais entidades comunitárias.

A primeira rodada do OP tem como dinâmica:

a prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimento do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente; a avaliação do Plano de Investimento do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo; a primeira eleição para o Fórum de delegados, mediante o critério de um delegado a cada vinte pessoas presentes na assembleia. (FEDOZZI, 1999, p. 118).

Em preparação essa Assembleia, a população se organiza autonomamente, isto é, sem a presença ou a coordenação de pessoas da Prefeitura Municipal. Os participantes fazem o levantamento das demandas que serão reivindicadas pelos moradores ou entidades populares e discutem a escolha dos representantes da região para Delegados e Conselheiros do OP.

b) Rodada intermediária

As reuniões intermediárias ocorrem entre a primeira e a segunda rodada de Assembleias oficiais. São organizadas pelos próprios moradores da região ou participantes das Assembleias Temáticas, tendo a presença de membros da Prefeitura Municipal. Nessa reunião, as demandas são hierarquizadas pela população participante. Também são escolhidos os Delegados do OP, mediante critérios estabelecidos que, em geral, propõem a eleição de um delegado para cada dez pessoas presentes, na maior reunião realizada pela Região ou pela Assembleia Temática.

c) Segunda rodada de Assembleias Regionais e Temáticas

Segundo Fedozzi (1999, p.120), essa reunião obedece aos seguintes passos:

1. O executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração da peça orçamentária do próximo ano, bem como apresenta a proposta de critérios para a distribuição de recursos de investimentos;
2. Os representantes comunitários apresentam para a assembleia dos moradores e para o Executivo as demandas priorizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e temáticas;
3. São eleitos os representantes ao Conselho do Orçamento Participativo, através da escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região e temática.

Depois de realizadas as etapas de Assembleias Populares, ficam formadas as instâncias institucionais de participação, isto é, o Fórum de Delegados e o Conselho do Orçamento Participativo (COP). O Fórum de Delegados é um órgão consultivo, de controle e de mobilização social. O COP é composto por dois membros titulares de cada Região e Assembleia Temática e dois suplentes; um Delegado titular e um suplente do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Porto Alegre; um Delegado e um suplente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre; um Delegado do CRC (sem direito a voto) e um Delegado do GAPLAN (sem direito a voto). Os conselheiros podem ser reeleitos apenas para um mandato. As atribuições do COP são:

Debater e aprovar a proposta orçamentária do município, confeccionada pelo GAPLAN, tendo como base as decisões sobre a hierarquização e prioridades de obras tomadas nas assembleias intermediárias. Rever a

proposta orçamentária final elaborada pela prefeitura; acompanhar a execução das obras aprovadas; discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução de obras aprovadas. (AVRITZER, 2002, p.579).

Vale ressaltar que existem critérios para a distribuição de recursos seguidos por uma pontuação para definição da prioridade eleita pelos moradores. Os critérios são os seguintes: a) carências dos serviços e de infraestrutura urbana; b) população em área de carência máxima; c) população total da região do OP; d) prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

Após a posse do Conselho do Orçamento Participativo (COP), os seus membros participam de um curso sobre Orçamento Público e sua sistemática financeira e contábil. Também elaboram seu cronograma de discussão, devendo isso acontecer na segunda quinzena de julho de cada ano. No mês de agosto, o GAPLAN elabora a matriz orçamentária que será a base da proposta orçamentária do exercício seguinte. No mês de setembro, o COP discute e delibera a matriz orçamentária e o detalhamento da proposta orçamentária para os programas de serviços e investimentos votados nas plenárias.

O final da redação da proposta orçamentária é realizado pelo GAPLAN, no final de setembro, tendo como base a aprovação do COP. Essa proposta é entregue à Câmara de Vereadores, no prazo estabelecido pela Constituição Federal, ou seja, até 30 de setembro. Os vereadores têm o prazo de 1º de outubro a 30 de novembro para discutir e votar a proposta orçamentária, realizando, obrigatoriamente, as Audiências Públicas.

No período de 1º de outubro a 30 de dezembro, o COP, o GAPLAN, a CRC e as demais secretarias elaboram o Plano de Investimento, baseado na proposta orçamentária enviada para a Câmara de Vereadores, fazendo a análise técnica, legal e financeira das demandas.

No primeiro semestre do ano seguinte, o COP realiza sua última etapa, que é a de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e das estimativas de receita do município. Nesse momento, os Delegados fazem um acompanhamento mais direto das obras e serviços que vêm sendo realizados, atendendo às decisões de suas Regiões e Assembleias Temáticas. Também nesse período, Delegados, Conselheiros e Representantes do município do CROPs e CTs, ou seja, os coordenadores regionais e temáticos do OP, começam a organização e a mobilização para o próximo ciclo do OP.

4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE TIMÓTEO

Timóteo é um município brasileiro do Estado de Minas Gerais. Possui 81.243 habitantes e pertence à região metropolitana do Vale do Aço, da qual a cidade de Ipatinga é o principal município.

É banhada pelo Rio Piracicaba e pelo Rio Doce, e dentro de seu território está situada uma das maiores siderúrgicas de aços especiais do mundo, a APERAM (ex-Acesita S/A).

4.1 A História do Município

A Carta Régia de 13 de maio de 1808, enviada pelo príncipe Dom João VI ao Governador e Capitão Geral da Capitania de Minas Gerais, Pedro Maria Xavier de Ataíde e Mello, estabelecia a importância estratégica do Leste de Minas para a Coroa Portuguesa, no contexto da reordenação da política imperial às mudanças que ocorriam nas metrópoles colonialistas. Para fazer a expansão rumo ao interior, entretanto, os colonizadores tinham que enfrentar a feroz reação dos índios, razão pela qual a Carta Régia também declarava guerra aos Botocudos e ordenava iniciar o ataque “contra esses índios antropófagos” – na verdade, não existe nenhum registro de canibalismo praticado pelos Botocudos, mas convinha à Coroa pintá-los como seres desprovidos de alma, portanto, “selvagens hereges...”. (TIMÓTEO, 2011)⁶

À vontade para fazer a guerra como quisessem, militares a soldo da coroa, bandeirantes e colonizadores não desperdiçaram munição e cometeram toda a sorte de atrocidades para exterminar os primeiros habitantes do Leste de Minas Gerais.

Estes índios eram os Aimorés, que em guerra com os Tapajós, se refugiaram na densa mata atlântica, e foram se distanciando de tudo e de todos até perderem seu nome e se transformarem nos hostis Botocudos, uma grande nação indígena que se subdividia nas tribos dos Puris, Coroados, Macomis, Naknuk etc., ocupando uma vasta região de matas, às margens dos rios Piracicaba (rio sem peixe ou peixe pequeno) e Watu (rio largo ou doce), Doce.⁷

⁶ Disponível em <http://www.timoteo.cam.mg.gov.br>.

⁷ Disponível em <http://www.timoteo.cam.mg.gov.br>.

Mas os colonizadores não tiveram uma vitória fácil. A resistência indígena foi intensa, e os brancos que não perderam a vida na mata – por vários motivos, entre eles o impaludismo – foram emboscados e mortos a flechadas pelos guerreiros Botocudos.

A guerra impiedosa dizimou quase por completo a nação indígena. As matas eram invadidas à procura dos índios, e ateava-se fogo ao mato para que ali morressem queimados. Foi sob essa barbárie que a região do Rio Doce começou a ser ocupada. Imigrantes recém-chegados e soldados recrutados sem nenhum critério destruíam as tribos indígenas e devastavam as florestas para se apossar das terras. As atrocidades eram tantas que o próprio Governador da Província se viu diante da necessidade de nomear o capitão de Cavalaria Tomas Guido Marlière como Inspetor Geral das Seis Divisões Militares do Rio Doce. Esse oficial francês havia chegado ao Brasil em 1808 e tinha adquirido grande experiência no trato com os índios Puris e Caipós na Zona da Mata. Como a guerra cruel contra os Botocudos não se mostrava eficaz para controlar os índios rebeldes, foi editado, em 1824, o Regulamento Interno para Aldeamento e Civilização dos Índios Botocudos no Rio Doce, na Província do Espírito Santo e na de Minas Gerais. Arredios ao contato com o homem branco, o índio continuava a resistir com sua cultura e suas armas.

Os conflitos se generalizavam em matanças e atrocidades, com as quais não concordava Guido Marlière. Ele alertava que o assassinato de índios atraía a vingança de muitos outros e provocava a desordem coletiva. Marlière defendia que o contato com os índios deveria ser feito com boa vontade e interesse humano e que sua mão de obra podia ser aproveitada. “Não tenho escravos, apenas uma fazenda em Guidowald, em que os índios me fazem grandes plantações anuais, pago-lhes o seu salário e comemos juntos...”.⁸ Guido Thomas Marlière nasceu em Jarnage – antiga província de Marchena na França, em 3 de dezembro de 1767, e faleceu na fazenda de Guidowald, em Minas Gerais, em junho de 1836. O civilizador Guido Marlière passava pelo atual Município de Marlière, antiga Babilônia, quando deparou-se com um horizonte de vales e serras, montanhas a perder de vista, um céu magnífico, água em abundância e, em êxtase, exclamou, em francês: *Dieux, je crois!* (Deus eu creio! que pronunciava-se “diê” jacroá).

⁸ Disponível em <http://www.timoteo.cam.mg.gov.br>.

Foi assim que acabou “surgindo” a Serra do Jacroá, tal e qual entenderam gentios e nativos que integravam a comitiva. Jonathas Durço, em “Pokrane – Da saga dos Botocudos ao Nascimento de um Arraial”, diz:

os aldeamentos dos indígenas realizados por Guido Marlière e seus auxiliares foram o início da fundação de muitas cidades, conhecidas hoje como Cataguases, Ubá, Muriaé e muitas outras! A semente pacífica e iluminista plantada por Guido Marlière floresceu, talvez não da forma que deveria, mas abriu o caminho para o surgimento de quase todas as cidades desta parte do sertão mineiro, pouquíssimas são as cidades desta região e do rio Doce que não tiveram sua origem na ação civilizadora exercida por Marlière, seja por uma ação direta ou indireta.⁹

A história do Município de Timóteo tem seu início no século XVII, quando faiscadores, atraídos pelas riquezas minerais do sertão, se instalaram na margem direita do rio Piracicaba. No dia 11 de setembro de 1831, chega à região o Alferes português Francisco de Paula e Silva, instalando-se no lugar conhecido como Ribeirão de Timóteo, segundo consta em carta de Sesmaria expedida a seu favor em 1832. Por esse documento, comprova-se que Timóteo já possuía nome em princípios do século XIX. Os antigos moradores, principais pioneiros, narram que Manoel Timóteo foi dono de uma vendinha localizada na mineração da Lavrinha, que, a partir de 1832, se fixou às margens de um ribeirão. Manoel Timóteo muito contribuiu para que o topônimo Timóteo se tornasse o nome do lugar, pois os primeiros povoadores passaram a chamar o lugar de Timóteo ou São Sebastião do Alegre.

Conforme depoimentos de antigos moradores, como Levir Calisto Fernandes, Luciano José da Silveira, Manoel Mariano de Abreu, Jorge Dias Duarte, Joaquim Ferreira de Souza, Sebastião Evangelista de Souza (Sebastião Cota) e outros.

