

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ASSOCIATIVISMO:
O CASO DE GUARACIABA/SC (1997-2004)**

Maria Ivone Conte

ITAJAÍ-SC, junho de 2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ASSOCIATIVISMO:
O CASO DE GUARACIABA/SC (1997-2004)**

Maria Ivone Conte

**Dissertação apresentada à Banca Examinadora
no Mestrado Profissionalizante em Gestão de
Políticas Públicas da Universidade do Vale do
Itajaí – UNIVALI, sob a orientação do Prof. Dr.
Julian Borba e Co-orientadora Neusa Maria Sens
Bloemer, como exigência parcial para obtenção
do título de Mestre em Gestão de Políticas
Públicas/ Profissionalizante.**

ITAJAI-SC, junho de 2006

Esta Dissertação foi julgada APTA para obtenção do Título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas/Profissionalizante e aprovada, em sua forma final, pela coordenação do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP/UNIVALI.

PROF^a. DRA. NEUSA MARIA SENS BLOEMER
Orientadora

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores

PROF^o. DR. JULIAN BORBA - UFSC
Membro

PROF^o. DR. CARLOS EDUARDO SELL - UNIVALI
Membro

PROF^a. DRA. LÍGIA HELENA HAHN LÜCHMANN - UFSC
Membro

Itajaí - SC, 07 de julho de 2006

**Aos meus grandes amores Danilo, Éllen e Évelin
que tantas vezes abandonei para conseguir
dedicar meu tempo a esse estudo**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a DEUS, Pai e Criador, presente em todos os dias da minha vida. Sem sua proteção seria impossível ter forças para continuar;

Aos meus pais biológicos, pela vida. A minha mãe Hervina (*in memoriam*) pelos ensinamentos sempre presentes;

Ao professor e orientador Dr. Julian Borba, em que sempre encontrei o apoio e o critério oportunos para explorar um campo de trabalho que me era pouco conhecido;

A professora e co-orientadora Dra. Neusa Maria Sens Bloemer que me auxiliou no cumprimento deste estudo de forma muito particular;

Consideração especial ao meu bolsista Roberto Wöhlke pela companhia e troca de experiências vividas em campo, além da importante colaboração no fichamento de livros e na tabulação dos dados. Sua participação foi de extrema importância para a realização deste trabalho;

Maiquel, minha irmãzinha do coração. Você por perto com certeza, com sua alegria, tudo foi mais tranquilo. Agradeço ao pai do céu por ter me dado você!

Mara Isa, amiga maravilhosa, feito anjo pousou em nossa vida. Obrigada pelo carinho!

A todos os colegas e professores pela amizade e compreensão. Não vou esquecê-los jamais!

“Não sei se estas considerações podem ter a pretensão de ser consideradas ao mesmo tempo razoáveis e realistas. Estou certo porém de que serão consideradas frustrantes e desencorajadoras por aqueles que, diante da degradação da nossa vida pública, do espetáculo vergonhoso de corrupção, de ignorância de arrivismo e de cinismo que nos é oferecido diariamente por boa parte da nossa classe política (as exceções existem mas não bastam para alterar o quadro geral), pensam que o modo de fazer política consentido pelo sistema não é suficiente, não digo para transforma-lo, mas sequer para recuperá-lo, e acatam a idéia de que para males extremos são necessários remédios extremos. Assim pensando, sofrem com Estado de impotência a que estão forçados por aceitarem as regras do jogo, delas querendo escapar para não se resignarem a assistir passivamente à perda de tantas esperanças.” BOBBIO,(2000, p.85)

SUMÁRIO

| | |
|--|------|
| LISTA DE ILUSTRAÇÕES | viii |
| LISTA DE SIGLAS | ix |
| RESUMO | x |
| RESÚMEN | xi |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| | |
| CAPÍTULO I | 5 |
| DEMOCRACIA E ASSOCIATIVISMO | 5 |
| 1.1 Conceito e reflexão sobre democracia | 5 |
| 1.2 Democracia direta, democracia participativa e democracia representativa | 8 |
| 1.3 Relacionando associativismo e democracia | 11 |
| 1.3.1 Conceito de sociedade civil e capital social | 15 |
| | |
| CAPÍTULO II | 19 |
| ASSOCIATIVISMO NO BRASIL E SANTA CATARINA | 19 |
| 2.1 Movimentos Sociais: períodos ao longo da história no Brasil | 19 |
| 2.2 Associativismo em Santa Catarina | 23 |
| 2.2.1 Associativismo em Florianópolis | 25 |
| 2.2.2 Associativismo em Blumenau | 26 |
| 2.2.3 Associativismo em Chapecó | 27 |
| 2.2.4 Associativismo em Biguaçu | 28 |
| | |
| CAPÍTULO III | 30 |
| ORÇAMENTO PARTICIPATIVO | 30 |
| 3.1 Conceituação e contextualização do Orçamento Participativo no Brasil | 30 |
| 3.2 Associativismo e Orçamento Participativo: contribuição para a democracia | 38 |
| | |
| CAPÍTULO IV | 43 |
| ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ASSOCIATIVISMO EM GUARACIABA | 43 |
| 4.1 História dos Movimentos Sociais na região Oeste e o papel da Igreja | 43 |

| | |
|--|-----------|
| 4.2 Histórico de Guaraciaba | 46 |
| 4.2.1 Dados Gerais sobre o município | 48 |
| 4.2.2 Localização Geográfica | 49 |
| 4.3 Orçamento Participativo em Guaraciaba: contextualização | 49 |
| 4.4 História do Associativismo | 54 |
| 4.4.1 Detalhamento das associações civis | 56 |
| 4.4.1.1 Apresentação dos gráficos | 56 |
| 4.4.2 Análise e interpretação do Orçamento Participativo em Guaraciaba | 61 |
| 4.4.2.1 Quanto ao Compromisso Governamental | 62 |
| 4.4.2.2 Quanto ao Desenho Institucional | 65 |
| 4.4.2.3 Quanto à Tradição Associativa | 72 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 79 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 82 |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 1 - CLASSE DE BLOCOS TEMÁTICOS | 57 |
| GRÁFICO 2 - SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES | 58 |
| GRÁFICO 3 - SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES NO INTERVALO DE 1969 A 2004 EM INTERVALOS DE 4 ANOS | 59 |
| GRÁFICO 4 - SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES X PERÍODO | 60 |
| GRÁFICO 5 - PRIORIDADES DEFINIDAS NO OP EM 2005 | 64 |
| GRÁFICO 6 - CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO OP | 66 |
| GRÁFICO 7 - REALIZAÇÃO DE ENCONTROS PARA A CAPACITAÇÃO..... | 67 |
| GRÁFICO 8 - RENOVAÇÃO DE CONSELHEIROS..... | 70 |
| GRÁFICO 9 - TEMPO DE ATUAÇÃO NO OP | 71 |
| GRÁFICO 10 - NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES QUE PARTICIPAM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO | 73 |
| GRÁFICO 11 - PERÍODO DE SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES QUE PARTICIPAM DO OP..... | 74 |
| GRÁFICO 12 - ATUAÇÃO NA VIDA PÚBLICA | 76 |
| GRÁFICO 13 - PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS EM OUTRAS ASSOCIAÇÕES | 77 |
| QUADRO 1 – CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE GUARACIABA | 52 |
| QUADRO 2 - DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE PRESENCAS (ANO) NAS REUNIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO REALIZADAS NAS COMUNIDADES, BAIROS E CENTRO DE GUARACIABA | 52 |
| TABELA 1 – PRIORIDADES ELEITAS PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (1998 A 2004)..... | 53 |

LISTA DE SIGLAS

AMAUG – Associação dos Manipuladores de Alimentos de Guaraciaba
APP`s – Associações de Pais e Professores
ATAUG – Associação dos Trabalhadores Unidos de Guaraciaba
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
COP – Conselho do Orçamento Participativo
CUT – Central Única dos Trabalhadores
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDS – Índice de Desenvolvimento Social
MST- Movimento dos Sem-Terra
OP – Orçamento Participativo
ONG´s – Organizações Não Governamentais
PDS – Partido Democrático Socialista
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
POA –Porto Alegre
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PSF – Programa Saúde da Família
PT – Partido dos Trabalhadores
RS – Rio Grande do Sul
UAMBB – União das Associações de Moradores de Bairro de Biguaçu
UNIBLAM – União das Associações de Moradores de Blumenau

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar o impacto da experiência do Orçamento Participativo de Guaraciaba S/C – período 1997-2004 no perfil associativo do município. Para analisar o perfil das associações, foi realizado um levantamento quantitativo e qualitativo de todas as associações constituídas antes e depois da implantação da experiência do Orçamento Participativo no município. A discussão teórica encontra-se centrada no resgate histórico dos movimentos sociais e do associativismo no Brasil, em Santa Catarina, especificamente na região Oeste e no município de Guaraciaba. Portanto, partiu-se dos seguintes problemas. O primeiro, a partir do pressuposto de que a participação em atividades relacionadas a interesses coletivos, anterior ao Orçamento Participativo, por parte dos conselheiros do mesmo, impulsiona o desenvolvimento da experiência no município e, como conseqüência, propicia a abertura da democracia participativa. As informações da pesquisa revelaram que houve impulso/impacto do Orçamento Participativo no município de Guaraciaba. Os dados mostram, a existência de uma tradição associativa prévia, ou seja, desenvolvem atividades relacionadas a interesses coletivos, envolvendo-se social e politicamente bem antes da experiência do OP ser implantada no município. O outro problema funda-se na idéia que o Orçamento Participativo como instrumento de controle e deliberação, por parte da população, sobre o destino do orçamento público, desenvolve o componente educativo (Finley, 1988) nos envolvidos no processo. Como aponta (Finley, 1988), os gregos além de criarem a democracia, descobriram a arte de fazer política. A pesquisa identificou que os conselheiros que participam das decisões do município como um todo, independentemente da sua comunidade estar ou não no centro do debate, se apresentam numa situação de um “engajamento cívico” (Putnam,1996). As pessoas envolvidas no Orçamento Participativo de Guaraciaba aprenderam a debater publicamente interesses coletivos e a aceitar as decisões provenientes das assembléias populares, como condição necessária a um sistema social organizado assim como na Grécia.

Palavras-chave: Democracia; Associativismo; Orçamento Participativo.

RESUMEN

La presente disertación tiene como objetivo analizar el impacto de la experiencia del Presupuesto Participativo de Guaraciaba S/C- periodo de 1997 – 2004 en el perfil asociativo del municipio. Para analizar el perfil de las asociaciones se realizó un levantamiento cuantitativo y cualitativo de todas las asociaciones constituidas antes y después de la implantación de la experiencia del Presupuesto Participativo del municipio. La discusión teórica se encuentra centrada en el rescate histórico de los movimientos sociales y del asociativismo en Brasil, en Santa Catarina, específicamente en la región oeste del municipio de Guaraciaba. Por lo tanto, se partió de los siguientes problemas. El primero, a partir del supuesto que la participación en las actividades relacionadas a los intereses colectivos, anterior al Presupuesto Participativo, por parte de los consejeros del mismo, impulsa el desarrollo de la experiencia en el municipio y, como consecuencia, propicia la apertura de la democracia participativa. Las informaciones de la investigación revelaron que hubo impulso/impacto del Presupuesto Participativo en el municipio de Guaraciaba. Los datos muestran la existencia de una tradición asociativa previa, o sea, desarrollan actividades relacionadas a intereses colectivos, involucrándose social y políticamente mucho tiempo antes de que la experiencia del Presupuesto Participativo fuera implantada en el municipio. Otro problema se fundamenta en la idea que el PP como instrumento de control y de deliberación, por parte de la población, sobre el destino del presupuesto público, desarrolla el componente educativo (Finley, 1988) en los involucrados en el proceso. Como señala (Finley, 1988), los griegos, además de crear la democracia, descubrieron el arte de hacer política. La investigación identificó que los consejeros que participan en las decisiones del municipio como un todo, independientemente de que su comunidad esté o no en el centro del debate, se presentan en una situación de un “compromiso cívico” (Putnam, 1996). Las personas involucradas en el Presupuesto Participativo de Guaraciaba aprendieron a debatir públicamente intereses colectivos y a aceptar las decisiones provenientes de las asambleas populares, como condición necesaria a un sistema social organizado así como en Grecia.

Palabras clave: Democracia, Asociativismo, Presupuesto Participativo.

INTRODUÇÃO

No Brasil a década de 1970 foi caracterizada de acordo com Lüchmann (2002), como marco de um associativismo plural e autônomo. Até o início da década era baixíssimo o nível de organização dos setores subalternos, fruto da repressão da ditadura militar.

O período autoritário provocou um associativismo combativo, ou seja, oposição do regime, denunciando injustiças e lutando pela democratização das relações políticas e sociais. Esses movimentos depois presentes em todo o país deflagraram ideais e conceitos que compreendiam uma maior solidariedade, buscando a eliminação de discriminações e defendendo a redistribuição de renda.

Todo esse processo tem significativas implicações nas políticas sociais. O Estado brasileiro, diante do crescimento das reivindicações e da pressão popular, passa a reconhecer os movimentos sociais como seus interlocutores legítimos e se torna mais flexível à suas demandas: “A ampla mobilização e articulação dos diversos movimentos sociais na elaboração e luta pela introdução de emendas populares que asseguram a participação popular na formulação, decisão e monitoramento das políticas públicas” (Lüchmann, 2002, p.72).

A constituição de 1988 incorpora o conceito de participação, e percebe-se que esses movimentos atuam mais propositivamente nos fins dos anos 1980 e nos anos 1990. Como decorrência das mobilizações, a idéia de gestão participativa ganha maior destaque, com solidez e popularidade, tendo em vista as possibilidades que se abrem para a atuação na esfera pública, com a criação de órgãos e mesmo entidades oficiais, como Conselhos Gestores de Políticas Públicas, e experiências de Orçamento Participativo, todos ligados à administração pública. Para Lüchmann:

A criação e implementação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de Orçamento Participativo, enquanto resultantes gerais deste novo contexto participativo, constituem-se em fartas evidências empíricas da capacidade dos atores sociais em impactar ou alterar a institucionalidade política. (2002, p. 96).

A discussão da ação da sociedade civil através de movimentos sociais, especialmente a de Orçamento Participativo tem mostrado que, em alguns casos, há experiências bem sucedidas de política participativa no Brasil. A importância deste projeto decorre da compreensão e na análise do impacto da experiência do Orçamento Participativo no perfil associativo do município de Guaraciaba/SC.

Visando averiguar esta realidade de forma real a pesquisa baseou-se nos seguintes problemas:

A participação em atividades relacionadas a interesses coletivos, anterior ao Orçamento Participativo, por parte dos seus conselheiros, impulsiona o desenvolvimento da experiência no município e, como conseqüência, propicia a abertura da democracia participativa?

O outro problema funda-se na idéia que o Orçamento Participativo como instrumento de controle e deliberação, por parte da população, sobre o destino do orçamento público, desenvolve o componente educativo (Finley, 1988) nos envolvidos no processo?

Objetivos

Este estudo teve como objetivo geral analisar o impacto da experiência do Orçamento Participativo de Guaraciaba/SC (1997/2004) no perfil associativo do município. Como forma de responder essas problemáticas foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Levantar quantitativamente as associações civis de Guaraciaba;
- ◆ Caracterizar o associativismo de Guaraciaba;
- ◆ Analisar qualitativamente as associações de Guaraciaba quanto à participação no Orçamento Participativo;
- ◆ Caracterizar o Orçamento Participativo de Guaraciaba;
- ◆ Analisar o Orçamento Participativo de Guaraciaba quanto ao compromisso governamental, desenho institucional e a tradição associativa;

O desenvolvimento dessa dissertação justifica-se pela importância que se tem em contribuir com a equipe executora do projeto maior “Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina”, envolvendo quatro Universidades (UFSC, UNIVALI, FURB, e UNOCHAPECÓ) além de, levantar e sistematizar dados referentes à experiência de Orçamento Participativo e Associativismo de Guaraciaba.

Metodologia

A pesquisa ocorreu em dois momentos: primeiro, a pesquisa com as associações civis de Guaraciaba que teve a pretensão de levantar quantitativamente as associações civis de Guaraciaba devidamente registradas em cartório civil e divulgadas no Diário Oficial. As informações coletadas referentes às mesmas restringiram-se à identificação da associação,

seus objetivos, data de fundação, nome do responsável no período do registro, localização e abrangência de sua atuação. Após isso, foram classificadas de acordo com os 21 recortes temáticos propostos por Scherer-Warren (2004). Posteriormente foram apresentadas, em forma gráfica, as principais características das associações civis, além de analisadas qualitativamente às associações de Guaraciaba quanto à participação no Orçamento Participativo. Num segundo momento, para análise e interpretação do OP em Guaraciaba partiu-se para uma pesquisa de caráter qualitativo e quantitativo, através de aplicação de questionário com 16 conselheiros do Orçamento Participativo. Essas informações foram coletadas em duas datas distintas. Num primeiro momento, em 18 e 19 de novembro de 2004, foi contatado o coordenador do Orçamento Participativo e na oportunidade, classificada para essa pesquisa, certa quantidade de material referente ao Orçamento Participativo. Num segundo momento, nos dias 25, 26 e 27 de agosto de 2005 foram coletadas informações através de questionário e entrevista gravada com agentes políticos do município referentes às questões pertinentes ao tema além da aplicação de questionário com os 16 conselheiros.

Os dados de caráter qualitativo foram apresentados de forma sucinta e demonstram as características principais do Orçamento Participativo em Guaraciaba quanto as variáveis: compromisso da administração pública, desenho institucional e tradição associativa.