O negro Manoel Timóteo era um comerciante nômade que se instalou às margens de um ribeirão onde vendia produtos aos viajantes que transitavam pelas terras dos descendentes de Francisco de Paula e Silva, “Chico Santa Maria”, a partir de 1832.¹⁰

Com a chegada à região do Alferes Santa Maria, tem início a abertura de clareiras na mata, a construção da sede daquele que seria um imenso latifúndio, o

⁹ Disponível em <http://www.timoteo.cam.mg.gov.br>.

¹⁰ Disponível em <http://www.timoteo.cam.mg.gov.br>.

desenvolvimento da agricultura e da pecuária. A fazenda do Alegre, como se tornou conhecida, constituiu-se, a partir de então, em importante ponto de apoio para as embarcações que subiam e desciam o Piracicaba em direção à Vila Rica ou Vitória. O Alferes Francisco de Paula e Silva foi casado com filha de tradicional família do Onça (hoje Jaguarapu), por nome Teodora Umbelina da Cunha. Foram seus filhos e herdeiros: Capitão Francisco de Paula e Silva Júnior (Chico Santa Maria), Francisca Carolina, Joaquim de Paula e Silva, Maria de Paula e Silva, Maria Teodora Umbelina de Paula e Silva, José Luiz de Paula e Silva, Antônio de Paula e Silva e Emilia Rosa de Paula e Silva. Chico Santa Maria não se casou, vivendo em concubinato com suas escravas, entre as quais Rosa Esméria, Maria Africana, Maria José e Bárbara Maria. Sua enorme descendência herdou as terras da Sesmaria, terras essas que permanecem, ainda hoje e em parte, como legado da família e que, por outro lado, foram também vendidas a particulares, como João Lino de Sá, Manoel Lino de Sá, João Malaquias Ferreira, Antônio Malaquias e Sebastião Malaquias Ferreira. Os Lino de Sá compraram terras, em 1885, de José Luiz de Paula e Silva. Antônio Malaquias Ferreira, natural de Caratinga de Joanésia (Mesquita), instala-se na baixada grande (Horto Malaquias).

Antônio Malaquias Ferreira fez a doação de seus bens à Igreja, criando assim o Patrimônio que teria patrono São Sebastião. Foi para o casamento da filha Maria Teodora e o batizado de Teodorico Malaquias (Birica) que o casal Saninha e João Malaquias construiu um galpão, coberto com folhas de palmito, em 1907, cerimônias realizadas pelo Padre Penido de Santo Antônio do Grama (atual Jaguarapú), celebrando também as primeiras missas. Em 1913, o Sr. Manoel Mariano de Abreu, “Manoel Bentinho”, veio de Babilônia, hoje Marliéria, com a esposa, D. Tereza Altina de Jesus, e os três primeiros filhos: José, Maria Germana e Joaquim Zeferino de Abreu, “Joaquim Bento”. Nesse mesmo ano, construiu sua residência, uma casa de alvenaria, com ampla varanda, onde foi inaugurada a primeira loja de tecidos, armarinhos, cachaça e remédios de São Sebastião do Alegre. Em 1913, “Manoel Bentinho”, Benjamim Vieira, José Cassiano e outros construíram a igreja de madeira e telha cumbuca no largo de terra plana (atual praça 29 de abril). Em 1918, várias famílias instalaram-se no povoado, como as de José Moreira Bowen (José Adão). Também foi construída uma “casa de escola” por Manoel Bentinho, no terreno de São Sebastião, onde não se pagava para morar – quando foram surgindo barracos e, assim, teve início o povoado de São Sebastião

do Alegre. Alegre porque aquelas terras faziam parte da Sesmaria do Alegre, pertencente a Francisco de Paula e Silva Santa Maria, antes de serem adquiridas pelos irmãos Malaquias. O povoado pertencia a São Domingos do Prata.

As principais famílias do lugar, a partir dos anos 1930, eram as de Matheus Araújo, Oscar Martins Quintão, José Moreira Bowen, Manoel Mariano de Abreu, Joaquim Ferreira de Souza, Sebastião Malaquias, Tonico Lunga, Joaquim Paixão, Sebastião Evangelista de Souza, Luciano José da Silveira, Pedro Estevão, Antônio de Paiva, João Martins, Quintino Alves, América Sudária de Jesus, Modesto Rosa, Jorge Dias Duarte, Adelino Mendes, Otília Martins Fraga e muitas outras. Por força do Decreto-lei estadual n.º1058, de 31 de dezembro de 1940 o povoado de São Sebastião do Alegre, já conhecido como povoado de Timóteo, é elevado a Distrito, desmembrando-se de São Domingos do Prata e passando a pertencer a Antônio Dias, com o nome de Timóteo. A instalação do distrito ocorreu a 1º de janeiro de 1941, sendo empossado seu primeiro Juiz de Paz o Sr. Joaquim Ferreira de Souza, que, a 24 de junho do mesmo ano, deu posse no cargo de Escrivão de Paz e Notas Interino ao Sr. José Moreira de Castro (José de Pio).

Em setembro do mesmo ano, José de Pio nomeou o farmacêutico Raimundo Alves de Carvalho como sucessor de Joaquim Ferreira de Souza no cargo de Juiz de Paz. Em 31 de outubro de 1944, foi fundada a Cia. Aços Especiais Itabira (Acesita) pelos engenheiros Amyntas Jacques de Moraes, Percival Farquhar e Athos de Lemos Rache. A lei estadual nº336, de 27 de dezembro de 1948, desmembrou o distrito do município de Antônio Dias, incorporando-o a Coronel Fabriciano. Por força da Lei estadual nº2714, de 20 de dezembro de 1963, Timóteo foi elevado a município, ocorrendo sua instalação a 29 de abril de 1964, tendo sido nomeado intendente o Sr. Virico da Fonseca, que governou a cidade até a posse de seu primeiro prefeito, o Sr. José Antônio Araújo.

A comunidade prosperou em torno da Cia. Aços Especiais Itabira (Acesita) com uma formação antropológica diferenciada, na qual permanece construindo suas vidas, “plantando seus grãos de sonhos”. É uma cultura forjada na luta sindical, colaboradora principal na construção do parque industrial da Cia. Aços Especiais Itabira (Acesita), pois centenas de famílias criaram sua própria identidade mesclada com a cultura tradicional e com a história do povo timotense. Entrelaçadas, unidas, formam uma comunidade única alimentando um só coração. A cidade tem praças e jardins, marcos lendários, pontos místicos e religiosos, e é

considerada Capital do Inox e Portal de entrada para o Parque Florestal do Rio Doce. No município, há um ar de cidade jovem que respira o suave perfume da história de seus precursores e que convida ao mais agradável dos passeios.

O ponto forte de sua economia é a siderurgia, na figura da empresa APERAM, antiga Acesita. Outros ramos de destaque são a mecânica, a extração mineral, o vestuário e as madeiras. O município atualmente é conhecido como a capital do inox, justamente por ter em seu território a única siderúrgica que produz o aço desse tipo em toda a América Latina; também é o segundo município mais produtivo do leste de Minas.

São mais de 18 mil habitantes que fazem parte da população economicamente ativa, distribuída em mais de 200 indústrias, 2000 estabelecimentos comerciais e 3500 prestadores de serviços. O setor industrial se destaca com mais de 54% da população trabalhadora.

Em 2003¹¹, o PIB (Produto Interno Bruto) de Timóteo era de R\$1,45 bilhão e estava na lista de cidades com o maior PIB do Brasil, situando-se em 96º lugar. Já em 2010, o PIB da cidade estava em R\$ 1,197 bilhão.

4.2 A implantação do Orçamento Participativo

O orçamento participativo foi implantado na cidade de Timóteo em 2001. A cidade foi dividida em 07 regionais, nas quais ocorriam reuniões, a fim de se estabelecerem prioridades na aplicação de recursos do município e de se discutirem as mais relevantes necessidades da população.

A transparência e a participação no OP foram o foco principal para a administração, buscando uma participação aberta a todo o cidadão. A valorização do morador do bairro foi o destaque principal. É ele quem toma a palavra, expõe suas reivindicações, vota a prioridade e elege os delegados. A representação de delegados se dá também por manifestação espontânea no momento da plenária. Nesse sentido, o que se percebe é que o OP se torna um novo espaço de participação e de conscientização do cidadão sem a intermediação de instituições,

¹¹ Disponível em <http://www.descubraminas.com.br/Turismo/DestinoPagina.aspx?cod.>

que, muitas vezes, podem estar viciadas pelo clientelismo marcante na cidade, além de abrir espaço para novas formas de organização, à medida que o cidadão vai tomando consciência de sua capacidade de mobilização.

Nesse sentido, a Equipe da Secretaria de Planejamento, juntamente com todo o secretariado municipal (inclusive eu, que era o secretário de Administração) e a assessoria do prefeito, fez várias reuniões em bairros da cidade, a fim de apresentar a proposta de OP para os moradores e explicar como seria o seu funcionamento. Para que isso ocorresse, foram utilizados mecanismos de comunicação como carro de som, convites a entidades diversas e associações de bairros, divulgação por meio de panfletos nas escolas e rádios da região. É necessário destacar também a importância dos equipamentos públicos localizados nos bairros para acolher a população participante das reuniões.

4.3 Medidas políticas implementadas

Como já foi dito, o processo iniciou-se com reuniões em todas as 07 regionais, nas quais foram dadas as devidas explicações do processo do orçamento participativo e de suas regras. Primeiramente eram apresentadas as prestações de contas das atividades desenvolvidas pelo governo municipal, onde era exigida a presença de todo o secretariado municipal para que fossem sanadas todas e quaisquer dúvidas da população no que se refere aos projetos executados, os em execução, os serviços prestados pela Prefeitura entre outras,

Estas prestações de contas eram feitas através da projeção em slides de fotos das obras e serviços juntamente com os valores investidos, para que o cidadão tivesse conhecimento de tudo que estava sendo feito na cidade por aquele governo. A partir dos questionamentos dos munícipes sobre determinado investimento realizado e demonstrado nos slides nasciam discussões sobre a necessidade de se investir mais ou menos em determinada atividade. Ficou claro a falta de conhecimento da dimensão de atividades que são desenvolvidas pela prefeitura que o cidadão sequer conhecia ou imaginava que era de responsabilidade do poder público municipal.

Após estas demonstrações e discussões começava-se a tratar das prioridades a serem elencadas, onde eu, enquanto representante do governo buscava, junto aos presentes, discutir a importância de se priorizar determinado

bairro que está mais carente de serviços públicos em detrimento a outros que estavam mais bem servidos, uma vez que os recursos sempre são menores do que as necessidades da população.

Por decisão do prefeito municipal, em sua gestão não foram alocados recursos no orçamento municipal com exclusividade para atendimento ao O.P, a forma adotada foi a de se hierarquizar as prioridades e demandas votadas nas reuniões para posteriormente serem executadas de acordo com o caixa da prefeitura.

Nos primeiros anos, por conta da participação do Prefeito e pelo espaço que estava sendo proporcionado, os participantes não se limitavam às questões dos investimentos, discutiam também o funcionamento da cidade e questões de manutenção. Ainda nessa fase, eram eleitos os delegados, que seriam os representantes do bairro e fariam a “ponte” entre a população e a Prefeitura. A eleição desses delegados se dá na proporção de 1 para 10 pessoas presentes do bairro, ou seja, cada 10 participantes elegem 1 delegado, ficando garantida a representação de 01 delegado por instituição presente.

Depois de feitas todas as discussões e escolhidos prioridades e delegados, é realizada uma grande plenária na região central da cidade, em que os delegados de todas as regionais elegem 03 prioridades hierarquizadas para cada regional e também para a cidade como um todo. Nessa plenária, também são escolhidos os conselheiros.

A ânsia pela transparência administrativa e por imediatos investimentos na solução dos problemas foi destaque nas primeiras rodadas das reuniões.

Notadamente, as questões de saúde, educação e infraestrutura foram destaques por quase todas as regionais.

A eleição dos delegados ocorre na proporção de 10 para 1. A cada dez pessoas de um bairro presentes na reunião, esse bairro terá direito a um delegado. Também é garantido o direito de um delegado por instituição presente nas reuniões.

Os Delegados têm a função de divulgar as informações sobre o funcionamento do OP, de organizarem os moradores para participarem das reuniões e, principalmente, mobilizarem a comunidade para a votação da prioridade do bairro ou regional. Para isso, eles contam com informações da Prefeitura Municipal e folhetos informativos.

Existem espaços de encontro e de debate para os delegados que são os Fóruns Municipais e os Fóruns Regionais de Delegados. Esses fóruns têm como objetivo a articulação dos delegados para discutir as prioridades levantadas nas reuniões, conhecendo, assim, um a prioridade do outro, para também despertar a solidariedade e verificar o que é realmente necessário para ser executado. Para ajudar nesse processo de discussão das prioridades, é feita a Caravana da Cidadania.

A Caravana da Cidadania é um momento para os Delegados visitarem a região e verificarem *in locu* os temas levantados nas reuniões das regionais, além de conhecer obras e ações que estão sendo executadas pelo governo municipal. Essa visita tem como objetivo estabelecer o relacionamento entre os delegados de uma região e, principalmente, favorecer o conhecimento da realidade do “vizinho”. Ela propicia ao delegado conhecer a região e as necessidades emergenciais a serem resolvidas, subsidiando assim a análise de cada prioridade levantada e despertando o sentido de solidariedade social. É importante ressaltar que esse procedimento é utilizado em diversas experiências de Orçamento Participativo.

No primeiro ano de implantação do OP, houve maior participação em relação a outros anos, pois era o ano da novidade e da expectativa de um Governo Popular. Era o momento de se discutir tudo. Todos os problemas que angustiam a população eram colocados na Assembleia. Havia uma necessidade de falar com o Prefeito e de lhe mostrar a situação que existia em cada bairro. A necessidade era de resolução imediata, e as falas eram muitas vezes particularizadas.

A partir do segundo ano, constata-se uma diminuição na participação. Uma explicação possível para essa diminuição é a da não-realização, até a época das reuniões do OP, das obras votadas nos anos anteriores caracterizando, talvez, uma descrença no processo do OP e a necessidade imediata da população de ver seus problemas resolvidos em curto prazo. Em outros casos, em locais onde foram realizadas as obras e sanadas as urgências, a participação também diminuiu, podendo-se aventar que esse fato seja consequência da fragilidade do exercício da cidadania. Essas hipóteses aparecem de maneira objetiva nas entrevistas.

Vejamos o que diz Pont a respeito da participação inicial das pessoas nesse processo:

Disputar a renda da cidade abertamente, democraticamente, estabelece novos parâmetros igualmente para a discussão e a superação do egoísmo e da solidariedade, uma consciência mais aguda entre a cidadania. As pessoas aparecem, a primeira vez, para resolver o problema da frente da sua casa - nem é da rua. Em alguns anos, já se preocupam com a rua, com o bairro, com a cidade, com políticas setoriais. Isso gera uma outra visão, de enfrentamento contra o individualismo e o egoísmo ensinados pelo capitalismo. (PONT, 2000, p. 81).

Pode-se analisar a participação no sentido em que Pont a coloca. As pessoas participam do processo inicialmente para resolver seus problemas, mas, com o passar do tempo, com o envolvimento no processo, verificamos que o OP estabelece uma relação entre as pessoas e a cidade, fazendo com que os cidadãos se sintam sujeitos do processo e comecem a participar com uma visão de solidariedade e de cidade. Quando detalharmos as entrevistas, isso poderá ficar mais claro.

O desenvolvimento da capacidade crítica do cidadão é de fundamental importância para o exercício da cidadania e a formação de atores sociais, protagonistas da história. Diante disso, pode-se fazer referência a Pont, que discute a importância da aprendizagem cidadã que o processo do OP oferece aos seus participantes.

No momento em que se chama a população para discutir, em assembleias, para onde vai o dinheiro público, de maneira organizada, sabendo quanto será a receita, quanto será a despesa, quanto vai para cada Secretaria, quais são os principais tributos, o que vem de cada tributo, quanto se gasta com a manutenção, com o custeio, quanto é que vai para a folha de pagamento, o que é possível investir, – essa socialização de informações contribui para tecer novas relações na sociedade. A disputa da renda da cidade passa a ser um material politizador, conscientizador. (PONT, 2000, p. 80).

O OP se mostra um impulsionador de agentes sociais, pois possibilita a organização, o diálogo e a mobilização dos moradores de uma região em torno do que é comum, discutindo e debatendo o que será melhor para essa comunidade. Isso possibilita conhecer o funcionamento da cidade e despertar os cidadãos para o compromisso com o bem-estar dela. A cidade se torna o espaço de aprendizagem, de relacionamentos e de solidariedade. O OP abre espaço para o surgimento de novas lideranças e desperta para a necessidade do controle social e da cogestão, fazendo com que as pessoas se interessem pelo que é público e possam atuar, com maior interferência, em outros espaços de participação existentes no município.

4.4. A avaliação dos resultados: A percepção dos entrevistados

É importante destacar que as entrevistas se constituíram em instrumento fundamental para a melhor compreensão do processo de participação popular que o Orçamento Participativo tem como pressuposto. As entrevistas levaram em conta sexo, renda, escolaridade e outros fatores que ajudaram a traçar o perfil dos entrevistados.

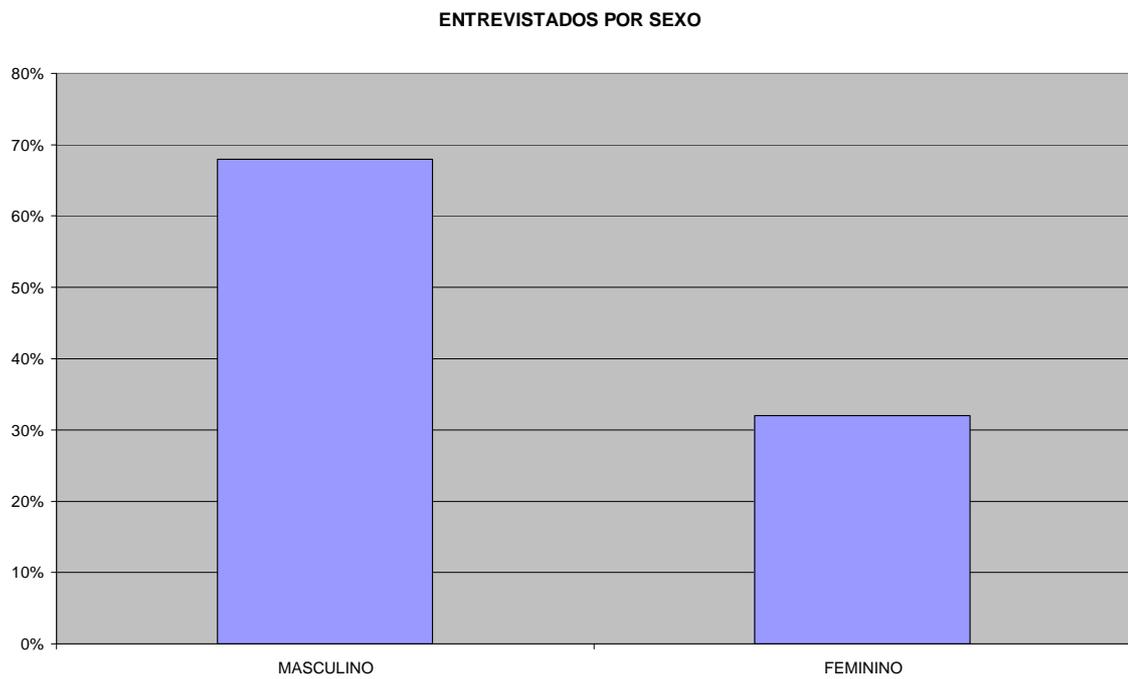


GRÁFICO 1 – Entrevistados por sexo
Fonte: Dados da pesquisa.

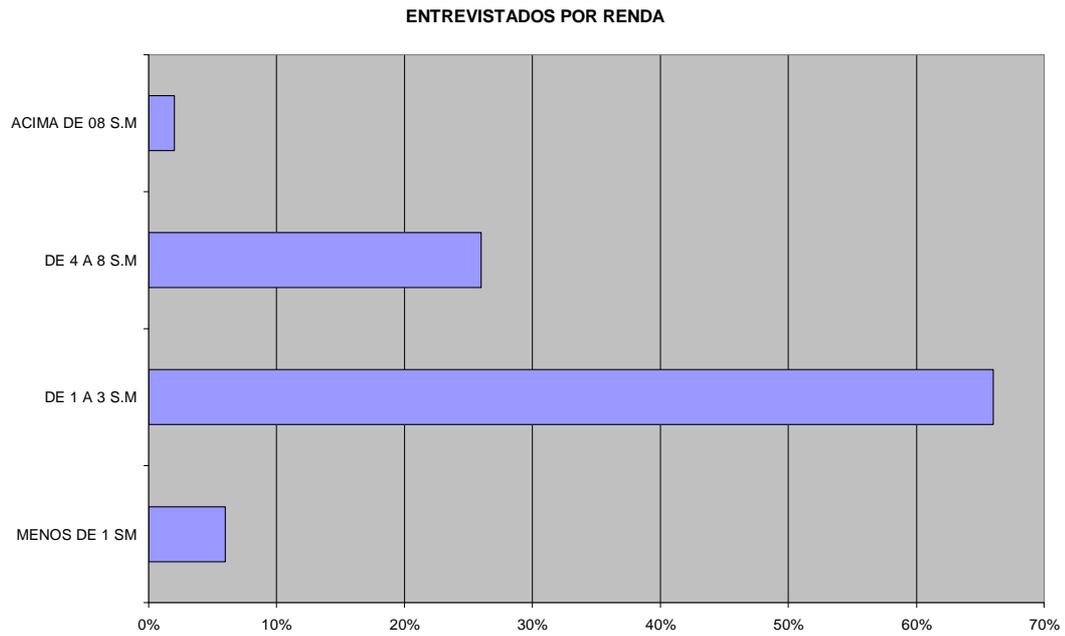


GRÁFICO 2 – Entrevistados por renda
 Fonte: Dados da pesquisa.