Quanto aos dados quantitativos, foram analisadas as informações referentes ao aumento da capacidade financeira disponibilizada para o processo do Orçamento Participativo, tempo de participação no Orçamento Participativo como conselheiro, participação do conselheiro do Orçamento Participativo em outra organização comunitária, entre outras.

Organização do trabalho

Para atingir os objetivos propostos foi necessário discutir pontos fundamentais divididos em quatro capítulos.

O capítulo 1 apresenta a questão da democracia e do associativismo e a relação entre esses dois conceitos através do desenvolvimento de uma pesquisa bibliográfica, compreendendo vários autores, bem como o conceito e reflexão da democracia e os modelos desse regime político. O conceito de capital social está inserido nesse estudo, pois é um instrumento fundamental para a avaliação da capacidade e da qualidade governamental.

Discutiu-se, no capítulo 2, a questão dos movimentos sociais, associativismo e sua relação com o processo de democratização no Brasil e em Santa Catarina. Autores como Gohn (2003), Scherer-Warren (1993, 2004) tematizam sobre os movimentos sociais, quanto

ao seu aspecto conceitual, formação e discutem a problemática do associativismo e sua relação com o processo de democratização.

O capítulo 3 visa contribuir para uma análise sobre a trajetória da experiência de Orçamento Participativo no Brasil e sua relação com o associativismo na contribuição para a democracia. O Orçamento Participativo é entendido, nesse trabalho, como um instrumento de controle e deliberação, por parte da população sobre os destinos do orçamento público municipal. Contribuem para essa análise, os trabalhos de Lüchmann (2002), Avritzer (2002, 2003), Putnam (1996), Souza (2004) Ribeiro (2003) entre outros.

O capítulo 4 realiza uma reflexão sobre a história dos movimentos sociais na região Oeste e o papel da Igreja, um breve histórico do município de Guaraciaba e, por fim, aborda sobre a contextualização do Orçamento Participativo 1997/2000 e a história do associativismo no município de Guaraciaba. Na análise, foi focado o detalhamento das associações civis e interpretação do Orçamento Participativo através das variáveis: o comprometimento governamental com o Orçamento Participativo, o desenho institucional do Orçamento Participativo e a tradição associativa do município.

CAPÍTULO 1

1 DEMOCRACIA E ASSOCIATIVISMO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a questão da democracia e do associativismo e a relação entre esses dois conceitos através do desenvolvimento de uma pesquisa bibliográfica, compreendendo vários autores, bem como, o conceito e reflexão da democracia e os modelos desse regime político.

1.1 CONCEITO E REFLEXÃO SOBRE DEMOCRACIA

O conceito de democracia na sua origem clássica denota povo no poder ou ainda, poder pelo povo, segundo o próprio significado do termo que vem do grego *demos* (povo) e *kratia*, de *krátos* (governo, poder, autoridade), cuja lógica é a da igualdade.

Democracia, segundo Bobbio (2000, p. 30) é entendida por “um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos.”

Segundo esse autor, o conjunto de regras que definem essa forma de governo determina que:

- Todos os cidadãos que tenham atingido a maior idade devem desfrutar dos direitos políticos, ou seja, do direito de expressar com o voto à própria vontade e/ou eleger quem a exprima por ele;
- Voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico;
- Todos os cidadãos que desfrutam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formando o mais livremente possível, isto é, numa livre concorrência entre grupos políticos organizados, que competem entre si, para reunir reivindicações e transformá-las em deliberações coletivas;
- Todos devem ser livres ainda no sentido de que devem ser colocados em condição de terem reais alternativas, isto é, de escolher entre soluções diversas;
- Para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes, deve valer o princípio da maioria numérica, ainda que possa estabelecer diversas

formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada), em determinadas circunstâncias previamente estabelecidas;

Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, e de maneira particular, o direito de tornar-se, em condições de igualdade, maioria.

A democracia surge na Grécia antiga como mecanismo de aliança desse povo, constituído por línguas e etnias desiguais, conseqüência de processo migratório intenso.

Sell (2003, p. 2) lembra ainda, que a democracia da época “não passava de um tipo de regime político das classes aristocráticas¹.” Isso quer dizer que eram excluídos da categoria cidadão, os escravos, os servos, as mulheres, os pastores e os estrangeiros.

Assim, por ser reduzido o número de pessoas nas assembléias populares, a votação dos projetos era sem qualquer tipo de mediador. Cada cidadão presente anunciava oralmente sua opinião e levantava a mão para a contagem dos votos.

Contudo, apesar da seletividade na participação popular, segundo Sell (2003, p. 2):

não se pode negar que em relação aos outros povos antigos, os gregos criaram uma forma bastante diferente de organizar o poder: o governo popular [...] a experiência democrática na Grécia, ainda hoje, é fundamental para se compreender o verdadeiro significado da democracia.

Seguindo a mesma linha de discussão, Finley (1988) revela que os gregos não só descobriram a democracia, mas a arte de fazer política, na qual os cidadãos aprenderam a debater publicamente interesses coletivos e a aceitar as decisões provenientes das assembléias populares, como condição necessária a um sistema social organizado.

Esses conceitos e fundamentações são verdadeiros até mesmo atualmente. No contexto das decisões tomadas pelos indivíduos em seus respectivos grupos, a democracia solicita que para uma decisão coletiva ser efetiva é preciso que seja tomada com base em regras que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. Nesse sentido, um regime democrático caracteriza essa tomada de decisão coletiva e atribui este poder a um número elevado e significativo de membros do grupo. E esse número elevado configura-se também ao direito ao voto, ou seja, pode-se falar em um regime democrático a partir do número de indivíduos que exercem esse direito.

¹ Aristocracia – restringe o governo a um reduzido número de magistrados, e um maior número de cidadãos particulares, segundo Rousseau.

Para Bobbio (2002), no que diz respeito às categorias de decisão, a democracia torna-se a regra maior. Ou seja, se é válida uma decisão adotada pela maioria, com maior eficácia é válida uma decisão adotada por unanimidade. Para o autor:

Mas a unanimidade é possível apenas num grupo restrito ou homogêneo, e pode ser exigida em dois casos extremos e contrapostos; ou no caso de decisões muito graves em que cada um dos participantes tem direito de veto, ou no caso de decisões de escassa importância, em que se declara de acordo quem não se opõe expressamente (2002, p.32).

Verifica-se, então, que para uma definição mínima de democracia, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento, como a da maioria. Por outro lado, é necessário que os agentes da tomada de decisão sejam inseridos diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.

No contexto histórico do regime democrático, e, na construção de políticas públicas, destaca-se nesse estudo, que a condição necessária para que se realize o poder de decisão é preciso que sejam garantidos direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, entre outras.

Isso reforça o maior legado deixado pelos gregos, que é o componente educativo do processo, ou seja, os mecanismos de organização política e social, no qual o cidadão aprendia participando das decisões políticas, comparecendo às assembleias populares, discutindo e votando segundo seus interesses.

Finley (1988) declara que o cidadão se educava participando das assembleias; ele aprendia questões políticas que o país enfrentava e também aprendia a analisar os cidadãos que se apresentavam como políticos envolvidos, como líderes.

Para o correto funcionamento dos próprios mecanismos, predominantemente procedimentais, que caracterizam um regime democrático, Bobbio (2002) salienta a importância do fundamento filosófico dos direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e na qual foi construída a doutrina do Estado de direito, ou seja, do Estado que não apenas exerce o poder, mas o exerce dentro de limites oriundos do reconhecimento constitucional dos direitos invioláveis do cidadão.

Contudo, ao contrário da democracia antiga, atualmente as decisões, quase que na totalidade, são tomadas por representantes da população, ou seja, políticos eleitos, ou mesmo representantes dos órgãos interessados, como no caso, dos conselhos de bairros e comunidades.

Analisando a democracia de forma evolutiva, chega-se à presente situação, onde várias são as maneiras da população participar do processo democrático. É o caso do Orçamento Participativo que será analisado neste trabalho.

1.2 DEMOCRACIA DIRETA, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Conforme se apresenta à forma com que o indivíduo participa do poder político, são três os tipos de democracia: democracia direta, democracia representativa e democracia participativa.

A democracia direta, também chamada de democracia clássica, é baseada no poder exercido diretamente pelo povo, nas assembleias populares, sem qualquer tipo de intermediários. Segundo Bobbio (2000, p. 54),

[...] por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível.

Com a mudança significativa na esfera da sociedade a partir do aparecimento do Estado, a ação da democracia passa por um processo de reformulação, pois até então, entendia-se que o poder partia da soberania popular.

Na modernidade, acontece então, um processo de separação entre as decisões políticas da sociedade, passando o Estado a assumir o governo e instaurar as leis aos governados, surgindo à representação do poder, chamada de democracia representativa ou ainda democracia indireta.

De acordo com Bobbio (2000, p. 56):

[...] a democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

Nesse sentido, é importante ressaltar que esse processo exigiu a maturidade social da época e, principalmente, uma reformulação institucional, para que as suas especificidades e processos internos não gerassem conflitos, sendo os elementos chaves da configuração das

atuais democracias representativas: o sistema eleitoral; o sistema partidário e; o sistema de governo. Conforme Sell:

Na forma da constituição do modelo democrático representativo, os sistemas eleitorais, partidários e os de governo são instrumentos mediadores da vontade popular. É por meio deles que governados e governantes estruturam suas relações que são próprias da democracia representativa. [...] Mesmo não sendo o ideal, o modelo da democracia representativa, foi e será sempre um meio idealizador de avanços importantes nos espaços de participação direta e indireta pela sociedade e, também na criação de políticas respaldadas num contingente maior de representação da sociedade (SELL, 2003, p. 29-30).

As dimensões de um regime democrático estão ancoradas em um sistema legal, tendo como princípio às normas do Estado, que estabelece os limites de quem é portador dos direitos de cidadania, conseqüentemente, da democracia, e que garante a atribuição desses direitos aos indivíduos pertencentes da sociedade.

Na concepção representativa, Carvalho e Teixeira (1995 apud SELL, 2003, p. 28):

[...] estabelecem uma relação direta quanto à natureza dos conselhos de políticas públicas, e surge à necessidade de indagação sobre os mecanismos de representação social do cidadão comum, não organizado, excluído de qualquer participação [...] este é um grande desafio na construção da nova institucionalidade democrática: criar canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos [...] neste sentido poderá facilitar o acesso de representação social.

Considerando a concepção de democracia adquirida nesse estudo, Santos Junior (2003) abre uma vertente importante no que tange o papel e as possibilidades do governo local no aprofundamento da dinâmica democrática e na relação com os movimentos sociais. A importância dessa discussão surge pelo fato da relação do cidadão com o regime, ser mediada pelo município como entidade política e administrativa autônoma. Como conseqüência é possível observar, segundo o autor, uma descentralização política institucional, fortalecendo a esfera local de governo, por meio da atribuição de novos papéis aos municípios e da gestão de associações, que passaram a buscar responsabilidades das estruturas centrais de governo.

Na concepção da democracia participativa, proposta que surge na década de 70, os elementos fundamentais são a criação de mecanismos da participação direta de cidadãos nas dimensões pedagógicas da política, já que a participação participativa promove um processo de capacitação e cidadania.

A partir dos canais de participação, os cidadãos podem exercer de forma ativa e efetiva sua cidadania política. Esse é o diferencial de atuação na esfera pública, espaços

públicos independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado que permitem a redemocratização nos tempos atuais. Para Sell (2003, p. 20):

[...] a importância da esfera pública para a democracia participativa pode ser entendida de duas formas [...] a esfera pública seria um espaço de partilha de poder entre o Estado e a sociedade [...] através da chamada esfera pública não estatal, os indivíduos organizados e os atores da sociedade civil podem tomar decisões políticas em parceria com o Estado [...] todavia, a importância da esfera pública reside no fato de que ela é um espaço de organização da sociedade civil.

Quanto a questão da esfera pública ser um espaço de organização civil é fundamental, pois esta concepção foca para o diálogo, no qual a sociedade pode debater seus anseios e problemas, formando assim, conceitos e consensos que vão nortear as decisões políticas.

Com a participação direta dos cidadãos no processo político através de discussão e decisão, a democracia passa a caracterizar uma nova forma de decisão participativa.

Entretanto, segundo Sell (2003, p.18-19):

A democracia participativa preserva a realidade do Estado (e a democracia representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representante e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública. A democracia participativa não só redefine o conceito de democracia, como também a idéia de cidadania e política. Embora ela não seja uma reprodução da polis grega, trata-se da retomada dos ideais da democracia direta. Sem eliminar a presença do Estado, pretende-se construir um novo conceito de cidadania, entendido como a participação ativa do cidadão na vida coletiva. Trata-se de quebrar a rigidez entre representantes e representados, própria da democracia representativa, e fazer o povo exercer diretamente o poder. Este exercício, por sua vez, devolve ao conceito de política sua forma original: a busca coletiva do bem comum, tal como definido entre os filósofos gregos. Por tudo isso, a democracia participativa pode ser considerada um “novo modelo de democracia”.

Registra-se que o Orçamento Participativo é, nos últimos anos, a experiência mais inovadora de democracia participativa no Brasil, no qual a população é chamada para discutir a aplicação de recursos públicos destinada para investimento no município.

De acordo com Sell:

A experiência dos Conselhos e do Orçamento Participativo funcionam como pontes que fazem a ligação e a conexão entre o Estado e a sociedade civil, proporcionando aos indivíduos e atores coletivos um espaço a prática da cidadania ativa e a participação efetiva nas decisões (SELL, 2003, p. 22).

Esses mecanismos de participação coletiva dos cidadãos, tais como os canais de discussão e decisão, nas dimensões políticas do município desencadeiam um processo

fundamental de cidadania, o qual abre um caminho para uma possível ruptura nas injustiças sociais. A organização da sociedade civil, a partir de experiências como o Orçamento Participativo, viabiliza através da pressão no Estado, captar políticas públicas que possam atender às necessidades sociais das comunidades que precisam.

Portanto, na compreensão da democracia participativa o papel do Estado passa a partilhar com a sociedade civil, certos poderes que vão refletir diretamente na tomada de decisão.

1.3 RELACIONANDO ASSOCIATIVISMO E DEMOCRACIA

Para entender a relação associativismo e democracia é necessário compreender e inserir o papel do capital social nesse processo de avaliação da capacidade e qualidade governamental.

A participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública, recupera o velho ideal da democracia grega (SELL, 2003) e, desta forma Putnam (1996) vai mostrar que o conceito capital social é considerado ingrediente fundamental para se ter um bom governo democrático e a partir disso, quiçá recuperar o velho ideal da democracia grega.

Para esse autor, capital social é o conjunto de características da organização social, quais sejam: confiança, normas e sistemas que contribuem para ampliar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas. O conceito, portanto, refere-se a relações entre pessoas que favorecem o acesso a recursos presentes na própria sociedade. Ainda em conformidade com Putnam (1996), a confiança social possui duas fontes: os princípios de reciprocidade e os sistemas de participação. É importante colocar que, os princípios podem se relacionar tanto pelos hábitos sociais, quanto pelas penalidades para quem os desrespeita.

A reciprocidade pode ocorrer quando se troca um benefício por outro, ou ainda, cria-se uma expectativa de retribuição mais adiante. Nas sociedades em que as pessoas acreditam que serão retribuídas, existe uma maior possibilidade de trocas, de reciprocidade. São exemplos de sistemas de participação cívica, as associações comunitárias, onde não acontece hierarquia de poder, e todos os associados desenvolvem atividades de cooperação para o benefício do grupo. Essas associações, a partir dessa relação, estabelecem princípios de comportamento baseados na reciprocidade, facilitando a comunicação e a confiança das pessoas.

A partir do estudo de Putnam (1996), verifica-se que na região norte da Itália, os cidadãos participam, colaboram e confiam na administração pública e em quem está no poder. Já na região sul, os cidadãos são apáticos e não participam das tomadas de decisão, ou seja, não se reúnem para discutir temas públicos.

Portanto, o autor mostra que, o bom desempenho do governo democrático do norte da Itália é devido à presença do capital social, que é expresso nos sistemas horizontais de participação cívica de uma comunidade. Nesse sentido, quanto mais cívica é uma região, mais dinâmico será o seu governo.

Putnam (1996) constata ainda que, ao longo da história das regiões norte e sul as normas e os sistemas de participação cívica geram o crescimento econômico em vez de impedi-lo. Poderia-se dizer que há uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas dinâmicas.

Assim, na concepção de capital social, o elemento democracia surge a partir da incorporação de uma variedade de relações presentes e inseridas na estrutura social que facilitam ações dos indivíduos participantes dessa estrutura. O conceito, portanto, parte de um elemento primordial: a relação entre pessoas.

Em relação ao capital social, constituído por redes informais entre indivíduos, e por formas de sociabilidade representadas pela vida associativa na família, igreja, na escola e no trabalho, pode-se afirmar que estes fatores favorecem diretamente, a resolução de questões individuais nos problemas do cotidiano. Assim, as relações pessoais passam a ser determinantes na construção da sociabilidade e passam a ser consideradas como um capital disponível na sociedade. Portanto, capital social porque as relações pessoais inseridas em programas voltados à valorização do indivíduo enquanto membro da sociedade resulta em “lucro” social.

Neste contexto, salienta-se que os movimentos sociais são fundamentais para o processo de formação do capital social na sociedade. Isto, porque as redes, que agora são de grupos, possibilitariam uma maior representatividade nas políticas públicas e por seus resultados, o que levaria ao estabelecimento de regras mais claras no funcionamento do aparelho do Estado e ao estabelecimento de relações de confiança entre os indivíduos envolvidos. Portanto, os movimentos sociais significariam, nesse processo, um elemento fortalecedor das instituições sociais presentes na sociedade civil.