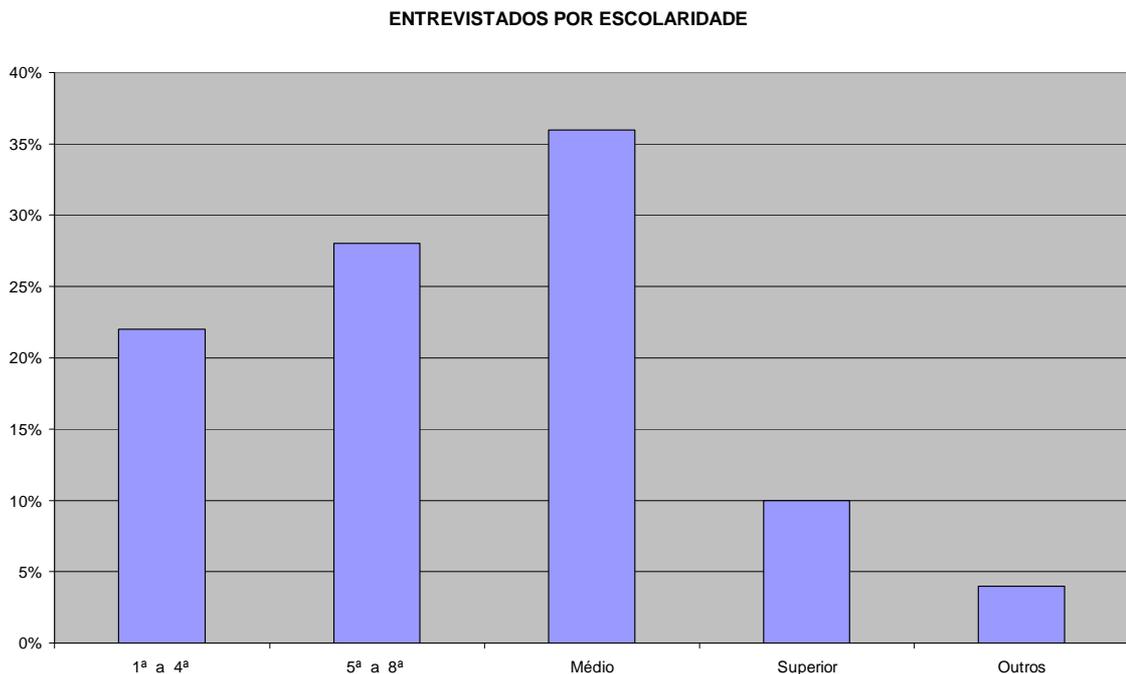


GRÁFICO 3 – Entrevistados por escolaridade
 Fonte: Dados da pesquisa.

O enfoque das entrevistas foi a história de vida por meio do aspecto de formação e aprendizagem dos participantes, no que diz respeito ao efetivo ganho ou não de experiências que os fizeram sujeitos ativos, no que tange à cultura de participação e engajamento na gestão administrativa e política local.

Foram entrevistadas 94 pessoas, sendo 47 participantes do orçamento participativo de um ou mais anos e 47 pessoas que não participaram do orçamento, porém procuraram-se entrevistados que possuíssem perfis semelhantes quanto à condição social. A forma encontrada foi a de analisarmos pontualmente moradores de bairros de mesmo nível, buscando diagnosticar percepções em duplas de entrevistados e/ou pequenos grupos assemelhados.

A seguir, no GRÁF.4, é possível verificar quais foram os bairros em que as entrevistas foram concentradas.

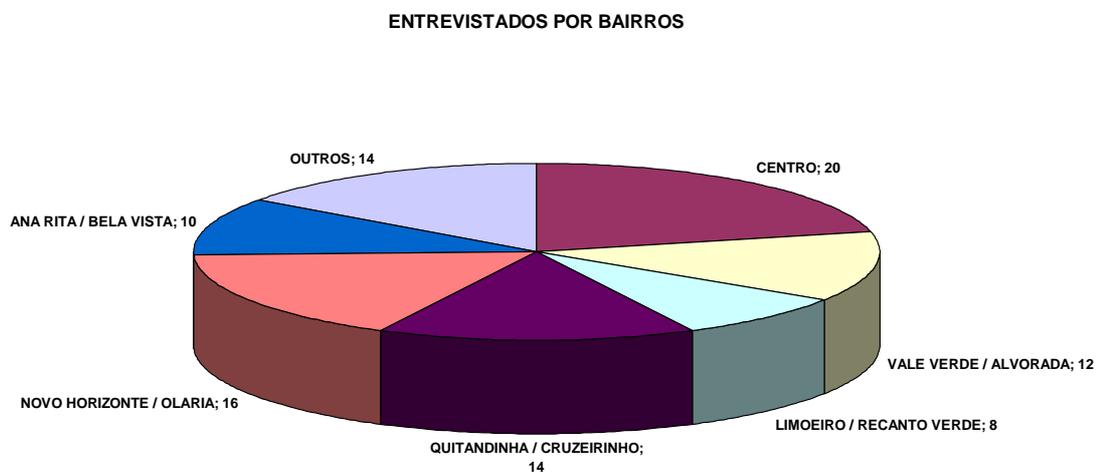


GRÁFICO 4 – Entrevistados por bairros
Fonte: Dados da pesquisa.

Assim, as primeiras perguntas dizem respeito ao perfil de cada participante, a fim de estabelecermos se existe ou não diferentes formas de ver os aspectos abordados nas entrevistas de pessoas de mesmas características ou classe social. A análise dos depoimentos nos permitiu traçar um interessante “quadro da situação”, pois se verificou, entre os entrevistados, que, excluindo-se a condição de participantes do OP, 43% não tinham nenhuma participação em qualquer entidade e/ou grupo social, 21% participavam de alguma associação de moradores, 16% participavam de clubes desportivos e/ou conselhos, 7%, em atividades sindicais, e 13%, em outras entidades.

GRUPO A

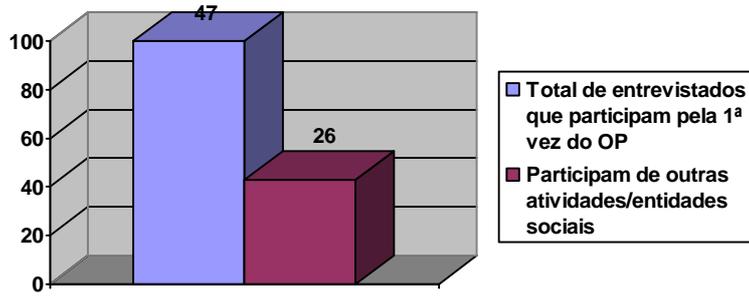


GRÁFICO 5 – Participações em outras atividades sociais
 Fonte: Dados da pesquisa.

GRUPO B

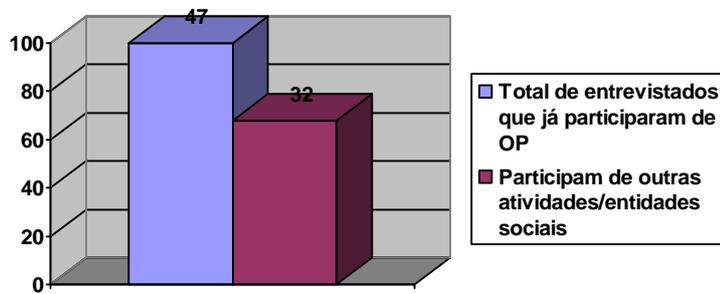


GRÁFICO 6 – Participações em outras atividades sociais
 Fonte: Dados da pesquisa.

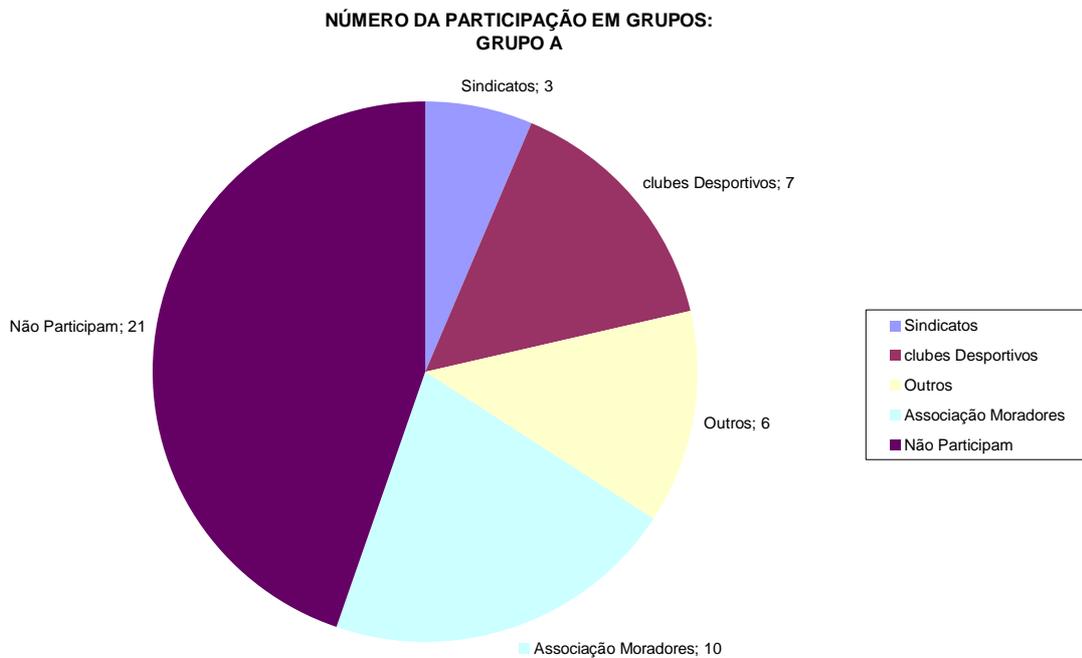


GRÁFICO 7 – Participação em Grupos: A
 Fonte: Dados da pesquisa.

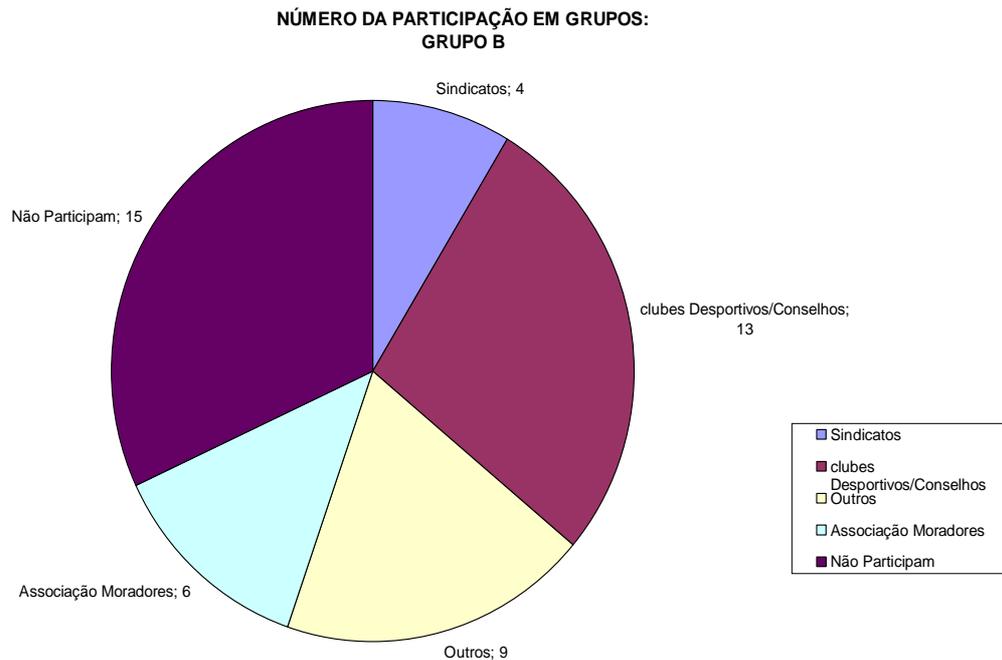


GRÁFICO 8 – Participação em Grupos: B
Fonte: Dados da pesquisa.