Nesse ínterim, vale ressaltar que o capital econômico é a base de sustentação para outros capitais (cultural e social). Porém, é a partir do capital social que os indivíduos

participantes da sociedade podem ter acesso direto a recursos econômicos tendo, como consequência, aumento no capital cultural.

A experiência da história política italiana dos anos 70 é a contribuição trazida por Putnam (1996) para elucidar a questão das instituições democráticas. Fatores tais como a politização de uma sociedade, o dever cívico e o grau de confiança e socialização dos indivíduos, interferem diretamente entre si, no que se refere ao funcionamento da política e do governo.

O estudo de Putnam (1996) aponta que os recursos sociais, econômicos e administrativos são responsáveis pela significativa diferença na quantidade dos recursos e no gerenciamento dos mesmos. Essa diferença apontada pelo autor, referente à experiência da Itália, revela diferenças marcantes no seu desempenho institucional.

A democracia, portanto, está diretamente ligada ao capital social, porque é a partir da qualidade dos cidadãos, agregado ao desempenho institucional que Putnam chega ao conceito de comunidade cívica, em seu significado maior: “condições para alcançar o êxito da democracia, através da atuação de cidadãos empenhados de ‘espírito público’, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e colaboração” (PUTNAM 1996 apud BORBA e SILVA 2004, p. 468).

A comunidade cívica, trazida por Putnam (1996), gera um bom desempenho institucional a partir do engajamento cívico, desencadeando êxito para a democracia. Borba e Silva (2004, p. 469) destacam que:

[...] uma comunidade cívica nasce quando é desenvolvida nos indivíduos, via instituições, um reconhecimento do bem público como individual. O que não significa fazer da máquina do Estado, empresa pessoal, ou fazer das instituições meios para obter interesses e vantagens pessoais, mas ter o sentimento de que o público é também do outro, é no fundo, uma atitude de “igualdade política”, solidariedade, confiança e tolerância.

Nesse sentido, Putnam (1996) aponta que, para o desenvolvimento de uma comunidade cívica "a relação social é fundamental, o grau de socialização, da confiabilidade e cooperação entre os grupos sociais inseridos na sociedade". (BORBA e SILVA 2004, p. 469). A ligação positiva entre Estado e sociedade está baseada na organização social. E o capital social se insere como função produtiva, baseada na confiança numa comunidade e cooperação.

Borba e Silva (2004, p. 470), em relação aos estudos sobre capital social no Brasil citam três fatores fundamentais nos quais a discussão está inserida, onde “os elementos

centrais nessa temática são as relações de causalidade entre confiança interpessoal x confiança nas instituições x consolidação democrática”.

No que se refere à sociedade americana, Putnam (1993 e 1995) apresenta dados de participação em atividades coletivas que indicariam a diminuição do engajamento cívico do cidadão americano médio. Observa-se uma significativa queda na participação de atividades comunitárias, filantrópicas e voluntárias. Essa queda, característica no cenário conjuntural atual e aos avanços na modernidade, está atribuída a um crescente individualismo dos cidadãos e menor preocupação com as atividades coletivas. (LIMA, 2001).

De um modo geral, observou-se que o capital social parte de uma completa sinergia entre Estado e Sociedade, direcionada para o desenvolvimento. Evans (1997) acrescenta ser necessário, entretanto, que o Estado tenha a capacidade e habilidade para construir um aparato burocrático eficiente para gerir as demandas sociais. Portanto, para fins de desenvolvimento, as redes sociais e o engajamento cívico entre os indivíduos de uma sociedade podem ser desencadeadas por agências públicas, através da utilização de organizações existentes na sociedade na discussão e implementação de políticas.

Aproximando essa discussão para análise do Orçamento Participativo no Brasil, (Putnam 1996 apud FEDOZZI, 2000) cita que, a viabilidade e a qualidade do sistema de participação nas decisões do Orçamento Participativo de Porto Alegre favoreceu-se muito do capital social existente na comunidade. E assegura que a implantação de mecanismos genuínos de participação atuaram como ampliadores de capital social, aumentando a capacidade de cooperação e também na capacidade de trabalhar de forma conjunta para melhorar a qualidade da administração pública e, conseqüentemente a qualidade de vida da população.

1.3.1 Conceito de sociedade civil e capital social

O conceito de movimentos sociais, no qual sua força deu-se no período dos anos 80 e 90, refletia “[...] o contexto do regime militar no qual atores organizados se colocavam contra o Estado, ou de ‘costas’ para ele. [...] Seu problema maior, portanto, foi ignorar o papel do Estado enquanto ator político”, segundo mostram Borba e Silva (2004, p. 471).

Por outro lado, o conceito de sociedade civil, “[...] não só ajudava a explicar o contexto da “oposição” ao regime militar, mas, permitia lançar luzes sobre o processo de transição da democracia” (BORBA e SILVA, 2004, p. 471).

Foi nos anos 90, com os reflexos da democracia representativa, que o conceito de sociedade civil não consegue acompanhar o movimento dos grupos organizados em direção ao Estado. Portanto, o que Borba e Silva (2004) afirmam é que não há instrumentos heurísticos através do uso desse conceito para centrar o foco na questão das “políticas públicas”. O papel do capital social se insere de forma positiva, agindo no sentido “relacional” como expressam Borba e Silva (2004), que associando ao pensamento de Putnam, pode-se observar que a densidade associativa aumenta a eficiência e eficácia das políticas públicas.

É o grau de normatividade existente entre a teoria da sociedade civil e a teoria do capital social que define a diferença entre essas duas vertentes correlacionadas. Segundo Borba e Silva (2004, p. 472),

[...] a teoria da sociedade civil é fortemente normativa, ou seja, privilegia o “deve ser”. Já o conceito de capital social é muito mais descritivo, quer dizer, privilegia o “ser”. Isso não exclui a orientação empírica do conceito de sociedade civil e ne nega o pressuposto valorativo da categoria capital social. O que varia, no fundo, é a ênfase maior no aspecto normativo ou descritivo que difere nos dois casos.

O conceito de capital social estende-se no campo empírico, mas, vale ressaltar que o conceito não está desprovido das dimensões valorativas, ou seja, absorvem-se os ideais da sociedade civil. “Quanto ao conceito de capital social, mais do que sua dimensão quantitativa (tecido associativo) aparece ainda um elemento qualitativo que pode estar presente ou não” Seguindo a indicação de Borba e Silva (2004, p. 472-473), neste caso, podemos associar as relações de confiança tratadas por Putnam, já citadas nesse estudo.

Reportando ao início da discussão desse estudo - no qual cita a importância do número de indivíduos em grupos para garantir a unanimidade na tomada de decisão, - o capital social indica que não é apenas o número de associações que conta, mas a cultura cívica incutida nessas associações e o grau de confiança entre sociedade e instituições. “[...] No esquema de Putnam suas dimensões ideais podem ser avaliadas “*a posteriori*”, a partir de critérios teóricos e procedimentos de mensuração próprios” (BORBA e SILVA, 2004, p. 473).

Quanto à comunidade cívica, apontada por Putnam em sua pesquisa, é possível observar que há elementos que se referem mais precisamente ao comportamento político, os quais, segundo Higgins (2005, p. 61), reportam a:

Vibração da vida associativa: pluralidade de formas associativas – esportivas, recreação, atividades culturais e científicas, música e teatro, técnicas ou econômicas, saúde e serviços sociais. Número de leitores de jornais: pois reflete o interesse dos cidadãos pelos assuntos comunitários. Na Itália de hoje, os jornais continuam sendo o meio que reserva maior espaço às questões comunitárias. Os leitores de jornais são mais informados do que os não-leitores e, portanto, têm mais condições de participar das deliberações cívicas. Participação no referendo: em razão de que o voto como instrumento de “troca” não tem lugar quando se trata de votações de opinião como no caso de referendo. A principal motivação de quem vota num referendo é a preocupação com as questões públicas, aumentada talvez por um senso aguçado do dever cívico. Aplicação do voto preferencial: na Itália, existe, para o período da pesquisa de Putnam, a opção de votar de forma diferenciada por um dos membros da chapa oferecida. Isto se converte num indicador seguro do personalismo, do sectarismo e da política clientelista.

Dessa forma, aproximando ao pensamento de Putnam a linha explicativa de Higgins (2005, p. 62) move-se “[...] na convicção de que a democracia forte baseia-se na comunidade autônoma de cidadãos que estão unidos menos por interesses homogêneos do que pela educação cívica [...]” são capazes, portanto, de buscar objetivos comuns e de agir com reciprocidade graças ao seu espírito cívico e às instituições participativas. “[...] a democracia forte é compatível, ou melhor, depende da política do conflito, da sociologia do pluralismo e da separação entre as esferas de ação pública e privada” (BARBER 1996 apud HIGGINS, 2005, p. 62).

No percurso das origens da comunidade cívica, com relação ao desempenho institucional, nota-se que é fundamental abordar a tradição histórica do modo de ser coletivo, pois é a partir daí, que se medem os princípios da tradição de cooperativas, que objetivam melhorar a condição de vida de seus membros.

Tratando sobre o desempenho institucional, o conceito de capital social se torna pertinente no estudo de Putnam, segundo Higgins (2005), pois é considerado como o manancial de onde brotam as interações cooperativas que se expressam nas diferentes formas de associação da comunidade cívica.

O capital social é entendido de forma mais descritiva, como características específicas da organização social – confiança, normas e sistemas – que fazem possíveis as ações coordenadas. Igual a outras formas de capital, este é produtivo, pois permite a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se este não existisse. Neste sentido, Putnam considera que os dilemas de ação coletiva são superados pelo aproveitamento de fontes externas de capital social (HIGGINS, 2005, p. 64).

Algumas formas do capital social como confiança, por exemplo, possui a característica de incrementar sua oferta quando aumenta seu uso, ao contrário do capital monetário que diminui quando é usado. Para o autor, Putnam entende que,

Os sistemas de participação cívica são uma forma específica de sistema horizontal de intercâmbio. Quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas, maior a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo (HIGGINS, 2005, p. 66).

Borba e Silva (2004, p. 472) acrescentam que o conceito de capital social, além de sua dimensão no tecido associativo,

[...] aparece ainda um elemento qualitativo que pode estar presente ou não: relações de confiança. Ou seja, não é apenas o “húmero” de associações que conta, mas a cultura cívica presente nessas associações e o grau de confiança entre sociedade e instituições.

Existem algumas explicações para esta força cooperativa dos sistemas de participação cívica, segundo Higgins (2005, p. 66) elas:

- promovem sólidas regras de reciprocidade;
- aumentam os custos potenciais para o transgressor em qualquer transação individual;
- facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informação sobre a confiabilidade dos indivíduos;
- dão corpo ao êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações.

As regras de reciprocidade, citadas pelo autor, são inculcadas pela socialização, ao mesmo tempo, em que podem ser sustentadas pelos condicionamentos externos. Esclarecendo esse princípio, pode-se afirmar que,

Apoiando-se nos resultados de pesquisas antropológicas, Putnam declara que existem dois tipos de reciprocidade: - reciprocidade balanceada ou específica: consiste na permuta simultânea de elementos de igual valor – companheiros de trabalho que trocam os dias de folga; - reciprocidade generalizada ou difusa: consiste numa contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro – a amizade está sustentada nesta forma de reciprocidade (HIGGINS, 2005, p. 65).

Essa afirmação apontada por Higgins (2005), justifica-se porque em sociedades modernas e complexas, a confiança social pode emanar de suas fontes conexas: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica.

Percebe-se que, a reciprocidade aliada ao capital social faz parte de um amplo sistema de intercâmbio social. Nas comunidades onde as pessoas acreditam que a confiança será retribuída sem que existam abusos, existe maior probabilidade de haver intercâmbio. Higgins (2005) reforça que, toda sociedade moderna ou tradicional, autoritária ou democrática, capitalista ou socialista, tem sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais, formais e informais.

Então, reportando a análise de Putnam sobre capital social enquanto fator explicativo da comunidade cívica – que por sua vez constitui o contexto do bom desempenho institucional, Higgins:

[...] conclui com a idéia de que os estoques de confiança, normas e sistemas de participação tendem a ser cumulativos e a se reforçar mutuamente. Criam-se círculos virtuosos que redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo, características que definem a comunidade cívica. (2005, p. 67)

No cenário capitalista onde os indivíduos estão inseridos, a função econômica do capital social consiste,

[...] em reduzir os custos de transação próprios da coordenação formal, isto é, contratos, hierarquias, burocráticas, etc. Ações coordenadas podem existir em grupos com baixo capital social, mas isto incrementa os custos transacionais de negociações, tais como o monitoramento e a negociação jurídica. Nenhum contrato pode especificar todas as contingências possíveis que podem aparecer entre as partes, deve pressupor certa quantidade de boa intenção para prevenir que as partes tomem vantagem de escapatórias não previstas (HIGGINS, 2005, p. 68).

Dessa forma, para Higgins (2005, p. 68) a função política do capital social numa democracia moderna consiste “[...] em fazer contrapeso ao vício do excessivo individualismo, isto é, ao fato de dedicar ocupação excessiva com os assuntos privados e da família em detrimento do compromisso em assuntos públicos”.

CAPÍTULO II

2 ASSOCIATIVISMO NO BRASIL E SANTA CATARINA

Discute-se nesse capítulo a questão dos movimentos sociais, associativismo e sua relação com o processo de democratização no Brasil e em Santa Catarina. Autores como Gonh (2003), Scherer-Warren (1993, 2004) tematizam sobre os movimentos sociais, quanto ao seu aspecto conceitual, formação e discutem a problemática do associativismo e sua relação com o processo de democratização.

2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS: PERÍODOS AO LONGO DA HISTÓRIA NO BRASIL

Diversos trabalhos acadêmicos e discursos políticos tinham como tema movimentos sociais, organização da população no Brasil, especialmente nos anos 70 e parte dos anos 80. É um marco para entender as formas de relacionamento das décadas 70/80 e as formas atuais nas relações entre Estado e Sociedade.

Os movimentos sociais, quanto ao seu aspecto conceitual, partem da constituição de novas identidades coletivas, construídas a partir de significados múltiplos: carências comuns, defesa comunitária ou cultural. Especificamente no Brasil, as noções de movimento popular ou social passaram a ser comumente utilizadas para denominar as ações coletivas desenvolvidas por organizações populares localizadas, com alcance limitado de sua ação política.

De acordo com Scherer-Warren:

Estas organizações se proliferaram da década de 70 até meados da década de 80, tiveram sua relevância política durante o regime autoritário, pois era o espaço de expressão política possível para novos atores sociais. Questões do cotidiano transformaram-se em demandas políticas e em instrumento de defesa dos direitos de cidadania ou de contestação do autoritarismo (1993, p. 115).

Esses movimentos sociais se articulavam em oposição ao então regime militar, sempre se apresentaram heterogêneos em termos de temáticas e demandas, o que unifica essas duas esferas são as carências socioeconômicas.

Entretanto, o alcance político limitado registrado na década de 80 se deu com a abertura política, segundo Scherer-Warren,

[...] isto foi atribuído à aparente fragmentação destes grupos de pressão específica, demonstrando dificuldade na formação de alianças para atuar de acordo com as regras do jogo democrático. Para outros, a crise dos grupos de reivindicações específicas ou das organizações moleculares expressava a fragilidade da sociedade civil em face dos aparelhos políticos tradicionalmente instituídos (os sindicatos, os partidos e o próprio governo), num cenário em que a ordem institucional passa a ter maior legitimidade. (1993, p. 115).

Foi a partir da segunda metade da década de 80 que a maioria das organizações da sociedade civil passaram a se inserir em redes mais amplas de pressão e resistência. Daí a importância para a noção do novo sujeito histórico enquanto representante de um povo, que Gohn (2003, p. 25) afirma ser “[...] um dos eixos estruturantes do movimento popular [...]”.

Resulta desse processo uma identidade diferente, construída a partir da relação com o outro, e não centrada exclusivamente no campo dos atores populares. Esse outro estava presente nos relacionamentos desenvolvidos com novas formas de associativismo emergente, interações compartilhadas com ONG's e a participação nas políticas públicas. (GOHN, 2003, p. 24).

Nesse ínterim, Scherer-Warren (1993) complementa esse pensamento quando afirma que é nas articulações entre organizações e atores políticos e nas subsequentes criações de redes que vem constituindo um movimento social no sentido, e acrescenta que este sentido nos dá a noção de que,

[...] temos um movimento social quando se tratar de um “conflito social que opõe formas sociais contrárias de utilização dos recursos e dos valores culturais, sejam estes da ordem do conhecimento, da economia ou da ética [...] refere-se aqui as ações coletivas que vão além da defesa de interesses particulares e que buscam “intervir na formação das políticas gerais de organizações ou de transformações da vida social”. (SCHERER-WARREN, 1993, p. 116).

Portanto, pode-se observar movimento social como uma forma de ação coletiva, nas redes com outros sujeitos destacam-se as “[...] tecidas com o campo sindical, o campo institucional de outras entidades sociais, o campo político-partidário, o campo religioso, o campo das ONG' s”. (GOHN, 2003, p. 23).

De acordo com Scherer -Warren:

a) baseada na solidariedade, b) desenvolvendo um conflito, c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação [...] quando refere-se a fenômenos sociais mais recentes, prefere falar de redes de movimento ou de áreas de movimento, nas quais não inclui não apenas as organizações ‘formais’, mas também a rede de relações ‘informais’ que conectam núcleos de indivíduos e grupos a uma área de participantes mais ampla. (1993, p. 116).

Existem registradas no Brasil três fortes linhas de agentes políticos que têm buscado se articular com organizações populares. No sentido da formação de um movimento mais abrangente a partir da contribuição desses agentes políticos, Scherer-Warren acrescenta que parte de agentes oriundos do movimento sindical,

[...] principalmente através da linha de atuação da CUT (Central Única dos Trabalhadores); outros vindos dos partidos políticos das denominadas esquerdas, entre os quais o PT (Partido dos Trabalhadores) tem um destaque especial; e, por fim, aqueles que realizam um trabalho de mediação junto a movimentos populares através de um conjunto de entidades conhecidas como ONG's. A atuação dos dois primeiros tipos de agentes (sindicato e partido) tem sido mais divulgada e estudada no Brasil. (1993, p. 116-117).

Portanto, os movimentos sociais criaram ao longo de sua inserção na sociedade, e ampliaram a construção de redes sociais, fortalecendo assim, o tecido associativo dos municípios.

Na tendência dos movimentos sociais contemporâneos tentarem construir uma concepção alternativa de se viver, diferenciada das sociedades industriais modernas, responsáveis por crises em vários níveis, Scherer-Warren afirma:

[...] que se encontra a possibilidade de união de atores aparentemente plurais e da formação de redes de movimentos [...] têm em comum uma visão da relação homem-natureza que contrapõe à visão de hoje dominante. É essa visão que dá o elemento fundamental de união hoje dominante. É essa visão que dá o elemento fundamental de união ao movimento, isto é, que suporta o sentimento de pertença a uma coletividade nacional e internacional e, portanto, simultaneamente, o contrapõe, mesmo que somente em nível de idéias, a uma série de maneiras de ser e agir. (1993, p. 118).

O que Scherer-Warren (1993) cita é que, hoje o princípio de articulação vem sendo definido a partir de uma identidade que se constrói no plano dos valores, em torno de uma concepção de mundo. E as redes de formação dos movimentos estão claramente embasadas na busca de articulação de atores e movimentos sociais e culturais, na transnacionalidade, pluralismo organizacional e ideológico e a atuação nos campos cultural e político.

Reportando o conceito de movimentos sociais para a década de 90, Gohn afirma que há dez eixos temáticos das lutas e demandas norteando os movimentos sociais no Brasil, são elas:

1) lutas e conquistas por condições de habitabilidade na cidade, nucleados pela questão da moradia, expressa em três frentes de luta: a) articulação de redes sociopolíticas que militam ao redor do tema urbano e participaram do processo de construção e obtenção de um 'Estatuto da Cidade'; b) movimentos sociais populares dos Sem-teto; c) contra a violência urbana; 2) mobilização e organização popular em torno de estruturas institucionais de participação na estrutura político-administrativa da cidade (Orçamento Participativo e Conselhos Gestores); 3) mobilizações e movimentos de recuperação de estruturas ambientais, físico-espaciais, assim como de equipamentos e serviços coletivos; 4) mobilizações e movimentos contra o desemprego; 5) movimentos de solidariedade e apoio a programas com meninos e meninas nas ruas, adolescentes que usam drogas, portadores de HIV e de deficiências físicas; 6) mobilizações e movimentos dos sem-terra, na área rural e suas redes de articulações com as cidades via participação de desempregados e moradores de rua, nos acampamentos do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra); 7) movimentos étnicos-raciais (índios e negros); 8) movimentos envolvendo questões de gênero (mulheres e homossexuais); 9) movimentos rurais pela terra, reforma agrária e acesso ao crédito para assentamentos rurais; e 10) movimentos contra as políticas neoliberais e os efeitos da globalização. (2003, p. 31)

O que se observa é que o perfil dos movimentos sociais se alterou na virada do novo milênio, isso porque a conjuntura política mudou e, como consequência, os movimentos sociais também. Mas, como mostra Gohn,

[...] eles foram também co-artífices dessa nova conjuntura, pelo que ela continha de positivo, em termos de conquista de novos direitos sociais, resultado das pressões e mobilizações que eles – movimentos – realizaram nos anos 80. Mas os movimentos foram também vítimas dessa conjuntura, que, por meio de políticas neoliberais, buscou desorganizar e enfraquecer os setores organizados. (2003, p. 30).

Isto, se justifica porque os movimentos sociais, ao longo dos anos 90, tiveram que abandonar algumas posturas e adotaram posições mais ativas/propositivas, passando a atuarem em rede e em parceria com outros atores sociais,

[...] dentro dos marcos da institucionalidade existente e não mais à margem, de costas para o Estado, somente no interior da sociedade civil, como no período anterior, na fase ainda do regime militar. A nova fase gerou práticas novas, exigiu a qualificação dos militantes. ONG' s e movimentos redefiniram seus laços e relações. No urbano, os movimentos com matizes político-partidários fortes se enfraqueceram e fortaleceram-se os movimentos com perfil de demandas mais universais, mais plurais em termos de composição social, como os ecologistas e pela paz. Na área rural, a luta social recrudescceu e os movimentos sociais com perfil de lutas de resistência e classistas crescerem e tiveram seu auge. (Gohn, 2003, p. 30).

As novas práticas, sem dúvida, trouxeram um conhecimento mais aprofundado sobre a política estatal, sobre os governos e suas máquinas. Demandas pela ética na política e uma nova concepção de esfera pública foram os primeiros saltos dessa aprendizagem, seguidos de uma rejeição pelos rumos das atuais políticas públicas neoliberais. Percebe-se que a atuação das redes de movimentos nos campos cultural e político, constituem-se em possibilidades de penetração/participação da sociedade civil na transformação da sociedade política.

2.2 ASSOCIATIVISMO EM SANTA CATARINA

O Estado de Santa Catarina, através de sua história política de forte tradição conservadora, sempre foi expresso por meio de governos igualmente conservadores. Partindo de uma forte concentração de poder, observa-se na história política de Santa Catarina, que estes governos sempre se valeram de práticas clientelistas, assistencialistas e de cooptação da sociedade civil aos aparatos do Estado. Portanto, iniciar o associativismo no Estado não foi tão fácil. Como mostra Nobre:

Alguns trabalhos indicam que as associações civis existentes até o final da década de 1970 eram, em sua grande maioria, dos tipos religiosas, esportivas e culturais, apresentando características mais tradicionais e conservadoras. Organizações com perfis mais reivindicatórios e tensionadores surgem com maior expressão somente na segunda metade dos anos 80 do século XX. O surgimento de um grande número de associações de moradores relativamente independentes do governo e das prefeituras marca o período, juntamente com o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no oeste do Estado e da organização do Movimento dos Sem Teto em Florianópolis. Movimentos ou organizações voltados à reivindicação de direitos sociais e políticos são, como podemos observar, recentes em Santa Catarina. Além disso, práticas clientelistas e de cooptação permanecem presentes na relação sociedade civil/Estado. Estes fatos são relevantes para avaliarmos a relação que o OP (entendido aqui enquanto uma instituição do governo) irá desenvolver com a sociedade civil local. (2005, p. 13).

O período de transição entre a ditadura e a democracia, marcou no Estado de Santa Catarina, o início à projeção de várias iniciativas da sociedade civil organizada, a partir dos anos 70. Assim, os movimentos contra o autoritarismo do regime ganharam importante conotação, pois se tratavam de organizações contra a carestia. Verificou-se que as organizações de direitos humanos e cidadania, causas femininas, ecológicas e étnicas ganharam destaque.

Nesse sentido, Dagnino afirma que,

O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a *democratização do processo de eficácia dos resultados* – onde a primeira aparece como condição de realização da segunda [...] ou a sua efetiva articulação, varia tendo em vista a natureza dos governos, a capacidade de pressão da sociedade organizada, a setorialização dos projetos etc. Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade. (2002, p. 47).

Portanto, no que tange à questão da participação efetiva do indivíduo na sociedade civil organizada, a democratização das políticas públicas no Brasil passa a acontecer através de mecanismos de participação que obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, propiciando um entendimento sadio entre interesse público e os interesses dos grupos que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Dagnino (2002, p. 48) reforça que se esperava, “[...] que a participação tivesse um efeito direto sobre os próprios atores que participavam, atuando, assim, como um fator educacional na promoção da cidadania”.

A afirmação de Dagnino (2002), justifica a força existente no surgimento dessas organizações iniciadas no Brasil e em Santa Catarina, como uma alternativa de representatividade dos cidadãos junto ao poder público, como acrescenta Scherer-Warren,

[...] os exilados políticos começaram a retornar ao país, e muitos desses foram organizadores ou participantes de ONGs, que se tornaram, no Brasil das décadas seguintes, grandes referências para o associativismo “a serviço do movimento popular”. [...] O fato é que essas ONGs de “tipo histórico” passaram a desempenhar um papel de ator da transição democrática, através de sua atuação na execução de projetos de educação para a cidadania, junto às denominadas “camadas populares” da sociedade brasileira. (2004, p. 24).

A partir disto, paralelo à evolução do processo de democratização, essas iniciativas foram lentamente surgindo e o associativismo passou a conquistar espaço considerável, que no seu início, ficou vinculado à atividades culturais, esportivas e de lazer. Essa representatividade colaborou de forma efetiva para que democracia colocasse fim aos interesses da ditadura. De acordo com Scherer-Warren,

[...] a ditadura não só tolerava as organizações dessa natureza, como procurava tirar proveito da popularidade e da paixão dos brasileiros pelo esporte para promover o espírito nacionalista, patriótico, de acordo com a linha ideológica do regime, e pode-se supor que parcela da população local respondia a esse apelo ou estímulo. (2004, p. 24).

Passado esse período, o comportamento do associativismo mostrou-se destacado. Os novos movimentos sociais, em especial, no Oeste Catarinense caracterizavam-se como muito bem estruturados no período compreendido entre os anos de 1978 a 1987, passaram a ocupar um lugar de expressão política mais forte e de criação de novos valores no cenário local. Entre essa representatividade, podemos destacar:

[...] as organizações de direitos humanos e cidadania, causas femininas, de comunicação, de filosofia pessoal, ecológicas e étnicas. As duas últimas são expressões típicas dos novos grupos identitários, que emergiam neste momento no cenário nacional. Porém, no caso do associativismo feminino, que teve alguma expressão política antes de 1964, é notório que a repressão inibiu, a formação de organizações, já sob influência dos novos movimentos feministas. (SCHERER-WARREN, 2004, p. 25 e 26).

Dessa forma, percebe-se que a institucionalidade da democracia, registrada entre 1984 a 1993, marca o ápice dos movimentos sociais e as suas forças de persuasão. A exemplo dessa influência, cita-se as “diretas já”, movimento Pró -Constituinte, os quais mobilizaram a sociedade civil em todo o território nacional:

Havia, então, uma preocupação fundamental com a institucionalidade democrática. No final do período surgiu o Movimento pela Ética na Política e pela Moralização das Instituições Públicas. Desta forma, a sociedade civil, que muitas vezes teve que atuar na clandestinidade no período de 1964 a 1973, ou no anonimato legal nos anos de 1974 a 1983, passou a buscar sua institucionalidade para uma maior participação na gestão da coisa pública. (SCHERER-WARREN, 2004, p. 26).

Nesse sentido, observa-se que a partir desse período, os movimentos passaram a ganhar maior visibilidade pública: através das mobilizações civis. Assim, as organizações associativistas de Santa Catarina passaram a marcar um crescimento interno, em cada categoria, capaz de marcar profundamente a presença no cenário político local e regional.

A seguir, apresenta-se a configuração do associativismo em algumas cidades de Santa Catarina.

2.2.1 Associativismo em Florianópolis

O associativismo no município de Florianópolis sucedeu-se através das fissuras registradas pela repressão. Em meados da década de 70, através das mobilizações sociais que

se instauram no país, Florianópolis passa a conceber tal movimento como sendo a emergência de práticas democráticas.

Segundo nos mostra Scherer-Warren (2004) o desenvolvimento histórico do associativismo civil em Florianópolis tem origem no crescimento preponderante das associações comunitárias, baseado no inchaço populacional observado nos anos 70. Para a autora:

Esses problemas referem-se ao crescimento populacional provocado pelo intenso fluxo migratório, a ocupações desordenadas do solo, à especulação imobiliária muitas vezes predatória e à ausência de planejamento urbano que faz com que precarizem as ofertas de serviços essenciais como saneamento básico, saúde, transporte, habitação, entre outras. (SCHERER- WARREN, 2004, p. 48)

Observa-se, também, que a emergência da prática associativista no município surgiu para saldar demandas relacionadas com a questão ambiental e ecológica, associações ligadas às causas femininas, aos grupos de direitos humanos e cidadania, aos grupos étnicos e de minorias culturais e associações baseadas em filosofias pessoais.

2.2.2 Associativismo em Blumenau

O associativismo local de Blumenau identifica as associações comunitárias, como sendo a representação efetiva no poder público do município, pois essas associações substituíram os subdiretórios na intermediação com o poder local, tornando o capital social efetivo na deliberação das ações, que segundo mostra Rolim de Moura,

[...] foram criadas por iniciativa do governo municipal sendo, portanto, já na sua origem, institucionalizadas; seu projeto político caracterizava-se por ser institucionalizador-conservador; sua relação com o poder local acontecia através do clientelismo de quadros, onde havia um alto poder de manipulação e cooptação das lideranças comunitárias pelo poder público [...] pode-se constatar que a maioria das Associações de Moradores de Blumenau foi criada por indução do poder público municipal, excetuando-se, talvez, aquelas criadas por ocasião das duas enchentes que ocorreram no município. Mesmo estas tiveram origem através do envolvimento das lideranças com iniciativas do poder público. (2004, p. 49).

Esse dado mostra que o associativismo em Blumenau se deu de cima para baixo pelo poder público, com o objetivo de “[...] despolitizar os setores populares, cooptando as suas lideranças e atendendo de forma clientelista algumas de suas demandas”. (ROLIM DE MOURA, 2004, p. 50).

Assim, apesar desse processo partir do poder público, vale ressaltar a importância do Orçamento Participativo nesse período, que Rolim de Moura define assim,

Apesar deste vínculo entre experiência associativa e participação, a forma como a participação das entidades associativas, principalmente as associações de Moradores, vai se consolidar no Orçamento Participativo de Blumenau parece repetir as condições históricas mencionadas da pesquisa de Andrade (1994) - relações clientelistas, institucionalizadas e conservadoras, no interior do processo do OP. Ou seja, parte-se do pressuposto de que há uma perpetuação destas relações no interior da dinâmica do processo. (2004, p. 52).

Verifica-se, então, que a partir da mobilização das Associações de Moradores para a participação da população do Orçamento Participativo, reflete o dinamismo na capacidade de organizar o segmento comunitário. Porém, no decorrer do período, Rolim de Moura afirma que, “[...] tanto as associações de moradores como a União das Associações de Moradores de Blumenau - UNIBLAM demonstra não ter incorporado o Orçamento Participativo como um espaço de atendimento das demandas”. (2004, p. 57).

Pode-se ressaltar, dessa forma, que houve a participação significativa do associativismo civil de Blumenau no processo do Orçamento Participativo, sendo que, a participação mais significativa fica por conta das associações de moradores.

2.2.3 Associativismo em Chapecó

Sobre o associativismo local de Chapecó há uma questão fundamental que influenciou o processo da sociedade civil organizada: a Igreja. Esse poder eclesiástico norteou fundamentalmente as mudanças ocorridas entre as relações da população com o poder público. Rolim de Moura (2004, p. 84) registra que, “[...] a Igreja tanto vai interferir no movimento sindical, como no movimento comunitário e movimento de mulheres”.

Outro dado relevante a esse processo, diz respeito ao processo de colonização no município, que segundo o autor:

[...] no século XVI, o Oeste era povoado por índios Guaranis e Kaiagang, que viviam em agrupamentos, de forma muito simples, onde plantavam e retiravam o seu próprio sustento. Isso durou até a chegada dos colonizadores, homens brancos que foram tomando posse da terra e expropriando seus verdadeiros proprietários, acumulando assim riquezas e poder. Com a colonização criaram os municípios que reservavam miséria para os seus legítimos donos. (2004, p. 84).

Portanto, obedecendo a uma conjuntura que se apresentava no país, a industrialização e o desenvolvimento capitalista se fundavam em fatos como expulsão da população de suas terras, que acabavam se estabelecendo aos arredores da cidade, num visível processo de massificação da pobreza. Segundo Rolim de Moura,

A intervenção da Igreja [...] tinha como objetivo o trabalho social [...] também pretendia formar líderes na comunidade. Pessoas da própria comunidade que pudessem liderar os grupos existentes, fazendo os trabalhos de motivação, orientação e o que mais fosse necessário, porém, sempre sem questionar sociedade. (2004, p. 85).

Diante desse contexto, apesar dos dados revelados na pesquisa de Rolim de Moura (2004), parecer favorável quanto ao impacto do Orçamento Participativo no associativismo civil de Chapecó, ressalta-se que as relações clientelistas que se perpetuaram no município por muitos anos não foram erradicadas totalmente.

2.2.4 Associativismo em Biguaçu

No cenário nacional nas décadas de 1970 e 1980 surgiu um tipo de movimento social, o associativismo de bairro, caracterizado no município de Biguaçu.

Segundo a pesquisa de Nobre²:

O Associativismo de bairro em Biguaçu, até o ano de 1998, encontrava-se, de um modo geral, desarticulado. As associações de moradores existentes trabalhavam de maneira isolada e, não raramente, serviam de cabo eleitoral para vereadores e pessoas interessadas em construir um status político junto às comunidades. (2005, p. 28).

Esse tipo de associativismo apresenta uma especificidade que é a articulação e a organização de moradores de um determinado local, que têm como objetivo discutir e demandar melhor condição de vida da comunidade.