Dos que participaram do OP, 68% dizem participar de mais de uma atividade de participação popular ou associativa. A maioria informou que está envolvida em algum tipo de conselho de políticas públicas, ou seja, Conselho do Idoso, Conselho da Criança e do Adolescente ou Conselho de Saúde.

Ficou identificada, em menor número, a participação em Associações de Moradores, seguida por representantes dos sindicatos. Os menos citados, surpreendentemente, foram as participações em entidades religiosas, Ongs e Partidos Políticos.

O que pode ser constatado, por meio dos depoimentos, é que os entrevistados estabelecem uma ligação estreita entre as diversas formas de participação popular, reconhecendo, de forma explícita, que o OP é o catalisador delas. Muitos entrevistados afirmaram que eles se sentiram motivados a participar de outros movimentos depois de começarem a participar do OP em Timóteo e que, para eles, o OP atuou como um estimulador para a participação em outros espaços.

O que se pode verificar, pelas entrevistas feitas, complementadas, também, com as observações realizadas nas Plenárias do OP e nas reuniões do Conselho do OP, é que há indícios de reconhecimento de que se deu, de fato, um desenvolvimento pessoal com vários dos entrevistados. Muitos declararam que houve uma mudança no seu jeito de ser, isto é, perderam a timidez que os impedia

de se expressar em público por se acharem sem capacidade para isso. Com a participação sistemática e regular, que o OP cria e estimula, alguns foram perdendo o medo de falar e de expor suas ideias e opiniões, bem como começaram a se interessar mais pelo que acontece na cidade.

A abertura de espaços para discussão dos problemas dos bairros deu a eles, de forma reconhecida, a dimensão de que era possível se reunir e, por meio desse processo, ajudar as pessoas do bairro e da Cidade, possibilitando uma maior integração social, assim como a percepção mais consistente de que essas diferentes alternativas de participação podem gerar nos envolvidos: consciência política e social, em potencial, para contribuir, de forma mais coletiva, com sua cidade e seu bairro.

Um evento especialmente destacado pelos entrevistados foi a “Caravana”, atividade que é feita pelos delegados e conselheiros do OP, por meio da qual eles visitam as regiões, a fim de melhor decidirem sobre as prioridades dos bairros. Esse processo, confessam os entrevistados, desperta o sentimento de pertencer a uma cidade, pois conselheiros e delegados começam a conhecer a realidade dos outros moradores e não somente a sua.

Achava que conhecia suficientemente a cidade, hoje, através da Caravana, vejo que estou totalmente por fora, o município é bem maior e cheio de problemas do que imaginava. (Entrevistado 4)

Destacamos, em 14 depoimentos, a ênfase no caráter solidário desse processo:

O orçamento participativo é muito interessante, uma vez que proporciona a visualizarmos que os problemas de nosso bairro chegam a ser infinitamente menor quanto aos dos outros. Com isso podemos ajudar com nosso direcionamento de melhorias. (Entrevistado 16)

Com a participação, os sujeitos se sentem mais fortes para reivindicar e dar sugestões para resolução dos problemas não só de seu bairro, mas da cidade. Esse sentimento foi encontrado em 19 entrevistados.

Agora sei quais são as principais necessidades da cidade e sei quais setores da prefeitura devo procurar, vou reclamar nos referidos órgãos mais vezes. (Entrevistado 9)

Vinte e um entrevistados disseram que participaram mais de uma vez do orçamento participativo devido a melhorias solicitadas nos OP's anteriores terem sido atendidas.

Antes de participar do OP, tudo que eu pedia não era realizado pela prefeitura, após ter participado uma vez, conseguimos aprovação do asfaltamento de minha rua e ela foi asfaltada. Agora quero mais benfeitorias para o bairro. (Entrevistado 28)

Com a participação nesse processo, segundo alguns entrevistados, o cidadão toma conhecimento de como funciona a administração pública. Ele começa a entender a dimensão da cidade e passa a reconhecer que os problemas são muitos, e os recursos públicos são poucos para atender a tamanha demanda. Desperta-se, assim, o interesse em ajudar a fazer as coisas acontecerem.

Não sabia que a prefeitura era envolvida em tantos projetos e ajuda a manter tantas instituições. Achava que a prefeitura tinha muito dinheiro e que o prefeito torrava tudo sem nenhum critério. (Entrevistado 43)

Esse processo, afirmaram 24 dos entrevistados, amplia a visão do que é ser cidadão, pois, participando do OP, as pessoas começam a perceber que política não é apenas eleitoral. Ela se relaciona com o dia a dia das pessoas, há a necessidade de se fiscalizar o Governo, e é um direito e um dever expressar suas opiniões.

Não sabia como funcionava a prefeitura, achava que o prefeito fazia o que queria com o nosso dinheiro, não sabia que ele tinha limites e que o cidadão tinha como cobrar e fazer valer seus direitos, sem ser apenas através do voto. (Entrevistado 11)

Ficou evidenciado nas entrevistas que o orçamento participativo faz com que o cidadão possa se manifestar e cobrar que o poder público se mobilize para transformar a vida mais confortável e melhor do contribuinte.

Eu não tinha conhecimento onde poderia reclamar da falta de investimentos na cidade, só fazia no período eleitoral, quando o candidato vinha pedir meu voto. Hoje tento convencer os companheiros que participam comigo quais são as principais prioridades e também aproveito a participação do prefeito para cobrar outras situações que vejo não estarem corretas. (Entrevistado 02).

Um das principais conquistas citadas nas entrevistas dos que já participaram e que foi colocada pelos entrevistados é a transparência que esse processo propicia. A partir do momento em que se toma conhecimento do funcionamento da Administração Pública, as pessoas sentem que têm o direito de falar, elas se apropriam desses espaços e se tornam fiscais das ações que foram determinadas no processo participativo.

Agora que estou entendendo melhor todo o processo e quais são meus direitos, me sinto um cidadão melhor. (Entrevistado 13)

Foi percebido que houve uma valorização pessoal dos participantes desse processo democrático, uma vez que muitos resolveram participar ativamente, criticando e discutindo propostas para uma cidade melhor.

Nunca tive a oportunidade de defender tanto minhas ideias quanto a que o Orçamento Participativo me proporcionou. Agora brigo mesmo por uma cidade melhor pra se viver. (Entrevistado 10).

Os depoimentos nos indicam que essas pessoas passaram a entender a cidadania como sendo participação dos cidadãos em busca de seus direitos. A questão dos direitos sociais e a luta por eles se tornaram argumento forte quando expressam suas reflexões sobre cidadania.

Dos entrevistados que leem jornais, a rejeição aos políticos brasileiros em virtude de somente prometer as coisas e nunca cumprir é maior.

Só voto porque é obrigatório senão não votaria. Só vejo roubalheira e tá difícil encontrar pessoas honestas no meio. (Entrevistado 61)

Dos que participaram em outras oportunidades e não tiveram suas solicitações atendidas, 45% retornaram por acreditar que isso ainda poderá acontecer, 55% retornaram para saber o porquê de as propostas aprovadas não terem sido realizadas.

Acho um absurdo o governo nos trazer até aqui, aprovar nossas propostas e não resolver nada daquilo que escolhemos. Não quero nem saber, só saio daqui hoje com a garantia de que irão resolver nossas questões. (Entrevistado 48)

Dos participantes do orçamento participativo, 57% acham que é importante estar presente nessas oportunidades, pois só poderão ser ouvidos aqueles que tiverem a possibilidade de falar, e o OP fornece essa oportunidade.

É muito difícil conseguir ser ouvido lá na prefeitura, é um corre-corre e nada se resolve. Nas reuniões do Orçamento até o Prefeito aparece, esse é o momento que aproveito para cobrar melhorias para minha comunidade. (Entrevistado 74)

Dos que participaram do último orçamento participativo, 15% estavam lá para garantir que novas propostas seriam aprovadas, visto que algumas não haviam sido aprovadas no ano anterior, e que havia, agora, a possibilidade de isso acontecer.

No ano passado, votei para que fosse ampliado o posto de saúde do nosso bairro, mas nossa solicitação não foi aprovada em virtude que aprovaram a construção de um posto em outro bairro. Agora é a nossa vez. (Entrevistado 01)

Uma parcela dos entrevistados acredita que somente conseguirão ter suas reivindicações atendidas se for pelo orçamento participativo, pois não estão encontrando outra maneira de terem suas solicitações contempladas.

É muito difícil o trabalho das associações de bairro na cidade, se não estamos do lado do prefeito, ele não nos ajuda em nada. Venho no orçamento participativo porque as obras aprovadas aqui têm uma dificuldade maior do governo não realizar. (Entrevistado 06)

Dos novos participantes do orçamento participativo, 68% acreditam que, após terem participado das reuniões, estão se sentindo mais preparados para brigar por seus direitos.

Ao ter a oportunidade de conversar com diversas pessoas nas reuniões de bairro, pude perceber que temos mesmo que participar, pois somente assim podemos cobrar do governo que devolva nossos impostos através de benefícios para a comunidade. (Entrevistado 93)

Foi verificado que, com relação aos que nunca participaram do OP, o discurso quase sempre foi igual. (22 entrevistados)

Nunca participei porque já ouvi falar que não funciona. As obras são votadas e nunca são feitas. (Entrevistado 58)

14 entrevistados não sabiam o que era Orçamento Participativo. Dos que não participaram, 28 não sabiam o que foi solicitado no OP do ano anterior, e 05 tinham certeza que algumas melhorias que conhecem foram resultantes das solicitações feitas em Orçamento Participativo.

Percebeu-se que, dos que participaram do OP, 63% sabiam quem eram os vereadores da cidade, e apenas 15% dos que não participaram tinham esse conhecimento.

Foi constatado que 74% dos entrevistados que nunca participaram do OP não sabem como funcionam os investimentos do governo municipal.

Acredito que o Prefeito faz da forma que ele quiser, se quiser construir um posto de saúde, ele constrói, se quiser fazer um asfaltamento numa determinada rua, ele toma essa decisão e assim por diante. (Entrevistado 77).

Nesse mesmo sentido, verificou-se que 33% tinham certeza que obras e ações governamentais provinham somente das promessas de campanha.