Tendo por objetivo articular e organizar as associações de bairro existentes no município de Biguaçu, é fundado no ano de 1998, a União das Associações de Moradores de Bairro de Biguaçu - UAMBB. Essa entidade desenvolveu trabalhos de formação e capacitação de lideranças comunitárias, conforme destaca o autor a partir de entrevistas com líderes dessa associação.

A equipe executiva que participou do processo de capacitação de lideranças comunitárias realizadas pela UAMBB, declarou como um “período positivo” no desenvolvimento do associativismo de bairro no município.

Verificou-se que ocorreu um outro período de destaque para o movimento popular de Biguaçu. Foi o desenvolvimento de um projeto em parceria com a escola de governo e a câmara de vereadores do município. Realizavam-se todos os meses, por um período de dois anos, debates com temas relevantes para a sociedade, como lideranças, meio ambiente, saúde, organização do município, além, do resgate da história de Biguaçu.

Através dessa breve configuração do associativismo de algumas cidades de Santa Catarina, observa-se, principalmente na região oeste, o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) e um grande número de associações de moradores relativamente independentes do governo e das prefeituras, dando origem a um movimento de renovação política, enquanto as demais regiões, citadas neste estudo, o associativismo aparece, na maioria das vezes, atrelado ao governo local.

² O autor relata, especificamente, o associativismo de bairro.

CAPÍTULO III

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O presente capítulo visa contribuir para uma análise sobre a trajetória da experiência de Orçamento Participativo no Brasil e sua relação com o associativismo na contribuição para a democracia. Contribuem para essa análise, os trabalhos de Lüchmann (2002), Avritzer (2002, 2003), Putnam (1996), Souza (2004) Ribeiro (2003) entre outros.

3.1 CONCEITUAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

O Orçamento Participativo é uma das construções institucionais que surgiram no Brasil com o intuito de oferecer aos participantes da sociedade a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, oferecendo a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos Estados brasileiros. Sem dúvida, a esse processo, deve estar ligado o vínculo entre conquista de democracia do Estado de Direito e a conquista dos Direitos Sociais que vão atribuir importância ao processo participativo na concepção e gestão das políticas sociais.

Assim, na ânsia de buscar novas alternativas de sociabilidade os municípios passaram a inserir novas atribuições no governo local, promovendo a participação cidadã através do reconhecimento da sociedade civil organizada, como novo ator social. E o Orçamento Participativo passa então à institucionalização de mecanismos de democracia direta, assim como se inserem também os conselhos municipais, fóruns de consulta, discussão do plano diretor do município, realizando a prática do exercício da participação popular.

O reconhecimento do Estado democrático de direito se funda a partir dos movimentos sociais e através das lutas políticas. Desta forma, o sistema de direitos é efetivo pela via democrática, a partir do momento em que se considera, de forma única, o contexto social e cada comunidade. Assim, aproximando essa idéia ao pensamento de Putnam (2000), pode-se afirmar que o bom desempenho de um governo democrático ocorre a partir da presença do capital social, expressado a partir da participação cívica de uma comunidade e, sob o qual, discorre novos padrões de relacionamento entre governo e sociedade civil.

No Brasil, nos anos 80, através da conquista de partidos de oposição em muitos municípios, várias experiências de participação da população começaram a ganhar espaço. Algumas experiências ganharam destaque como é o caso dos municípios de Vila Velha no Espírito Santo, Piracicaba em São Paulo, e em Lages Santa Catarina. Outras experiências, como é o caso do município de Porto Alegre, obtiveram resultados mais inovadores e duradouros, tornando-se mais conhecidas e copiadas.

Por isso, torna-se interessante esse estudo sobre o processo do Orçamento Participativo de Guaraciaba/SC, já que no Brasil tem se proposto um novo modelo de Administração Pública com a participação popular em ações e tomadas de decisões, com o planejamento de políticas públicas através do Plano Plurianual e as elaborações das Leis Orçamentárias, como o caso do Orçamento Participativo.

Para Lüchmann (2002), o Orçamento Participativo consiste na mais inovadora experiência de participação da população nas discussões e decisão do orçamento público que teve início com o Conselho Popular do município de Vila Velha no Espírito Santo, em 1985. Para Avritzer (2003) a idéia de Orçamento Participativo nasceu na capital gaúcha, com o então prefeito Alceu Collares (PDT), em março de 1986, através da criação de conselhos populares e associações de moradores.

De qualquer forma Avritzer coloca que:

O OP em Porto Alegre consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do município. Esse processo envolve duas rodadas de assembléias regionais intercaladas por uma rodada de assembléias regionais intercaladas por uma rodada de assembléias em âmbito local. Em uma segunda fase, dá-se a instalação do Conselho do Orçamento Participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembléias regionais e locais. A confecção administrativa do orçamento ocorre no Gabinete de Planejamento da Prefeitura (GAPLAN), órgão ligado ao Gabinete do Prefeito. (2002, p. 20).

A cidade de Porto Alegre foi dividida em dezesseis regiões do Orçamento Participativo. Em cada uma dessas regiões, são realizadas duas rodadas de assembléias em que representantes do governo fazem circular informações sobre o orçamento municipal e, ao final, são eleitos os representantes para os fóruns anuais.

Após a primeira assembléia, em reuniões promovidas em cada microrregião, os moradores definem relação de prioridades de investimentos divididas em sete categorias, de pavimentação e drenagem até a construção de novas escolas. Na segunda assembléia, elegem-se os delegados para cada um dos 16 Fóruns Regionais do Orçamento Participativo. Os delegados são eleitos na proporção de um, para cada dez participantes das assembléias.

Assim, cada bairro é representado no Fórum na proporção em que enviar moradores às assembléias. Também na segunda assembléia, cada região de orçamento elege dois delegados e dois suplentes para o Conselho do Orçamento Participativo, que funciona a nível municipal. Nos meses que se seguem às grandes assembléias regionais, os delegados dos Fóruns Regionais negociam entre eles, e apresentam uma relação regional de prioridades para projetos de infra-estrutura em cada categoria de investimento.

O Conselho do Orçamento Participativo decide a distribuição de recursos para cada categoria de investimento entre as regiões. Em seguida, determina a lista de projetos em cada região, de forma tal que aquelas microrregiões a que os Fóruns Regionais atribuíram prioridade, são os primeiros a terem seus projetos incluídos no orçamento municipal do ano. Tanto o Conselho quanto os Fóruns Regionais têm outras atribuições. Os Fóruns monitoram a execução dos investimentos e discutem regularmente com funcionários do governo sobre serviços municipais de forma mais geral. O Conselho supervisiona a formulação de todo o Orçamento Municipal, aprovando os planos de investimento de cada órgão da administração direta e indireta.

Em 1994, cinco Fóruns Temáticos foram acrescentados ao processo de Orçamento Participativo. Seguindo a metodologia adotada nos Fóruns Regionais, grandes assembléias elegem delegados que discutem, de forma mais ampla, questões de políticas municipais como desenvolvimento econômico, transporte, educação e saúde. Também se elegem representantes para o Conselho Municipal de Orçamento nestas assembléias.

Registra-se que, mesmo depois da criação dos Fóruns Temáticos, a maioria dos participantes no processo orçamentário continuou voltada para a discussão, de como os investimentos devem ser alocados.

A função da democracia é dar poder de decisão ao povo. Através dos representantes é possível simplificar a intenção das decisões dos cidadãos. Tratar o Orçamento Participativo como uma instituição democrática é ampliar os limites da democracia representativa. Isto porque, em seus casos mais bem sucedidos, o Orçamento Participativo ocupa o centro da disputa política na medida que diferentes atores políticos, com interesses diversos, são forçados a negociarem no seu interior (FARIA, 2002). O processo de democracia inova-se quando os cidadãos têm a oportunidade de participar individualmente ao estabelecer um conjunto de prioridades para o município, e ao selecionar os projetos específicos de obras públicas a serem implementados. Este processo é claramente o aspecto mais “participativo” do Orçamento Participativo, no qual os cidadãos têm a oportunidade de influenciar diretamente nos resultados políticos.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Orçamento Participativo é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas, mas também, decide prioridades de gastos e controla a gestão do governo.

Souza coloca que:

O Orçamento Participativo combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista a ser preservada e qualificada. A escolha periódica de representantes é necessária, mas insuficiente, no processo de aprofundamento da democracia; é preciso combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só a participar da gestão pública, mas também controlar o Estado. O Orçamento Participativo de Porto Alegre e o processo de implantação do Orçamento Participativo pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul são exemplos concretos de democracia direta. (2004, p. 28).

O Orçamento Participativo não representa a única forma de participação cidadã na definição das políticas públicas locais, mas uma metodologia de participação que organiza o orçamento anual do município e articula esta dimensão com outras políticas locais, também, construídas com o envolvimento da população. Nesse sentido, Putnam (1996) assevera que os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. E o capital social é valioso para facilitar certas ações, isto é, com a mesma quantidade de recursos instrucionais (capital humano) e materiais (capital físico), o que distingue uma comunidade da outra é o desempenho de seus membros.

O Orçamento Participativo surge em um novo plano político administrativo, onde o interesse e participação social nas decisões da administração pública são fatores relevantes à conquista da democracia direta. As experiências do Orçamento Participativo, segundo apresenta Ribeiro (2003), se expandem com sucesso nos municípios aonde são implantadas, proporcionando assim, além do caráter democrático, uma nova visão de organização popular e formação de lideranças comunitárias.

Quando se fala em Orçamento Participativo, cria-se um receio em relação a sua continuidade por parte de diferentes administrações públicas. É notório que tais experiências vêm sendo idealizadas e firmadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mas como pesquisas, percebe-se que está sendo criada uma nova consciência político – social, por parte de outros partidos políticos. Assim, pode-se afirmar que, no Brasil, essa política na última década, vem sendo bem sucedida. Visando incrementar a gestão pública do país, o Orçamento Participativo

atualmente abrange a quase totalidade do espectro político brasileiro do PT, do PDT e do PSDB à partidos como o PFL e o PPB. A esse fato, pode-se afirmar que se desencadeou a nacionalização do Orçamento Participativo. Nesse contexto, conforme Ribeiro:

As experiências de Orçamento Participativo [...] são portadoras da esperança de uma democracia concreta, de uma cidadania vivida e do desvendamento de caminhos para a redução das desigualdades sociais. Trazem [...] possibilidades de descoberta de novas concepções de Estado [...] de plena participação social no trato de questões públicas. O Orçamento Participativo decorre das reivindicações de movimentos populares frente aos limites da democracia representativa no país. Os confrontos com a cultura autoritária da administração pública [...] contribuíram também para o surgimento das experiências de Orçamento Participativo. (2003, p. 17).

Assim, apesar de o Orçamento Participativo ser nacional e internacionalmente considerado um processo bem sucedido de fortalecimento da democracia local, sua expansão e replicação em outros ambientes, não se apresentam como uma tarefa fácil de ser executada. A relevância do Orçamento Participativo como forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar, de fato, se for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, estender a sua abrangência territorial.

Ainda, segundo afirma Ribeiro o Orçamento Participativo precisa ser refletido de duas formas:

I) a partir da análise das experiências em desdobramento no país e, II) em direção a um projeto de reforma do Estado, conduzido por princípios de justiça social e de rigor ético na administração dos interesses coletivos. De fato, o Orçamento Participativo traz, em sua dimensão de projeto, o anseio pela superação da compreensão dominante das responsabilidades envolvidas na gestão de recursos públicos. Tal superação é indispensável, como demonstra a trajetória histórica dos movimentos sociais, à instauração de uma visão solidária de sociedade e do uso de recursos materiais e imateriais: herdados e novos. (2003, p.17).

O que se percebe é que na primeira forma de trabalhar o Orçamento Participativo, busca-se descobrir a natureza dos processos que se desenvolvem no país. Já na segunda forma, visa-se reconhecer critérios e exigências no que concerne à aceitação de uma determinada experiência como pertencente ao efetivo universo do Orçamento Participativo, reafirmando que o processo do Orçamento Participativo é um instrumento de justiça social e um possível caminho para a ampliação do espaço público e para a garantia da cidadania.

Assim, o conteúdo das experiências denominadas de Orçamento Participativo, segundo Ribeiro depende:

[...] I) dos projetos partidários que orientam os governos locais; II) do nível de organização, mobilização e politização da sociedade civil; III) do contexto sócioeconômico e do volume da população das localidades envolvidas; IV) do nível técnico e da complexidade da máquina administrativa; V) do grau de envolvimento do conjunto do governo; VI) dos recursos arrecadados pelo município; VII) da metodologia aplicada e VIII) da relação da administração com a Câmara dos Vereadores. (2003, p. 21).

Portanto, é indispensável enfatizar que é preservada uma cultura de planejamento que resiste à participação social. É necessário, no entanto, reconhecer que as histórias locais têm um peso específico no desenho e nas possibilidades de consolidação e democratização do Orçamento Participativo.

Ribeiro (2003, p. 24) complementa este pensamento quando cita que o Orçamento Participativo “[...] envolvendo desde a localização dos municípios até informações relativas à evolução do orçamento [...] complementado pelos dados do IBGE [...]”, permite o reconhecimento da efetiva distribuição territorial da inovação desencadeada pelo Orçamento Participativo.

E ainda,

[...] a dinâmica do Orçamento Participativo é reconstruída através do detalhamento das instâncias que compõem o denominado Ciclo de Participação, ou seja, os momentos que possibilitam e expressam a organização geral do processo deliberativo e o acompanhamento da execução das decisões tomadas no ano anterior (Ibid., p. 25).

Assim, observa-se que o ciclo de participação incorpora o controle, pela população, dos investimentos decididos. O Orçamento Participativo exige a socialização de informações, a conquista de uma visão de conjunto das localidades, o aprendizado no trato da coisa pública e a instauração de uma nova cultura política, que necessariamente é também administrativa:

[...] as experiências de Orçamento Participativo ocorreram, nas três últimas gestões municipais, em localidades que apresentavam extremas diferenças em termos de volume de população, densidade demográfica e importância políticoeconômica nas escalas regional e nacional. Portanto, não são estes determinantes que explicam, diretamente, a difusão desta inovação político-administrativa, o que sugere o elevado peso relativo, da implementação de práticas de participação na definição dos investimentos públicos, da mobilização social e dos partidos políticos responsáveis pela administração do município. (RIBEIRO, 2003, p. 30)

Dessa forma, percebe-se que o Orçamento Participativo passa a ser um agente transformador da consciência social e um elo entre o anseio popular e a administração pública.

O Orçamento Participativo para Souza:

[...] é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas. O cidadão não encerra sua participação no ato de votar na escolha do executivo e do parlamento, mas também decide prioridades de gastos e controla a gestão do governo. Ele deixa de ser um coadjuvante da política tradicional para ser protagonista permanente da gestão pública. (2004, p.1).

A experiência de Orçamento Participativo passou a inspirar também diversas formas de participação a nível internacional. Experiências de participação em Montevideu, Córdoba e Saint-Dennis na França reivindicaram a sua similaridade com, a assim chamada, experiência de Porto Alegre. Em se tratando da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Avritzer (2003) parte do pressuposto de que a tentativa concretizou-se numa experiência inovadora, reconhecida nacional e internacionalmente como um processo bem-sucedido de democracia local. A partir desta contestação uma série de questionamentos foram feitos, muitos, no sentido de descobrir até que ponto desta experiência pode ser considerado como um processo de aprofundamento da democracia, ou partindo do pressuposto de que esta experiência é bem sucedida, pergunta-se sobre a possibilidade de estender para outras regiões, implantar em outros municípios que apresentam características diversas, e outras propostas partidárias, ou ainda descobrir se é possível a experiência para outras instâncias territoriais. Para o autor:

É importante, no entanto, mencionar que o Orçamento Participativo não é capaz de gerar uma infra-estrutura associativa nos casos em que ela não existe, em particular, em cidade de pequeno e médio porte. Nesses casos, o sucesso do OP está ligado a duas variáveis que parecem centrais nas cidades de pequeno porte: vontade política e capacidade financeira. (Ibid., p. 46-47).

Em relação à teoria democrática, Avritzer (2003) destaca preliminarmente três aspectos: a relação existente entre a sociedade civil e a democracia local; o debate existente sobre o desenho institucional e; o debate referente ao aprofundamento da democracia. A contribuição desta teoria está em oferecer critérios analíticos, para poder mensurar com precisão as várias experiências do Orçamento Participativo com relação à de Porto Alegre. Com isso, o autor apresenta quatro características, na qual aponta como fundamentais para a experiência do Orçamento Participativo: a vontade política; a densidade associativa; os elementos do desenho institucional e; a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

Ribeiro (2003) mostra que os resultados obtidos dentre as experiências de Orçamento Participativo (1997/2000), comprovam que ao longo desse tempo, essas experiências possuem

resultados satisfatórios sobre a consciência social e o engrandecimento da cultura democrática. Para as comunidades o Orçamento Participativo é benéfico, haja vista o fato de se criar uma margem de aproximação entre legislativo e executivo. Traz-se um método mais simples de se racionalizar a política de participação, sendo também, uma maneira inovadora da população discutir entre si as prioridades de seus bairros.

Os Orçamentos Participativos podem ser tratados como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. E, é nesse sentido, que a importância do associativismo deve ser ressaltada nessa participação popular. Apesar da existência de entidades associativas, a densidade deve ser representativa para que as associações não tenham papel limitado na construção da participação no Orçamento Participativo.

Vale a pena abordar, também, que o peso da variável disponibilidade financeira dos municípios e capacidade de implantar políticas distributivas é assegurada pela situação socioeconômica do município. A variável vontade política, ultrapassa em muito a relevância da variável tradição associativa.

Tendo em vista essas afirmativas, há algumas considerações a fazer, em relação aos casos de Orçamento Participativo nos municípios de pequeno e médio porte, segundo Faria (2002).

- as cidades em geral contam com pouca infra-estrutura associativa, mas a ausência dessa infra-estrutura parece ser compensada com a participação incentivada diretamente pelo Estado. Tal fato torna viável políticas de Orçamento Participativo em pequenas e médias cidades mesmo nos casos nos quais não exista uma infra-estrutura associativa anterior. Inserindo, nesses municípios, a capacidade de ter um impacto democratizante na cultura política;

- a vontade política da administração municipal caracterizada pelo seu empenho em implantar políticas participativas é ponto central para a participação no Orçamento Participativo. E esse elemento, pode ser caracterizado de diversas formas: pela presença de membros da administração municipal nas reuniões do Orçamento Participativo; na capacidade de superar obstáculos para a implantação de obras e na centralidade do Orçamento Participativo nas políticas da administração municipal;

- o desenho do Orçamento Participativo varia nas pequenas cidades no sentido fundamentalmente da simplificação. Ou seja, as rodadas de assembléias, tornam-se desnecessárias. Nesse sentido, podemos afirmar que os casos de pequenas e médias cidades

mostram que é importante o desenho institucional do Orçamento Participativo poder variar, mas que esse, não parece ser o elemento central do Orçamento Participativo nessas cidades;

- a capacidade financeira de realizar políticas participativas e de implantar os seus resultados é elemento central para o desenvolvimento de um Orçamento Participativo efetivo. Observa-se que, na maioria das experiências, a capacidade da cidade de aumentar a sua arrecadação tributária foi determinante na capacidade de implementar as decisões do Orçamento Participativo.

Os Orçamentos Participativos tornaram-se uma realidade ativa nos governos municipais de todo o Brasil. Haja vista, a importância do modelo (desenho institucional), do compromisso governamental e a tradição associativa, enquanto geradores de mecanismos capazes de atribuir aos cidadãos participantes certos poderes que influenciarão na tomada de decisão.

3.2 ASSOCIATIVISMO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: CONTRIBUIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

A democracia consolidou-se na Europa no pós-guerra, no período que vai de 1943-1962, denominado de segunda onda de democratização, nesse período, o que se observa é a redução da abrangência da soberania, no qual o papel do povo é limitado, ou seja, “[...] o povo permanece como fundamento em última instância da política democrática em apenas uma condição, a saber, na condição de árbitro das disputas entre elites [...]”, e na forma como a relação entre democracia e racionalidade é concebida [...]”. (SANTOS 2003 apud AVRITZER, 2003, p. 566-567).

Observando o processo de desenvolvimento da democracia em outras regiões do mundo, Santos (2003 apud AVRITZER, 2003, p. 567), chama a atenção para a tentativa de extensão da democracia para a América Latina, África e Ásia, que no mesmo período, resultou em um grande fracasso. Isto, porque, segundo o autor: “Em meados dos anos 70, um terço das democracias constituídas no mundo no período anterior havia involuído para algum tipo de autoritarismo. Em 1973 apenas dois países latino-americanos continuavam sendo democráticos.” (Ibid., p. 567).

Uma análise dos motivos da ruptura antidemocrática na América Latina nesse período, revela uma problemática no que tange a hegemonia da democracia, segundo Santos 2003 apud AVRITZER:

O que parece estar na raiz dos diferentes episódios que levaram ao fracasso do processo de estabelecimento da democracia na América Latina nesse momento são as contradições intrínsecas às formas de competição entre as elites, um modelo que levou ao exercício ampliado da soberania por essas mesmas elites. [...] a suposição da adesão das elites a valores democráticos [...] foi absolutamente incapaz de explicar a instabilidade causada pelas disputas intraelites nas democracias latino-americanas. As tentativas das próprias elites de reverter resultados de eleições democráticas, na Argentina em 1966, no Brasil em 1964 e no Chile em 1973, foram o principal motivo para a ruptura democrática na América Latina. (2003, p. 567).

Percebe-se que, em nenhum caso na América Latina, as rupturas com a ordem democrática foram coordenadas com amplas manifestações de massa, mas coordenadas com algum tipo de apoio das próprias elites.

As relações entre democracia, associativismo e Orçamento Participativo no Brasil só podem ser compreendidos dentro de um contexto histórico. O século XX em decorrência da competição entre elites, foi um período que marcou a instabilidade política brasileira. Entre 1930 e 1945, o sistema político dominante foi uma forma de corporativismo de intenções democráticas, segundo Santos (Ibid., p. 569), “[...] se tornou uma forma autoritária de corporativismo na qual tanto as eleições regulares quanto os direitos políticos estiveram suspensos”. Isso indica que as intenções democráticas foram por um breve período. Entre 1945 e 1964, o regime político dominante, para o mesmo autor, “foi uma forma instável de populismo semi democrático.” (Ibid., p. 569). Além disso, todos os presidentes nesse período estiveram sujeitos a algum tipo de questionamento antidemocrático:

Entre 1964 e 1985, o país sofreu a sua pior experiência autoritária: o Congresso foi fechado duas vezes pelo regime autoritário – uma em 1968, e a outra em 1977. As eleições para presidente foram suspensas, assim como, a partir de 1968 a maior parte das garantias civis. (Ibid., p. 569).

Portanto, Santos observa que,

[...] o processo político brasileiro mostra, em contraste com a concepção das teorias hegemônicas da democracia, que as elites não são, necessariamente, as melhores garantidoras dos valores democráticos. No caso brasileiro, a totalidade das tentativas de ruptura com a ordem democrática entre 1930 e 1980 envolveu diferentes conflitos entre as elites acerca do papel do Estado. (2003 apud AVRITZER, 2003, p. 569).

Reforçando esse pensamento Do autor, vale ressaltar que no período populista, datado no período de 1946 – 1964, algumas cidades brasileiras tiveram formas significativas e bem limitadas de organização comunitária, o que julga ter impedido um processo de associativismo.

Portanto, na visão do autor:

[...] é possível afirmar que a população brasileira experimentou um baixo nível de organização ao longo do período autoritário. Afonso e Azevedo (1988), assim como Gay (1994), consideravam o medo uma das causas que explicariam o baixo nível de organização da população urbana até o final dos anos 70. (Ibid., p. 571).

A partir desse processo de repressão vivenciado pelas associações organizadas da época, surgem novas formas de ação coletiva. Assim, essas associações se espalharam rapidamente como parte de um movimento associativo generalizado em reação ao autoritarismo.

De acordo com Lüchmann (2002), a década de 1970 foi caracterizada como marco de desenvolvimento de um associativismo plural e autônomo, decorrente de um processo de modernização, o qual levou à uma maior complexidade do tecido social, bem como significado aumento de problemas sociais. O período autoritário acabou por provocar um associativismo combativo, ou seja, oposição do regime, denunciando injustiças e lutando pela democratização das relações políticas e sociais. Esses movimentos, depois presentes em todo o país, deflagraram ideais e conceitos que compreendiam uma maior solidariedade, buscando a eliminação de discriminações e defendendo a redistribuição de renda.

Formadas na sua maioria entre 1978 a 1981 foram à expressão de uma mudança no padrão associativismo e reivindicaram autonomia de organização em relação ao Estado, interpelando a presença de interventores políticos e “[...] uma tradição de considerar serviços urbanos um favor a ser oferecido pelo Estado.” (SANTOS apud AVRITZER, 2003, p.571).

Frente a essa realidade, ainda o mesmo autor cita que essa conjuntura política passa a sofrer mudanças somente nos anos 70 quando,

[...] começou a ocorrer um processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político. As associações comunitárias proliferaram como parte de um movimento associativo generalizado de reação ao autoritarismo. (Ibid., p. 571)

Isso indica que, o associativismo passou a receber uma significativa expressão, tornando o processo brasileiro de democratização mais efetivo. Como complementa ainda o mesmo autor, “[...] novas associações comunitárias surgiram, botando em questão o padrão disponível de relação entre Estado e sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural como a organização democrática em nível local.” (Ibid., p.571 -572).

Dessa forma, percebe-se que a relação entre os agentes sociais e o processo de democracia serviu como um “freio” no processo democrático autoritário, minimizando os reflexos do clientelismo na sociedade.

Ribeiro contribui no sentido que:

O Orçamento Participativo corresponde a reivindicações dos movimentos populares que alcançaram expressão em plataformas políticas assumidas, com especial força, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). De fato, o Orçamento Participativo concretiza, de forma especialmente visível, os compromissos assumidos por este partido com a gestão democrática e popular. Deve-se, no entanto, recordar a vinculação de elementos desta cultura política com as reivindicações dos movimentos sociais dos anos 70/80. (2003, p. 37).

Nesse cenário caótico da democracia brasileira, uma nova constituição democrática, datada em 1988, passou a ser promulgada. A política brasileira sofre uma significativa redemocratização que “[...] ocorreu através de um pacto restrito entre o partido de oposição, PMDB, e uma facção do partido de apoio ao regime autoritário, o PDS.” (SANTOS apud AVRITZER, 2003, p. 570).

Assim, ao longo do século, concomitantemente ao processo de modernização do país que desencadeou uma significativa desigualdade social, o que se pode observar é o surgimento de uma burocracia especializada para tentar saldar as necessidades sociais mais urgentes do país.

Nessa conjuntura política expressa pela então redemocratização brasileira, Santos aponta dois fatores que explicam a baixa adequação da infra-estrutura de serviços na maior parte das cidades brasileiras nesse período, são elas, “[...] o baixo nível de organização da população do país e a fortíssima tradição clientelista, com suas repercussões no sistema de distribuição de bens públicos.” (2003 apud AVRITZER, 2003, p. 571).

Pode-se observar que novas formas de ações coletivas apareceram no decorrer do processo brasileiro de democratização. Nas cidades, novas associações comunitárias surgiram, questionando o padrão disponível de relação entre o Estado e a sociedade civil e introduzindo “elementos de renovação cultural com o organização democrática em nível local.” (SANTOS 2003 apud AVRITZER, 2003, p. 573).

Ainda segundo o mesmo autor, é importante destacar que no associativismo latino-americano desde o período colonial, as práticas associativas estiveram atreladas a bases homogeneizantes, religiosas e até mesmo raciais, não partindo de uma incorporação da pluralidade social. Entretanto, a chegada de imigrantes e a eliminação da população escrava em muito contribuíram para o desenvolvimento de relações societárias distintas. Movimentos sociais diversos ligados à área trabalhistas e sindicatos contribuíram para o desenvolvimento de novos conceitos sobre associativismo e participação popular.

Essa noção de direito que se criou na sociedade civil, no processo de democratização, tornou-a mais autônoma. Os resultados desse processo foram o fortalecimento da sociedade civil e a necessidade da reforma de instituições formais para a absorção do novo excedente social e o suprimento do crescente *déficit* democrático.

As organizações cívicas surgem com potencial de luta pelo acesso às cidades e à cidadania e impulsionam o Brasil à abertura de um espaço democrático e participativo.

CAPÍTULO IV

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E ASSOCIATIVISMO EM GUARACIABA

Este capítulo pretende realizar uma reflexão sobre a história dos movimentos sociais na região Oeste e o papel da Igreja, um breve histórico do município de Guaraciaba e, por fim, abordar sobre a contextualização do Orçamento Participativo 1997/2000 e a história do associativismo no município. Na análise, serão enfocados o detalhamento das associações civis e interpretação do Orçamento Participativo através das variáveis: o comprometimento governamental com o Orçamento Participativo, o desenho institucional do Orçamento Participativo e a tradição associativa do município.

4.1 HISTÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA REGIÃO OESTE E O PAPEL DA IGREJA

Os movimentos sociais no Oeste Catarinense, na década de 70, foram marcados por protestos que evidenciaram a oposição aos efeitos do processo de modernização da agricultura, identificado com a política agrícola do governo militar, favorecedora do empreendimento de caráter empresarial. Inúmeras outras manifestações e protestos, como o fechamento de agências bancárias, o bloqueio de estradas, grandes concentrações populares e atos públicos foram registrados nos anos que se seguiram.

Neste contexto, segundo Poli, surgiram entre 1980 e 1985, “[...] quatro movimentos sociais distintos, envolvendo camponeses, aglutinados em torno de identidades sociais específicas que, no entanto, não raro, podiam cruzar-se nas mesmas pessoas”. (1999, p. 16). Assim, na estruturação do processo de surgimento desses movimentos o autor aponta para uma característica crucial a esse processo de formação: “[...] a grande capacidade de organização interna e de articulação com outros segmentos da sociedade abrangente” (Ibid., p. 16). Essa característica apontada desencadeava uma significativa capacidade de ultrapassar os limites da realidade local, estendendo, posteriormente a sua influência em outras regiões e Estados.

Poli acrescenta que esses movimentos, “[...] em sua diversidade, na verdade, podem ser tomados como um fenômeno único, ou melhor, como desdobramentos diferentes de um

mesmo arranjo de fatores que se combinaram num dado momento da história.” (1999, p. 16).

De acordo com o autor:

[...] estando voltado ao desenvolvimento do grande empreendimento agrícola, baseado no modelo de empresa rural, dificultou a adaptação das pequenas unidades agrícolas, de caráter familiar, às novas condições de produção. Isso gerou um clima de instabilidade e insegurança em relação ao futuro e quanto às possibilidades de permanência e reprodução dessas famílias no campo (Ibid., p. 17).

Isso mostra que, além de ocorrer o êxodo rural dessas famílias, desencadeou-se o que Poli chama de reações políticas na forma de movimentos sociais.

Para a compreensão dos movimentos sociais, torna-se necessário reconhecer a existência da correlação entre a sua origem e os conflitos existentes no contexto da produção agrícola tradicional pelo processo de modernização da agricultura, bem como, o trabalho desenvolvido por setores da Igreja.

Como mostra Strapazzon:

A Igreja começou a ser pensada como uma comunidade, na qual todos são chamados a participar corresponsavelmente na construção e no serviço do Reino. Esta maneira nova de viver a vida eclesial, onde todos se sentem Igreja, foi retomada na leitura latino-americana do Concílio realizado em Medellín (1968), e tornou-se o lema de Puebla (1979): Comunhão e Participação. (1997, p. 32).

Percebe-se que a Igreja Católica foi peça fundamental para confrontar o regime ditatorial, “[...] tanto pela força da instituição em um meio que tinha a religiosidade como um elemento definidor de seu *ethos*, como também porque era a única instituição social com força suficiente” (Ibid., p. 32-33).

Em se tratando da vida no campo, a Igreja colaborou com os agricultores no sentido de encontrar terras desocupadas, por colonizadoras falidas ou por latifúndios não ocupados. Por outro lado, como afirma o autor, o discurso religioso empregado na população rural, identificando-se com a religiosidade de cada um, foi fundamental para a ocupação dessas terras.

Desde o início das mobilizações e das organizações dos agricultores nos chamados movimentos sociais, a Igreja foi mediadora de forma efetiva em todos os processos. Sem desenvolver um trabalho sistemático, ou seja, sem registros escritos de seus trabalhos, segundo mostra Strapazzon:

Todo trabalho de “conscientização” era feito em reuniões nas comunidades do interior, por meio de palestras e discussões, sem um texto-base escrito que pudesse dar indicações mais fortes dos discursos utilizados [...] os textos bíblicos serviam

como a referência mais importante para discussões e canalizações dos desejos e vontades dos lavradores. (1997, p. 37).

No que se refere à organização dos agricultores, observa-se que:

[...] era feita por comunidades, onde as lideranças da Igreja eram preparadas para coordenar grupos de agricultores na avaliação da realidade que lhes cercavam. Estas lideranças normalmente já haviam participado das lutas anteriores [...] nas conquistas de sindicato e também nas reivindicações que mobilizaram os agricultores no final da década de 70. (Ibid., p. 39).

Mas a base para a formação dos movimentos sociais estava na relação que o grupo deveria ter com a Igreja e, principalmente, vinculados com as lutas e as reivindicações dos agricultores.

Os problemas práticos de falta de alimentação, água, medicamentos nos acampamentos não devem ser motivos para desistência da luta, já que como apresenta Strapazzon, pois na concepção da Igreja, “[...] Deus resolverá isto, seja com a solidariedade da própria população, com a Igreja ou com a união e organização dos acampados para conseguirem junto ao Estado uma assistência mínima até o assentamento.” (1997, p. 45).

Para levar aos agricultores esse convencimento, a Igreja através de seus textos bíblicos referiam-se a questões práticas, como “[...] enfrentamento com Estado (Exército de Faraó), falta de água, falta de alimentos” (Ibid., p. 45). Com isso, a identidade dos “sem terra” passou a ocupar terras com um discurso baseado no forte apelo da luta pela terra, “[...] onde o discurso religioso consegue muitos pontos de contato com as condições reais de vida destes agricultores, vinculando pobreza e religiosidade dentro do discurso do povo de Deus”. (Ibid., p. 46).

Retratando as conseqüências sociais do processo de modernização da agricultura desencadeado no Brasil, Poli mostra como campesinato foi influenciado pela dialética que o autor chama de inclusão/exclusão:

Em nível social, desde o princípio, o camponês experimentou a desigualdade de condições e oportunidades em relação ao grande proprietário, cujos direitos preponderaram sempre sobre ele em todas as situações. Se não foi impedido de legalizar a propriedade da mesma, perpetuando-se na condição de posseiro [...]. (1999, p. 29).

Assim, o agricultor ao receber a posse da terra concedida, ao grande proprietário pelo Estado, este último poderia decidir sobre a sua permanência ou não, então, sua condição na

terra nunca passou de um simples favor, a mercê das determinações do dono dessas terras, para poder continuar ou não a plantá-las. Este fato mostra que o desenvolvimento agrário no Brasil, desde o princípio, privilegiou a constituição e a preservação da grande propriedade.