Não adianta pedir para o Prefeito fazer uma obra que ele não prometeu em campanha, pois ele vai priorizar aquelas que ele prometeu. (Entrevistado 84).

Foi verificado que 21% acreditam que o Orçamento Participativo não funcione e que é perda de tempo.

Tenho coisas mais importantes pra fazer, esses políticos inventam essas coisas só pra enganar o povo. (Entrevistado 50)

Foi constatado que a maioria dos entrevistados que nunca participaram do OP não acredita na política brasileira.

Estamos vivenciando de forma contínua notícias na televisão e nos demais órgãos da imprensa, demonstrando, claramente, que a maioria dos políticos só querem utilizar da máquina pública para seu próprio proveito. (Entrevistado 78).

Dos que participaram do OP, 72% acreditam na política brasileira; entre os que não participaram, esse índice é de apenas 20%.

Total de entrevistados que participaram de OP: 47

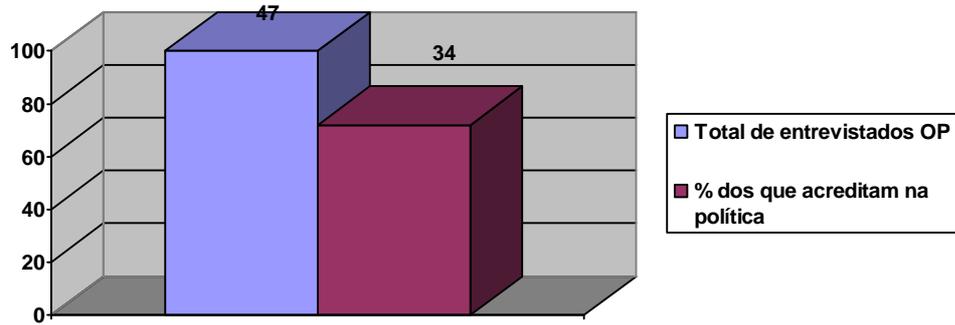


GRÁFICO 9 – Participantes do OP

Fonte: Dados da pesquisa.

Total de entrevistados que não participaram de OP: 47

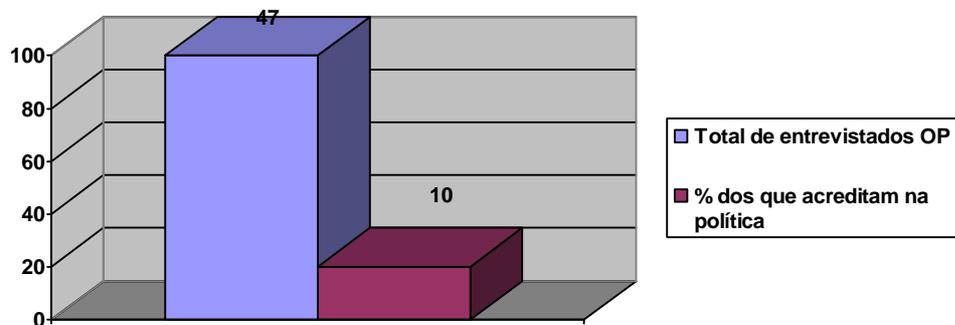


GRÁFICO 10 – Não participantes do OP

Fonte: Dados da pesquisa.

Após as entrevistas realizadas, dos que responderam que nunca participaram e/ou não sabem sobre o funcionamento do OP, 48% disseram que participariam do próximo; dos que já haviam participado, 72% disseram que voltariam no próximo ano.

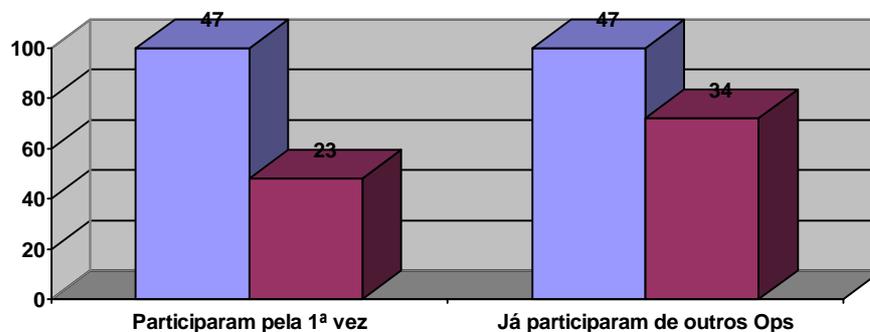


GRÁFICO 11 – Participações em OP

Fonte: Dados da pesquisa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa em questão sugere, a partir das entrevistas realizadas, que o Orçamento Participativo pode favorecer, de fato, a cidadania ativa, pois as pessoas-alvo dessas entrevistas começaram a se sentir sujeitos de direitos, descobrindo o valor do espaço público e expressando suas opiniões, a partir da confiança que se estabelece entre os participantes nessa convivência.

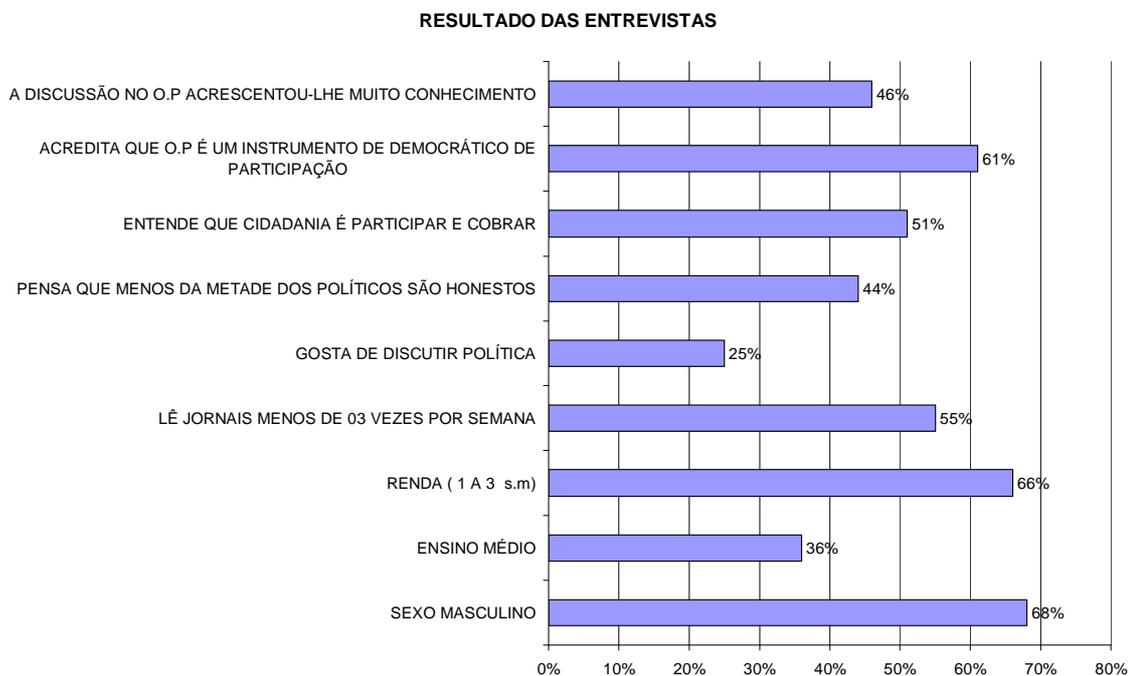


GRÁFICO 12 – Resultado das entrevistas
Fonte: Dados da Pesquisa.

Apesar de encontrarmos depoimentos de entrevistados que desconfiam do processo de execução das ações/obras aprovadas, uma vez que foram encontrados insatisfeitos por propostas anteriormente aprovadas não terem sido efetivamente postas em prática – o que também contaminou alguns novos participantes deste processo –, grande parte dos depoimentos retrataram uma mudança de mentalidade, na qual o sujeito passivo, até então afastado das questões que envolvem sua cidade, começa a perceber o mundo que está em sua volta e se mostra mais envolvido com ele.

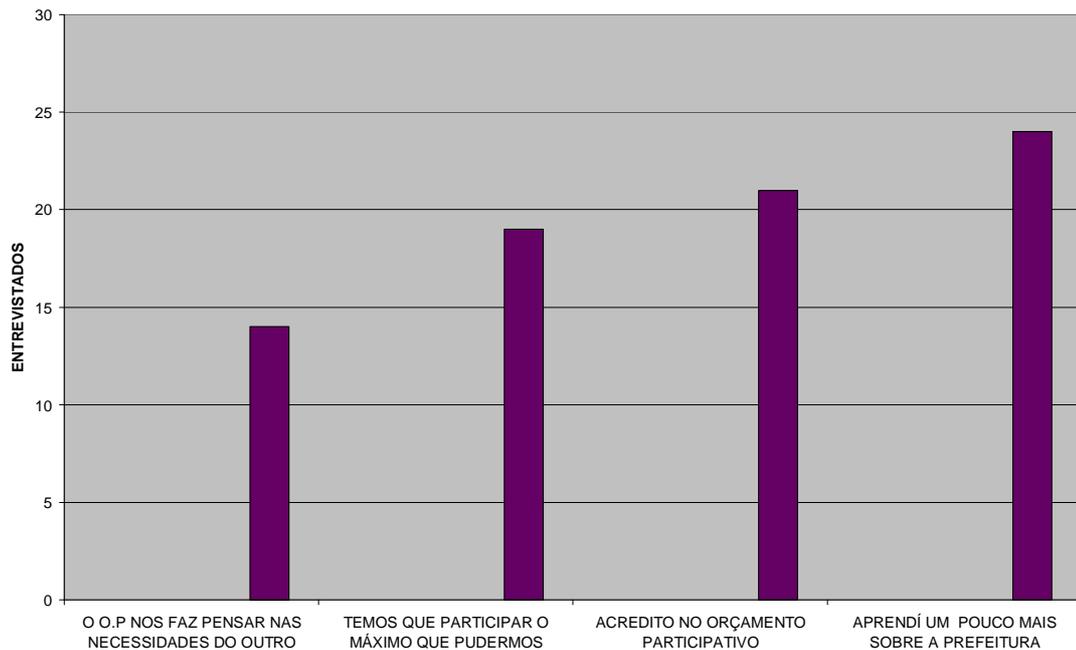


GRÁFICO 13 – Percepção dos entrevistados quanto à sua participação
 Fonte: Dados da Pesquisa.

Foram encontrados vestígios, por meio das análises realizadas, de que houve um ganho de cidadania daqueles dissociados até então desse processo, uma vez que após sua participação houve respostas contundentes no que diz respeito à certeza da participação em novos processos democráticos.

Apesar da constatação acima, as entrevistas mostraram que o orçamento participativo, como instrumento de incentivo de inclusão do cidadão na vida político-administrativa da cidade, ainda tem muito a ser aprimorado, e a participação tem que ser mais ampliada, já que a presença nas assembleias regionais foi muito pequena em relação à população da cidade. O total de participantes das assembleias não representou 1,5% do eleitorado da cidade, apesar de que foi verificada a presença da grande maioria dos representantes de bairros e de alguma instituição que defenda os interesses de classes diversas.