Poli acrescenta que,

Com a Lei de Terras, criada em 1850, a situação não se alterou significativamente [...] transformou as terras devolutas em monopólio do Estado [...] proibia a abertura de novas posses. Limitava o acesso a propriedade apenas através da compra, mediante o pagamento de uma certa quantia em dinheiro. (1999, p. 30).

Isso acarretava sérios problemas em relação à garantia das terras aos agricultores, pois apesar da possibilidade de se tornarem pequenos proprietários, “[...] independentes da grande propriedade, a necessidade do pagamento em dinheiro obrigava-os a submeter-se ao trabalho nas grandes propriedades, por longos períodos, até conseguirem a reserva de pecúlio necessária à aquisição de sua própria terra” (Ibid., p. 30). Segundo Poli:

A partir do final da década de 70 e durante a década de 80, com o surgimento dos movimentos de luta pela terra (Movimento dos Sem Terra e Movimento dos Atingidos Pelas Barragens do Uruguai) e das mobilizações em torno da questão dos preços dos produtos e da política agrícola, iniciou-se em Santa Catarina, mas especialmente no Oeste Catarinense, o movimento de renovação do sindicalismo rural, na linha do “novo sindicalismo” (Ibid., p. 30).

Esse “novo sindicalismo” passa a introduzir nos movimentos sociais uma autonomia frente ao Estado, organização pelas bases, segundo os princípios de uma sociedade democrática e socialista. Portanto, o movimento destacou-se pela sua intensidade e combatividade e também pelas lideranças que conseguiu projetar dentro do contexto geral dos movimentos do estado e do país, tendo servido de referência também a outras regiões de Santa Catarina e de outros Estados.

Poli também ressalta a influência do trabalho de pastoral desenvolvido pela Diocese de Chapecó para o desencadeamento do processo de mobilização. No campo das oposições sindicais, a Comissão Pastoral da Terra penetrou-se fortemente no interior dos grupos de reflexão, assim, os camponeses passaram “à tomar contato com interpretações críticas a respeito da ação dos sindicatos e a capacitar-se a superá-las”. (1999, p. 83). O intuito era preparar lideranças para atuar nesse campo.

4.2 HISTÓRICO DE GUARACIABA

Há 15.000 anos, os índios já habitavam a região oeste de Santa Catarina, principalmente, as terras onde hoje está localizada Guaraciaba.

Documentos e peças históricas comprovam o fato e revelam também, que em 1777, os padres jesuítas localizaram a área, a partir do Rio Uruguai, e ali buscaram índios para catequizar.

Com a criação de Chapecó, pela lei nº 1147, no ano 1917, deu-se início aos desmembramentos, incluindo-se Guaraciaba. A colonização, porém, ocorreu a partir da década de 1940, com a chegada de descendentes de italianos e alemães vindos de Guaporé, no Rio Grande do Sul. Junto com a exploração da madeira, os imigrantes introduziram a agropecuária como forma de subsistência.

Em 02 de setembro de 1945, o Padre Aurélio Canzi celebrou a 1ª Missa na nova localidade, dando-lhe o nome de Guaraciaba, que significa na língua Tupi-Guarani "Raio de Luz". Pela lei nº 733 de 20 de julho de 1961, foi criado o Município de Guaraciaba, desmembrando-o de São Miguel do Oeste, juntamente com o território que hoje é Anchieta. A instalação oficial do município ocorreu em 01 de outubro de 1961.

A agropecuária é responsável por 90% da arrecadação do município. Os destaques são as culturas de milho, fumo e soja, além da criação de suínos, bovinos e aves. A piscicultura está em expansão e há 200 açudes ocupados por cascudos e carpas. O parque industrial é moderado, com cerca de 50 empresas do ramo moveleiro, fábricas de esquadrias e indústrias de beneficiamento de madeira, com matéria-prima trazida do Mato Grosso.

A agricultura responde por mais de 70% do movimento econômico do município de Guaraciaba; tem como característica a pequena propriedade de exploração familiar e envolve diretamente mais de 60% da população local, por isto, tem sido alvo dos esforços e investimentos da Administração Municipal de Guaraciaba, através de suas secretarias, especialmente a Secretaria Municipal de Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico.

A principal atração de Guaraciaba é o Museu Histórico São Jorge, com cerca de 5.000 peças – que variam de objetos indígenas datados de 15.000 anos até um feto de porco com tromba, mantido em formol, faz parte do histórico de Guaraciaba. A pequena casa guarda ainda fósseis vulcânicos com quarenta e oito milhões de anos, animais peçonhentos e documentos históricos sobre a colonização alemã e italiana. Em 1964, Edvino Hölschir levou para a escola uma boleadeira indígena, que serviu como objeto de estudos. A partir daí, os

filhos de colonos começaram a reunir material que encontravam nas lavouras, como ferramentas indígenas e pedras com inscrições. Nasceu assim o museu, mantido com recursos provenientes de festas e bingos promovidos pela Associação dos Amigos do Museu.

4.2.1 Dados gerais sobre o município³

A área urbana do município está hoje dividida administrativamente em 04 bairros e centro e 34 comunidades rurais as quais apresentam características físicas, demográficas e econômicas diferenciadas. Possui uma área territorial de 348 Km². Dados do Censo IBGE 2000, Guaraciaba contava com 11.038 habitantes, sendo que 4.365 habitantes (39,55%) encontravam-se na área urbana e 6.673 habitantes (60,45%) na área rural. O crescimento percentual populacional foi negativo, (-0,04) na área rural (-0,15) e (0,20) na área urbana comparando anos 1996/2000, revelando o êxodo da área rural para urbana.

A classificação do município de Guaraciaba em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), *per capita*, em 2000 era de 14º lugar na região Oeste de Santa Catarina com uma renda individual de R\$ 4.108,00. Os dados dão conta de um crescimento na renda individual de 17,20% no período analisado 1996/2000.

Relativamente à geração de emprego, o município ocupava a 5ª. posição na região do Estado, no período de 2001 com 1.449 postos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) era de 0,784 no período de 2000 ficando em 4º lugar na região e 142º na posição, no Estado de Santa Catarina.

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Social (IDS) no período 2001 era 0,858, ficando em 9º lugar na região e em 142º lugar no Estado.

A Declaração Econômico Fiscal das Empresas estabelecidas no município de Guaraciaba é o meio utilizado pelo Estado para apurar o Valor Adicionado dos Municípios. Através deste, chega-se ao índice de participação dos municípios, no qual, quanto maior o Valor Adicionado apresentado, maior será o retorno do ICMS repassado mensalmente pelo Estado para o município. Em Guaraciaba, no período de 2003 o Valor Adicionado foi de R\$ 57.940 ficando em 8º lugar no Estado. No mesmo período foram criados 334 novos empregos, cabendo ao município o 5º lugar no Estado.

³ Fonte: Censo IBGE 2000, RAIS 2001, Relatório da Secretaria da Fazenda e Dados primários.

* Colocação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

** Colocação do Índice de Desenvolvimento Social (IDS), apurados pela ONU.

4.2.2 Localização geográfica⁴

O Município de Guaraciaba pertence ao 2º fuso horário brasileiro, bem como todo o Estado de Santa Catarina, correspondendo a uma diferença de três horas a menos que a hora oficial de Greenwich. Situa-se no Hemisfério Ocidental, ao Sul do Trópico de Capricórnio, na região Sul do Brasil e mais precisamente no oeste do Estado Catarinense. Está a uma altitude média de 720 metros acima do mar.

Possui um território de 330,646 km, corresponde a aproximadamente 0,34% da área do Estado.

O município de Guaraciaba limita-se ao Norte com São José do Cedro, ao sul com São Miguel do Oeste e Paraíso, ao leste com Anchieta e Barra Bonita e Oeste com a República Argentina. É banhado pelos rios: Peperi-Guaçú, Antas, Flores, Maria Preta e Índio, com seus respectivos afluentes.

Seu clima é subtropical, com temperaturas que variam de 0 a 35° Celsius. A precipitação pluviométrica anual fica em torno de 1700 a 200 mm. A vegetação pertence à floresta Subtropical ou Mata das Araucárias, destacando-se as árvores nativas: cedro, cabriúva, grábia, marfim, louro, canela, anjico e muitas outras. Em função da grande exploração dessas árvores naturais, atualmente, estas existem em pouca quantidade.

4.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM GUARACIABA: CONTEXTUALIZAÇÃO

O Partido dos Trabalhadores (PT) venceu as eleições para a prefeitura de Guaraciaba em 1996, representado pelo Padre Pedro Baldissera⁵. No seu programa de governo o PT defendia aumentar os espaços de participação e a imediata implantação de uma proposta de Orçamento Participativo. A comunidade iria decidir onde aplicar parte do orçamento público.

Portanto, no primeiro semestre do ano de 1997 iniciaram-se as atividades para a implantação do Orçamento Participativo no município de Guaraciaba onde se realizou o primeiro (entre os meses de agosto e setembro de 1997) contato direto com a população, através de reuniões em cada comunidade rural e urbana com o objetivo de prestar contas

⁴ Dados referentes à localização geográfica do município de Guaraciaba foram obtidos através do site: www.ameosc.gov.br

⁵ Este entregou a prefeitura em 2001 com um projeto de disputar uma vaga à Assembléia Legislativa. Designado vigário de Guaraciaba em 1993, Padre Pedro Baldissera foi eleito prefeito em 1996 e reeleito em 2000.

informando sobre o orçamento público, ou seja, receitas e despesas do município. Outras questões abordadas nesta oportunidade foram à situação de endividamento e sucateamento do patrimônio público e a nova forma de governar, qual seja, a população pode interferir na definição de iniciativas como a do Orçamento Participativo. A comunidade foi convidada a participar do processo de implantação do Orçamento Participativo através de suas associações ou individualmente sugerindo necessidades da comunidade. Como reforça Santis,

O foco não é a comunidade. Como a gente tem orçamento limitado de investimento e gira no máximo de recurso próprio a 7% ou 8% do que sobra do orçamento municipal, você tem capacidade de investir, então a gente não pode discutir um investimento lá na comunidade. Tem que ter a visão do município, o que seria melhor para o município como um todo e não o foco lá.⁶

Num segundo contato no mês de setembro, segundo declarou o coordenador do Orçamento Participativo, foram reunidos, por setores, os conselheiros que atuam em todas as áreas como educação, saúde, agricultura, defesa civil, etc, para discutir o papel do conselheiro na comunidade e o funcionamento do orçamento público municipal, principais receitas e despesas, execução das despesas, fundos, entre outros assuntos pertinentes.

Na terceira reunião em 16 de setembro, conforme ata nº. 01/97 foi discutido o Orçamento Participativo para 1998, definindo prioridades por comunidade e elegendo os conselheiros. A reunião foi presidida pelo prefeito municipal Padre Pedro Baldissera (PT).

Foram realizadas em 1997 reuniões em (34) trinta e quatro comunidades rurais e (6) seis reuniões na zona urbana do município.

Conforme o coordenador do Orçamento Participativo de Guaraciaba⁷, este procurou conhecer as várias experiências já existentes, especialmente o Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS, analisando as diferentes formas de participação popular e construindo uma metodologia adequada a sua realidade e que fosse aperfeiçoado, caso necessário, no decorrer do processo. Além disto, à equipe do Orçamento Participativo de Guaraciaba fez um amplo trabalho de divulgação junto às escolas, entidades comunitárias e outros espaços.

Foram realizadas reuniões nas comunidades para discutir as prioridades de investimentos, na qual cada comunidade definiu cinco necessidades do município em grau de

⁶ Entrevista com o ex-coordenador do Orçamento Participativo Gustavo Santis, em 27 de agosto de 2005, concedida aos pesquisadores Nelson Dias, Roberto Wöhlke e Maria Ivone Conte.

⁷ Ademir Zimmermann secretário de administração e finanças do município e coordenador do Orçamento Participativo em conversa formal, nos dias 18 e 19 de nov. de 2004 em Guaraciaba/SC.

prioridade, definindo a ordem de importância, sendo que a prioridade 1 recebe nota 05, a prioridade 2 recebe nota 04, a prioridade 3 nota 03, a prioridade 4 nota 02 e a prioridade 5 nota 01. As prioridades no município foram definidas, observando a pontuação que cada área de investimento obteve nas comunidades, estabelecendo amplo debate sobre os critérios técnicos, levando em conta que a assembleia é soberana e define as prioridades, em última instância, através de votação.

A escolha dos conselheiros é realizada nessa oportunidade. O critério é um conselheiro e um suplente por comunidade independente do número de presentes.

Não há escolha de delegados no processo do Orçamento Participativo de Guaraciaba, conforme anunciou o coordenador do Orçamento Participativo do município. Esse, diz ser a comunidade toda delegada, acompanhando e fiscalizando a execução das obras e serviços do município.

“A desconsideração desta etapa pode significar o não aprofundamento da apreensão integral do território e das carências sociais” conforme Ribeiro e Grazia, (2003, p. 46).

O delegado, em experiências do Orçamento Participativo, como em Chapecó, tem função de atuar como representante da comunidade, sendo um canal de condução dos anseios da mesma, o que implica em uma participação ativa dentro da comunidade ou entidade entre outras atribuições, conforme Cartilha do Orçamento Participativo de Chapecó, 1997.

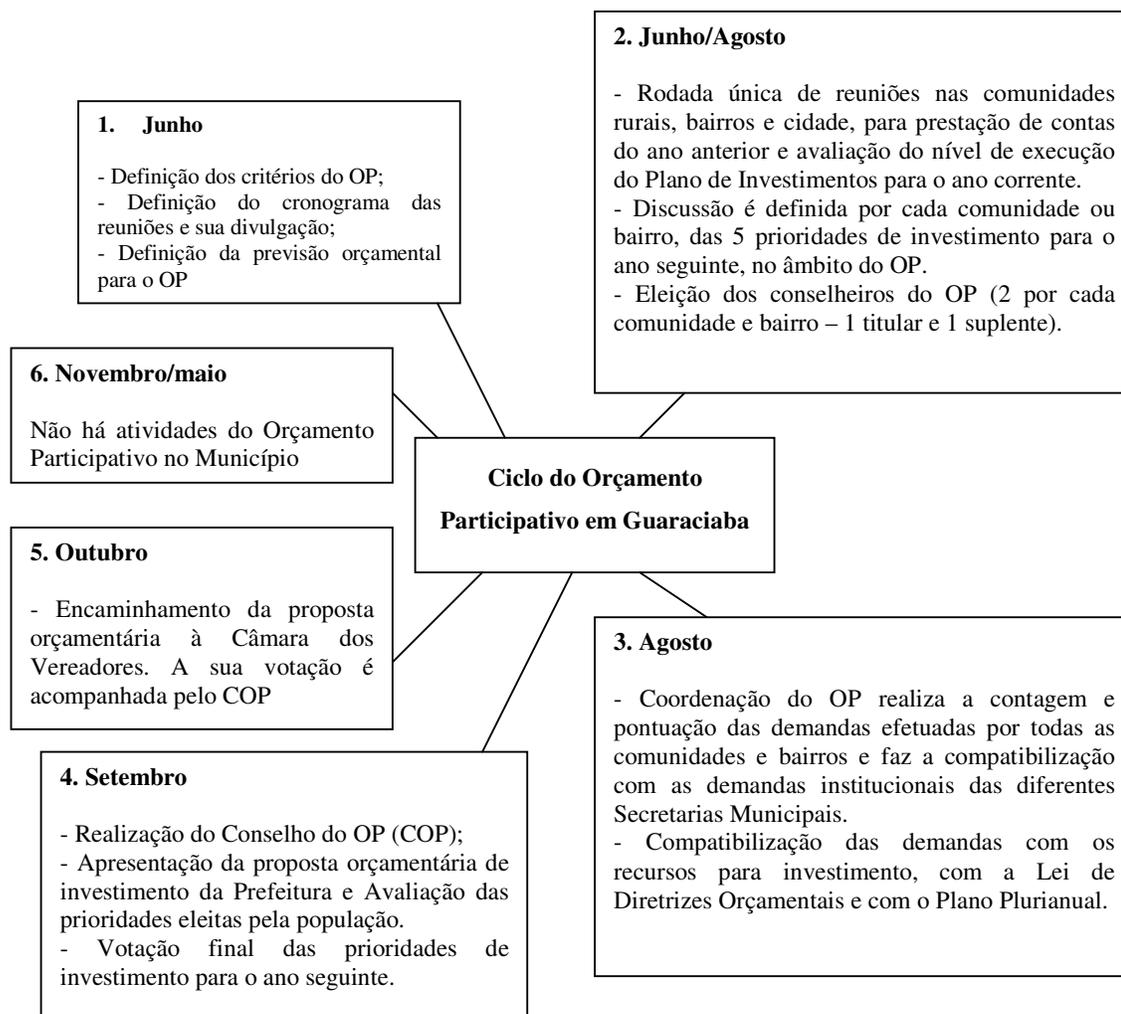
Entre agosto e setembro foi realizada a Assembleia Geral com todos os conselheiros eleitos, momento em que é apresentada a previsão para investimentos para o ano de 1998, que ficou estimado de 5% a 7% da receita orçamentária, cabendo aos conselheiros do Orçamento Participativo a definição da distribuição dos recursos entre as prioridades eleitas.

Após o debate no Conselho do Orçamento Participativo (COP) sobre o comportamento da receita e das demandas levantadas pela população, foram votadas as prioridades, distribuídos os recursos entre as regiões. Todas as decisões são tomadas por maioria simples de voto. Concluído este processo, em outubro, a Lei Orçamentária foi enviada à Câmara de Vereadores e sua votação será acompanhada pelo Conselho do Orçamento Participativo.