Conforme o GRÁF. 14, verificou-se que uma pequena margem dos presentes nas reuniões do OP considerou esse instrumento um incentivo à inclusão do cidadão na vida político-administrativa da cidade.

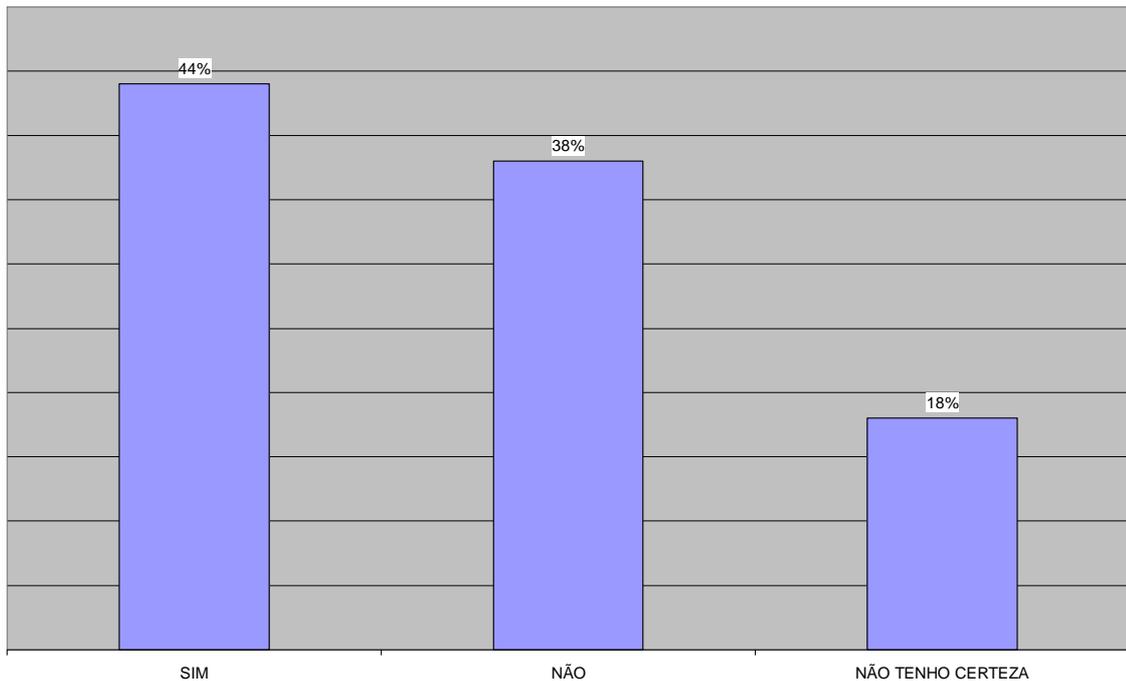


GRÁFICO 14 – Resultado das entrevistas quanto à importância do OP
 Fonte: Dados da Pesquisa.

Verificou-se uma grande participação de delegados, apesar de eleitos, com alguma ligação direta ou indireta com a administração municipal, seja por meio de parentes que ocupam cargos públicos ou entidades que dependem de transferência de recursos financeiros da prefeitura para consecução de suas atividades.

Foram constatados o baixo grau de conhecimento das pessoas e a dificuldade de tomada de decisões, uma vez que as prioridades elencadas não estavam condicionadas a um valor predeterminado, e sim a possibilidades financeiras da prefeitura de arcar com os investimentos. Havia, portanto, a necessidade de negociação entre as diferentes representações eleitas, a fim de que se pudessem estabelecer quais seriam as prioridades da cidade, isto é, qual prioridade uma ação de um bairro deveria ter sobre a de outro; a arte da negociação e do convencimento teve que ser bastante utilizada.

Os resultados encontrados sinalizam para algumas práticas, por exemplo, mudança na relação entre o legislativo e a comunidade, uma vez que com a inserção do cidadão no processo de escolha de suas prioridades afasta-se a necessidade constante de contato com o vereador para suprir suas necessidades. É certo que esse distanciamento se dará de forma paulatina, primeiro porque os vereadores têm uma representatividade dada pela legitimidade do voto que não o

afasta da condição de obter vantagens junto à administração municipal; segundo porque boa parcela da população ainda não acredita no orçamento participativo.

A prática da participação popular ainda se encontra bem distante daquela que o cidadão – aquele ciente de seus direitos, deveres e obrigações – almeja. Porém, percebe-se que esse mecanismo pode favorecer um cenário de inclusão e que pode facilitar ao cidadão a participação com maior amplitude no processo democrático, que, apesar de todas as deficiências, aponta para que o participante se sinta parte efetiva do processo de mudança da sociedade na qual ele está inserido.

Em virtude das entrevistas realizadas, enfatizando, sobretudo, as formas de participação da população em mecanismos de Gestão Democrática, tendo como referencial o Orçamento Participativo, sinaliza-se que, mesmo com as dificuldades e limitações apontadas, a hipótese inicial deste trabalho, de que esse processo de Gestão Democrática deixa indicações que podem colaborar com a mudança de percepção do cidadão no que tange a vida político-administrativa de sua cidade.

Para podermos afirmar essa hipótese, haveria a necessidade de ampliação do objeto em estudo, a saber: o acompanhamento dos entrevistados em outros anos para que aqueles possam ter mais segurança de que as propostas aprovadas foram efetivamente realizadas, o que poderia ajudar na transformação de seu comportamento e mentalidade.

Faz-se necessário, também, oferecer uma definição de orçamento participativo, já que, tanto na literatura acadêmica quanto na prática de diversos governos locais, a questão da apropriação do nome orçamento participativo tornou-se comum.

Poderia ser de grande relevância, também, a imposição legal de se realizar obras e serviços aprovados no OP, o que poderia ampliar o desejo da participação e, conseqüentemente, a forma de atuação do cidadão em todo o processo.

Como as indicações acima foram resultados obtidos na pesquisa e não sofreram uma avaliação mais aprofundada, pois também não refletem o sentimento da grande maioria dos entrevistados, e sim colocações encontradas em uma parcela desse universo, fica a sugestão para uma futura pesquisa.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Modelos de Deliberação Democrática: Uma Análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de (Org.). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.466.

AVRITZER, L.; AZEVEDO, S. A política do Orçamento Participativo — Formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. *XVII Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, Minas Gerais, 1994. 30 f. Mimeografado.

AZEVEDO, S. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E.; LOPES, J.S.; PRANDI, R. (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS/ Hucitec, 1994. p.240-270.

AZEVEDO, Sergio de; PRATES, Antonio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Vertice, p.122-152, 1991.

BENEVIDES, M.V. *Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Ática, 2003.

_____. Democracia e Cidadania. In: BOAS, Renata Villas *et al.* (Org.) *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Polis, 1994. p.7-55.

BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORJA, J. *Estado y Ciudad*. Barcelona: PPU, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 27 nov. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Estatuto das Cidades. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 27 nov. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 de maio

de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 27 nov. 2011.

BRASIL. *Constituição de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. 24. ed.atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

CEPAM. *Orçamento Participativo: por uma gestão democrática*. Mesa técnica realizada em 17/9/1997. São Paulo: FPFL, 1998.

CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990.

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

DAGNINO, Evelina, OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina, OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006. p.103-118.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 1948. Organização da Nações Unidas, 10 dez. 1948. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em 27 nov. 2011.

DAHL, Robert. *Análise Política Moderna*. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1981.

DEMO, P. Participação e Planejamento. *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, p.129-160, 1990.

DEWEY, J. *Liberalismo, Liberdade e Cultura*. São Paulo: Nacional, 1970.

DUTRA, O.; BENEVIDES, M. V. *Orçamento Participativo e Socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas, 1999.

GENRO, T. O novo espaço público. *Folha de São Paulo*, p.S3, 9 jun. 1996.

GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2001.

GOHN, M. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. *et al.* (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, 2000. p.60-69.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

GRAU, N. C. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro: Ed. Revan/ENAP, 1998.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HELD, D. *Models of democracy*. Stanford/California: Stanford University Press, 1987.

HOBBS, Thomas. *Leviatã (ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil)*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p.9-17; 113-121. (Os pensadores).

INGLEHART, Ronald. Cultura e democracia. In: HARRISON, L.; HUNTINGTON, S. (Org.). *A cultura importa*. Rio de Janeiro: Record, 2002. p.134-148.

JACOBI, P. Descentralização Municipal e Participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Revista Lua Nova*, CEDEC, São Paulo, v.20, p.121-144, 1990.

LAFER, C. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. Um diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LOCKE, J. *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1993.

MACPHERSON, C. B. *A Democracia Liberal: origens e evoluções*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1957.

MARX, K. *O Capital*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1988. v.1.

MERINO, M. (Coord.) *En busca de La Democracia Municipal*. Ciudad de México: El Colegio de México, 1994.

NAVARRO, Z. Democracia e controle social de fundos públicos – o caso do “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (Brasil). IN: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. (Org.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas/CLAD, 1999. p.293-334.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Percepção dos direitos e participação social. In: PANDOLFI *et al.* (Org.). *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. p.150-151

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PONT, R. *Democracia, participação, cidadania: uma visão de esquerda*. Porto Alegre, RS: Palmarinca, 2000.

RAICHELIS, R. Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. *et al.* (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, 2000. p.43-44

ROUSSEAU, J. J. *O Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Ensaio sobre a origem das línguas. Discurso sobre as ciências e as artes. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p.209-219. (Os pensadores).

SAES, Décio Azevedo M. Cidadania e capitalismo: uma abordagem teórica. In *Estudos Avançados*. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/textos/saescidadania.pdf>. Acesso em 04 nov. 2011.

SANCHES, F. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.

SÁNCHEZ-PARGA, J. *Cidadania e participação democrática*. 2005. Disponível em <http://www.portalsaofrancisco.com.br/.../cidadania-e-participacao-democratica/>. Acesso 02 nov. 2011.

SANTOS, B. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.460-467

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

TELLES, V. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. In: BOAS, Renata Villas. *et al.* (Org.). *Participação Popular nos Governos Locais*. São Paulo: Polis, 1994. p.45.

TIMÓTEO. *História do Município de Timóteo*. Disponível em <http://www.timoteo.cam.mg.gov.br/>. Acesso em 04 nov. 2011.

ANEXOS**ANEXO I****QUESTIONÁRIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

1 – Qual sua idade?

2 – Sexo? () Masculino () feminino

3 – Qual sua escolaridade?

() 1ª a 4ª série () 5ª a 8ª () ensino médio () superior () outros.
Qual

4 – Qual sua renda familiar?

- () menos de 01 salário mínimo
- () de 01 a 03 salários mínimos
- () de 04 a 08 salários mínimos
- () acima de 08 salários mínimos

5 - Casado ()
Solteiro ()
Outros ()

6 – Há quanto tempo reside no município de Timóteo?

() menos de 5 anos () de 5 a 15 anos () mais de 15 anos

7 – Qual sua profissão/ocupação?

8 – Lê jornais? () Não () Sim. Com que frequência?

- () diariamente
- () menos de 03 vezes por semana
- () mais de 03 vezes por semana

9- Lembra em quem votou nas últimas eleições para Deputado Estadual? Se sim, em quem?

10 - Lembra em quem votou para Deputado Federal? Se sim, em quem?