Para realização do Orçamento Participativo a partir de 1999, terceiro ano da experiência, o município foi dividido em 40 regiões sendo (33) trinta e três na zona rural e (7) sete na zona urbana.

Basicamente, a partir de 1999, o ciclo do Orçamento Participativo de Guaraciaba se desenvolve conforme quadro 01 a seguir:

QUADRO 01: CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE GUARACIABA



O quadro 2 mostra o número de presenças nas reuniões de Orçamento Participativo. Cabe colocar que nos primeiros (04) quatro anos de Orçamento Participativo no município, não houve registro dos participantes das comunidades e cidade. Encontramos registro dos participantes somente em ata. É esse o número apresentado nesse quadro, nos primeiros (04) quatro anos de Orçamento Participativo.

QUADRO 2 - DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE PRESENCAS (ANO) NAS REUNIÕES DE OP REALIZADAS NAS COMUNIDADES, BAIROS E CENTRO DE GUARACIABA

| ANO | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004** |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| Participantes | 117* | 136* | 78* | * | 355 | 631 | 949 | 537 |

FONTE: LISTAS DE PRESENÇA

NOTAS: * registro em ata ** ano eleitoral

Em seguida, para melhor visualização do Orçamento Participativo de Guaraciaba, mostra-se tabela das três prioridades eleitas pelo mesmo a partir de 1998 a 2004 (Tabela 1).

TABELA 1: PRIORIDADES ELEITAS PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO A PARTIR DE 1998 A 2004

| PRIORIDADES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO | ANOS | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Compra de máquinas para a Secretaria de Obras | 1º | | | | | | |
| Repasse de recursos para o fundo Municipal de Desenvolvimento Rural | 2º | | | | | | |
| Repasse de recursos para manutenção da Sociedade Beneficente Hospitalar São Lucas | 3º | | | | | | |
| Compra de máquinas para a Secretaria Municipal de Obras | | 1º | | | | | |
| Programa de Agroindústria | | 2º | | | | | |
| Programa troca-troca de sementes | | 3º | | | | | |
| Compra de máquinas | | | 1º | | | | |
| Agroindústria e troca-troca de sementes | | | 2º | | | | |
| Compra de equipamentos e veículos para a Secretaria de Saúde | | | 3º | | | | |
| Compra de veículos para transportes de pacientes | | | | 1º | | | |
| Implantação de agroindústrias | | | | 2º | | | |
| Compra de veículos para transporte escolar | | | | 3º | | | |
| Programa de incentivo a agricultura | | | | | 1º | | |
| Compra de máquinas para a Secretaria de Obras | | | | | 2º | | |
| Ampliação no transporte escolar. | | | | | 3º | | |
| Compra de máquinas para a Secretaria de Obras | | | | | | 1º | |
| Compra de máquinas para a Secretaria da Saúde | | | | | | 2º | |
| Programa de incentivo a agricultura | | | | | | 3º | |
| Compra de máquinas e equipamentos para a Secretaria da Agricultura | | | | | | | 1º |
| Ampliação da farmácia básica | | | | | | | 2º |
| Implantação de equipes de PSF | | | | | | | 3º |

FONTE: INFORMATIVOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA Nº 01/2002, Nº 02/2003 E Nº 1/2004

Observa-se na tabela 1 as prioridades eleitas pelo OP a partir de sua implantação até 2004. Essas prioridades contemplam o município como um todo e não a comunidade ou região específica.

4.4 HISTÓRIA DO ASSOCIATIVISMO

A colonização de Guaraciaba, como foi colocado anteriormente, ocorreu a partir da década de 1940, com a chegada de descendentes de italianos e alemães vindos de Guaporé, no Rio Grande do Sul. O associativismo civil logo em seguida.

A pesquisa⁸ constatou que, a partir da década de 1950, orientados pelos padres da igreja católica, o associativismo foi uma das formas encontradas pelos descendentes de italianos e alemães para enfrentar seus problemas. Através do associativismo informal, três a quatro famílias de agricultores passaram a se organizar, a fim de manter as relações de vizinhança e suprir o que necessitavam, pois a distância entre suas residências eram grandes e as dificuldades imensas nas várias dimensões de sua vida. Ressalta-se que, as associações passaram a ser registradas no Ofício de Registro Civil, Títulos, Documentos e Pessoas Jurídicas de São Miguel do Oeste, somente a partir do ano de 1969.

A origem dos movimentos e organizações populares de Guaraciaba está marcada pela participação da igreja católica na sua construção. Através de encontros em grupos de reflexão, de catequese, de grupos de jovens ligados à igreja, é que foram se formando as primeiras organizações associativas, mesmo que informalmente, sem registro em cartório.

Segundo entrevista com morador de Guaraciaba, um dos fundadores do time de futebol Esporte Clube Harmonia⁹, criado em 1969, nesse período já havia associações da espécie. Neste caso, a associação surgiu a partir de um grupo de amigos, cerca de 20 pessoas, liderado por Renato Krindges, que se reuniam para jogar futebol. Existia também na sede do município outro clube de futebol, mas não havia espaço para a demanda. Tendo em vista esse fator, criou-se então o E. C. Harmonia. Com o apoio do prefeito da época, Armando Domingo Montgna, os membros da associação conseguiam participar de torneios fora da cidade. O clube só foi fundado, oficialmente, no ano de 1976 e atualmente é um clube social da cidade.

Ainda que não existam literaturas sobre o associativismo em Guaraciaba, as poucas informações foram obtidas em contato com o prefeito municipal atual, o secretário municipal de administração e coordenador do Orçamento Participativo e, ainda, o coordenador do Programa Compra Local: CONAB Fome Zero.

⁸ Devido à falta de material que trate especificamente sobre a história do associativismo no município de Guaraciaba, recorre-se aqui aos dados fornecidos por pessoas que viveram o processo no início da década de 1950 na região.

⁹ Jacó Ritter entrevistado e um dos fundadores do Esporte Clube Harmonia.

As informações apontam para a estagnação da criação de novas associações civis, em particular, associações comunitárias e/ou assistencialistas e uma expressiva elevação na implantação de associações de agroindústrias. Essas cooperativas de agroindústrias de caráter sociedade civil constituem-se para fins diversos na área da agricultura familiar. Têm por finalidade através da produção, industrialização e comercialização dos produtos melhorarem a qualidade de vida de seus associados, além de contrair empréstimos e firmar convênios.

Com o apoio da administração popular, essas passam a ser significativas no que tange à geração de emprego, divulgação do município, através da venda dos produtos industrializados no próprio município. E para ampliar o trabalho dessas cooperativas, o município fornece o suporte técnico e operacional na implantação dos projetos e busca também recursos junto ao governo federal e estadual. A exemplo, a Associação de Cooperação Agrícola, permite o apoio à prestação de serviços para agricultores, a Associação dos Manipuladores de Alimento de Guaraciaba (AMAG), que através de seus associados, manipulam alimentos com rotulagem e tabela nutricional e a Associação dos Trabalhadores Autônomos Unidos de Guaraciaba (ATAUG) que organiza as diferentes classes trabalhadoras.

São diversas as atividades desenvolvidas por essas associações, associação de calçamento, associação de apicultores, associação da água através de poço artesiano comunitário, feira para a comercialização de produtos *in natura* e com valor agregado, associação de hortifruticultores, associação de industrialização do leite, associação de corte-costura, associação de artesões, associação de abatedores de suínos e produção de salame, banha, associação de filetagem de peixe, entre outras.

A criação das associações familiares, é vista pela administração pública atual como um canal gerador de incentivo a permanência do homem no campo. Justificando, assim, o empenho da administração popular em apoiar de forma efetiva o associativismo no município.

Em se tratando da questão econômica, o associativismo no município, desencadeia resultados positivos com essas novas formas de organização dos sujeitos sociais, em torno de interesses comuns – administração com vontade política e associação. Um exemplo dessa relação, surgiu no município uma associação de moradores que, em conjunto com a administração municipal, se uniram para a execução do calçamento dos bairros. O trabalho realizado em parceria com a administração popular e a associação, tem beneficiado parte dos moradores do município que, além de cobrar um preço menor, segundo um morador favorecido, gera emprego aos associados.

Em relação à moradia, o Programa de Incentivo à Construção de Conjuntos Habitacionais, criado pela administração do município, proporcionou a aquisição de área e

terraplenagem. A Associação Guaraciabense dos Sem Moradia, através de seus associados, construíram 14 unidades habitacionais no loteamento Novo Lar II. Recursos obtidos junto à Caixa Econômica Federal.

E, assim, nessa conjuntura, surgiu o associativismo no município. Atualmente, o que se observa é o elevado número na implantação de cooperativas de agroindústrias, que se deve em parte à deliberação priorizada pelas comunidades rural e urbana no Orçamento Participativo de 1999, 2000 e 2001.

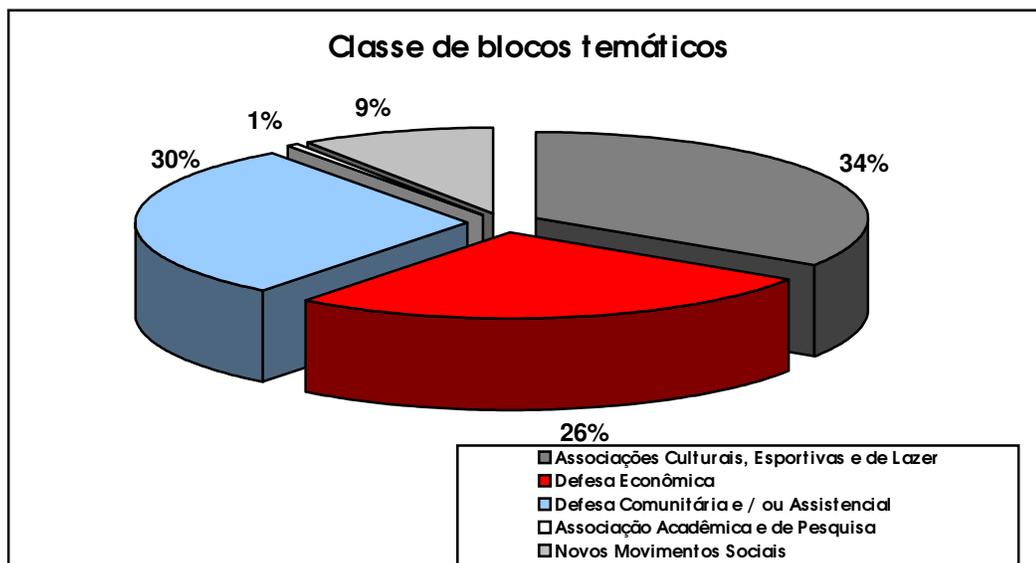
4.4.1 Detalhamento das associações civis

Esse trabalho é resultado de pesquisa de caráter quantitativo das associações civis de Guaraciaba devidamente registradas em cartório civil e divulgadas no Diário Oficial, período abril de 2005. As informações coletadas referentes às mesmas restringiram-se à identificação da associação, seus objetivos, data de fundação, nome do responsável no período do registro, localização e abrangência de sua atuação. Após isso, foram classificadas de acordo com os 21 recortes temáticos propostos por Scherer-Warren (2004).

Os dados a seguir, apresentam em forma gráfica e demonstram as características principais das associações civis em Guaraciaba/SC.

4.4.1.1 Apresentação dos gráficos

GRÁFICO 1 - CLASSE DE BLOCOS TEMÁTICOS



FONTE: CARTÓRIO CIVIL

NOTA: Dados levantados pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão em Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/CEJURPS Maria Ivone Conte.

Em Guaraciaba as associações civis somam um total de 182, divididas por classes de blocos temáticos, principalmente, entre Associações Culturais, Esportivas e Lazer, representando um universo de 34%, com 62 associações; Defesa Comunitária e/ou Assistencial indicam 30%. Com 54 associações e 48 associações de Defesa Econômica e Profissional, representando 26%. Os 10% restantes estão distribuídos entre Novos Movimentos Sociais e Associação Acadêmica e de Pesquisa, onde 9% é representado por 17 associações e 1% representa a única associação acadêmica e de pesquisa, o Instituto de Educação Popular 25 de Julho, fundado em 2004.

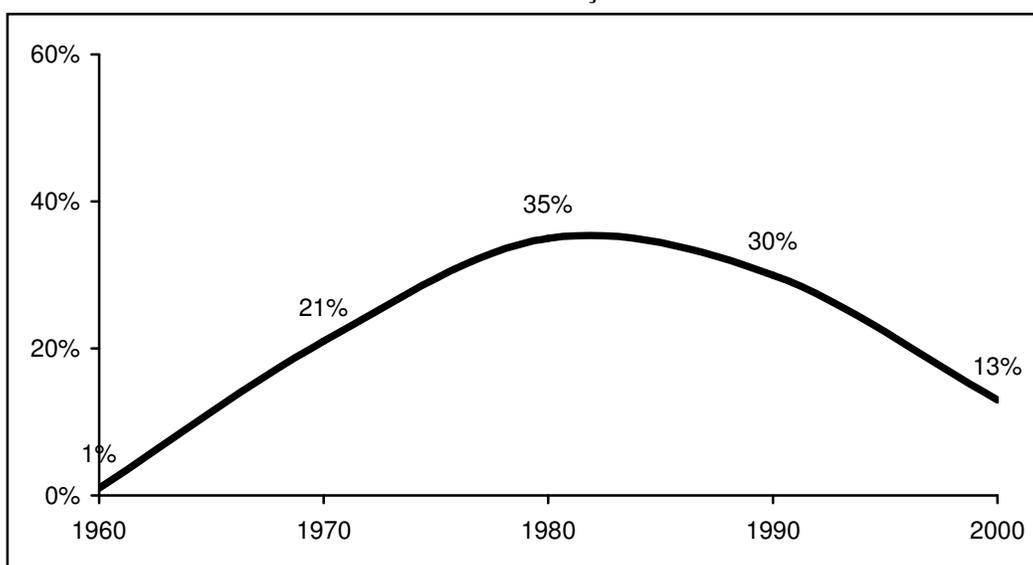
Observa-se um número expressivo no que se refere a classe do bloco temático Associações Desportivas e de Lazer, totalizando 62, entre os períodos de 1969 a 1985 e sua estagnação nos anos 1990.

Atualmente, constata-se no município um associativismo representativo formado pela Classe de Bloco Temático de Defesa Econômica e/ou Profissional voltado para ações coletivas de caráter socioeconômico, constituídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Notou-se, também, que as suas ações desenvolvem um processo social político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses comuns.

O que eleva o número Classe de Bloco Temático de Defesa Comunitária e/ou Assistencialista é o recorte temático das Associações ligadas a atividades escolares e educacionais, mais precisamente Associações de Pais e Professores (APP`s), de Escolas Municipais e Estaduais.

A representatividade da Classe de Blocos Temáticos dos Novos Movimentos Sociais em Guaraciaba é dos Grupos de Idosos. Pois, o município conta com 17 grupos registrados em cartório atuantes nas comunidades rurais e no meio urbano, o registro mostra que todas foram criadas na década de 90.

GRÁFICO 2 - SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES



FONTE: CARTÓRIO CIVIL

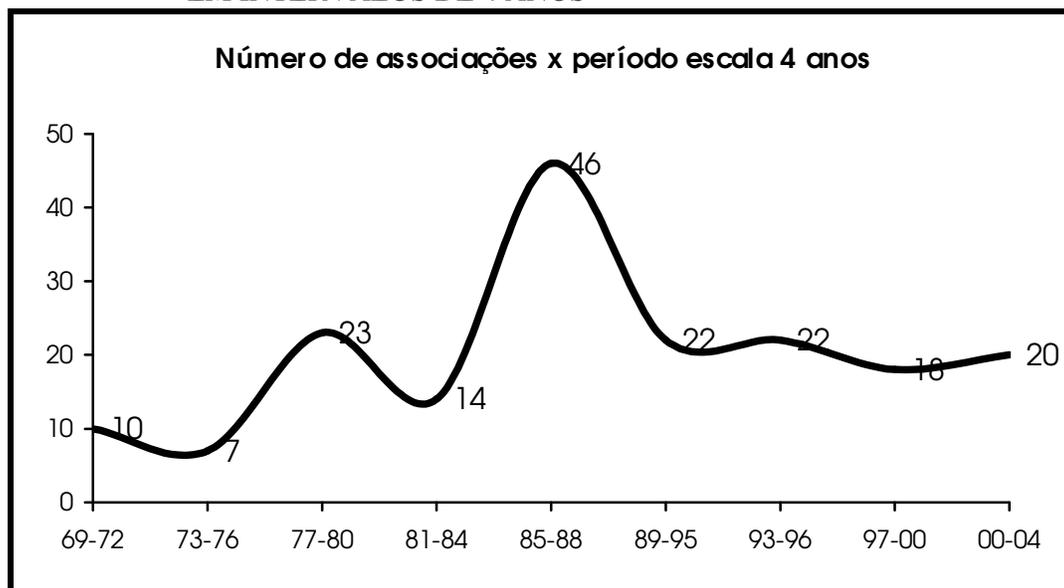
NOTA: Dados levantados pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão em Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/CEJURPS Maria Ivone Conte.

Observando o gráfico acima, a década de 70 demonstra a crescente evolução das associações em Guaraciaba, com aumento de 21% dos registrados em cartório. Já na década de 80 surgiram 64 novas associações, representando o maior índice de crescimento com 35%.

Em 1990, surgiram 55 novas associações, representando 30% e a partir do ano de 2000, foram 23 novas associações, representando 13%.

Percebe-se a ascensão de Associações Culturais Esportivas e de Lazer, na década de 80 e na década de 90, de Associações de Defesa Econômica e Profissional.

GRÁFICO 3 - SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES NO INTERVALO DE 1969 A 2004
EM INTERVALOS DE 4 ANOS