11- Quem é o vice Governador do Estado de Minas Gerais?

- () Não sei
- () Sei, mas não me lembro.
- () Sei. É o _____

12 – Gosta de discutir política?

13 - O que você pensa dos políticos brasileiros?

- () A grande maioria é desonesta
- () menos da metade é desonesta
- () pouquíssimos são honestos
- () ninguém se salva

Por quê? _____

14- O que você pensa sobre a política brasileira?

- () tem salvação () não tem salvação

Por quê? _____

15 – Se candidataria a algum cargo eletivo? Se sim, qual?

- () vereador
- () Prefeito
- () Deputado
- () outro. Qual _____

16- Quantos vereadores têm o município de Timóteo?

- () oito
- () dez
- () doze
- () treze
- () quinze

17 – Sabe citar os nomes dos vereadores? Quais?

18 – O que você entende por cidadania?

19 – Participa ou participou de alguma atividade social? Ex: conselhos, sindicatos, associações de bairros, conferências etc.

20 – Acha importante participar de alguma atividade social?

21 - Você sabe o que é Orçamento Participativo?

22 – Participou de alguma sessão pública do orçamento participativo do ano passado?

23 - Qual foi a principal razão que o levou a participar do orçamento participativo?

- () não tinha nada pra fazer em casa
 () Queria escolher obras para o Município
 () Um conhecido me chamou
 () É a oportunidade que eu tinha de cobrar o governo a falta de investimentos

Outros _____

24- Como teve conhecimento do orçamento participativo de Timóteo?

- () Jornal
 () Rádio
 () Panfletos/Convite
 () Por um amigo

25 - Acredita que o orçamento participativo é realmente um instrumento democrático de participação na administração pública municipal?

- () Sim () não.

Por quê? _____

26 - Considera útil a participação do cidadão na escolha das prioridades do orçamento participativo? () Sim () Não. Por quê?

Por quê? _____

27 - Conhece alguma realização feita através do orçamento participativo?

- () Sim () Não. Qual?

28 – Acredita que alguma destas prioridades escolhidas por você, será realizada?

- () Sim () Não.

Por quê? _____

29 – Se as prioridades elencadas pelo Orçamento Participativo não forem realizadas pela administração municipal, participará de outro orçamento no futuro?

30 – Tem notícia de algum orçamento participativo em cidades vizinhas? Sabe se ele é aprovado pela comunidade no que tange às realizações?

31- A discussão feita neste Orçamento Participativo acrescentou-lhe algum conhecimento?

- () Um pouco
 () Bastante
 () Muito
 () Nada

32 – Se houve algum acréscimo de conhecimento, que tipo?

Não sabia que o cidadão participava do processo de indicação de prioridades para a administração municipal

Não sabia nada como funcionava a administração municipal

Adquiri muito conhecimento de como é importante a participação do cidadão na escolha de prioridades para o município

Aprendi que a administração tem limites de gastos impostos por legislação e que o dinheiro arrecadado pela Prefeitura é muito pouco face às grandes necessidades da população.

Aprendi que se não participarmos de audiências públicas como as do Orçamento Participativo, fica muito difícil de batalharmos pela solução de problemas da comunidade.

Passei a não acreditar ainda mais na política.

Outros _____

33 – Quais as principais lições aprendidas com o orçamento participativo?

34 – Depois de respondidas todas as questões, se você não participou, gostaria de participar de algum OP no futuro?

ANEXO II

REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO CULTURAL

Dispõe sobre a organização interna do Orçamento Participativo:

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO INTERNA

Art. 1º O Orçamento Participativo Cultural terá a seguinte organização interna:

- I – Coordenação;
- II – Delegados;
- III – Conselho.

Parágrafo Único: Os conselheiros do Orçamento Participativo de Timóteo serão regidos através de regimento interno específico discutido e aprovado em fórum próprio.

Seção I

Da Coordenação

Art. 2º O Orçamento Participativo será coordenado pela Secretaria de Planejamento.

Subseção I

Das atribuições da Coordenação

Art. 3º São atribuições da Coordenação do Orçamento Participativo:

- I – Coordenar, convocar, auxiliar e presidir as reuniões nas Regiões do Orçamento Participativo, e as reuniões com Delegados;
- II – Confeccionar e distribuir material informativo visando dar conhecimento público e ciência a toda população dos atos e fatos;
- III – Manter banco de dados com todas as informações pertinentes ao bom andamento do Orçamento Participativo;

IV – Elaborar documento provisório e final das reivindicações da população, para posterior análise dos Delegados e do Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

V – Convocar e auxiliar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho do Orçamento Participativo;

VI – Convocar os membros do Conselho do Orçamento Participativo para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;

VII – Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir, nas reuniões do Orçamento Participativo;

VIII – Apresentar para apreciação do Conselho do Orçamento Participativo a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;

IX – Apresentar para o Conselho do Orçamento Participativo o Plano Plurianual do município em vigor ou a ser enviado à Câmara de Vereadores;

X – Apresentar para apreciação do Conselho do Orçamento Participativo a proposta dos Planos Setoriais;

XI – Convocar os Delegados sempre que necessário;

XII – Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho do Orçamento Participativo;

XIII – Reservar os 15 (quinze) minutos iniciais das reuniões Ordinárias do Conselho para informes;

XIV – Analisar e tomar providências quanto às faltas justificadas ou não dos Conselheiros;

Parágrafo único. A Coordenação convocará 1 (um) representante, para compor o Grupo de Agentes Internos do Orçamento Participativo, dos seguintes órgãos municipais:

Secretaria de Desenvolvimento Econômico,
Educação, Esporte e Lazer
Secretaria de Assistência Social.
Secretaria de Obras,
Secretaria da Fazenda,
Assessoria de Comunicação Social,
Secretaria de Governo,
Secretaria da Saúde,
Secretaria de Administração.

Seção II

Dos Delegados Territoriais e Temáticos

Art. 4º Os Delegados serão eleitos nas Assembleias dos bairros do Município de Timóteo a proporção direta de 1 (um) delegado para cada 10 (dez) presentes; e da mesma forma nas plenárias temáticas formalmente convocadas para este fim.

Parágrafo Único. Somente poderão ser candidatos a delegados os moradores que comprovadamente residam nos bairros em que estiver sendo realizada a Assembleia de eleição.

Subseção I

Da eleição dos Delegados Territoriais e Temáticos

Art. 5º Os Delegados e Delegadas TERRITORIAIS serão eleitos nas assembleias dos bairros em que estiver acontecendo às reuniões, devidamente convocadas para este fim.

§ 1º Os Delegados/as TEMÁTICOS serão eleitos nas Assembleias Temáticas devidamente convocadas para este fim.

§ 2º Cada Entidade presente em assembleia deverá indicar um delegado, sem que haja necessidade de voto;

§ 3º Terão direito ao voto nas Assembleias dos bairros:

Os cidadãos que possuírem idade acima de 16 (dezesesseis) anos, comprovada através de Certidão de Nascimento ou Carteira de Identidade, comprovando residência no bairro,

§4º Somente serão elegíveis os candidatos que possuírem idade acima dos 18 (dezoito) anos,

§5º Nas Assembleias Temáticas serão válidos os mesmos critérios acima.

Art.6º O mandato do delegado será de 1 (um) ano, sendo permitida reeleição.

Subseção II

Das atribuições dos Delegados Temáticos e Territoriais

Art. 7º São atribuições dos Delegados:

I – Organizar, através de reuniões e encontros, de forma democrática, para que todos os moradores de seus bairros e região possam participar;

II – Elaborar e organizar a lista provisória das reivindicações de seus bairros e/ou região;

III – Encaminhar à Coordenação do Orçamento Participativo Cultural a lista das reivindicações durante a reunião nos bairros e regiões, acompanhada da ata, assinada pelos participantes da reunião da escolha das obras e ações de governo;

IV – Eleger os Conselheiros e Suplentes por região;

V – Apoiar os Conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

VI – Deliberar, em conjunto com representantes, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Plano de Investimentos;

VII – Propor e discutir os critérios para a seleção de demandas nos bairros e regiões do Município, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;

VIII – Deliberar em conjunto com os Conselheiros, alterações no regimento interno do Conselho do Orçamento Participativo e modificações para o processo do Orçamento Participativo do ano seguinte.

CAPÍTULO II

DA METODOLOGIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO CULTURAL

Seção I

Das Assembleias e Plenárias

Art. 8º. De acordo com a metodologia do Orçamento Participativo Cultural de Timóteo fica determinado o seguinte:

I – Serão desenvolvidas 07 (sete) rodadas de reuniões, sendo uma em cada regional do Município.

a) O Prefeito Municipal, Secretários e/ou representantes, farão a prestação de contas da Administração com relação a orçamentos, receitas, despesas, calendário de execução de obras, bem como início, término e inauguração de contratos com as comunidades estabelecidos no ciclo anterior;

b) A Coordenação do Orçamento Participativo explicará a metodologia do Orçamento;

c) Tornar-se-á público aos interessados, o calendário e locais onde acontecerão as Assembleias Populares.

II – A segunda rodada será de Assembleias Populares, com a participação da comunidade interessada para levantamento de demandas e eleição e posse de Delegados representantes de bairro;

III – A terceira etapa das Assembleias do Orçamento Participativo se chamará Fórum Geral de Delegados e elegerá os Conselheiros do Orçamento participativo, os quais serão empossados no mesmo ato pelo Prefeito.

IV – Os Conselheiros do Orçamento Participativo retornarão aos bairros para esclarecimentos à população sobre o processo de discussão, montagem e compromissos a serem cumpridos através do Orçamento Participativo Cultural para o ano seguinte.

Subseção I

Das solicitações e avaliações

Art. 9º. Todas as solicitações passarão pela análise técnica e viabilidade orçamentária das respectivas Secretarias a que estiverem ligadas, dependendo da referida avaliação a realização ou não das obras e ações definidas no Orçamento Participativo.

Subseção II

§ 1º As Assembleias Temáticas serão coordenadas pela Secretaria de Planejamento e poderão discutir os seguintes temas:

Habitação, educação, geração de emprego e renda, auto-desenvolvimento, Criança e adolescente, meio-ambiente, saúde, assistência social, cultura, segurança e outros conforme a capacidade de organização das entidades sociais ligadas ao tema em questão.

§ 2º Cabe à Secretaria de Planejamento promover as plenárias temáticas tomando por princípio os Conselhos Municipais ativos.

§ 3º Deverá ser proporcionada ampla divulgação das datas e locais das plenárias e reuniões.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art.10. A Coordenação, Delegados e Conselheiros do OP deverão elaborar as possíveis e necessárias reformas que devem ser feitas nos documentos e regimentos para o Orçamento Participativo.

Art. 11. Toda e qualquer reunião com os Delegados e com o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, deverá ser registrado em documentação específica (ata), cuja cópia deverá ser encaminhada à Coordenação do Orçamento Participativo.

Art. 12. Os casos omissos a este regimento deverão ser definidos em Assembleia do Conselho do Orçamento Participativo.

Art.13. Este regimento entrará em vigor na data da primeira Assembleia a ser realizada nos bairros.

Timóteo, 18 de Abril de 2005.

PREFEITO MUNICIPAL

SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO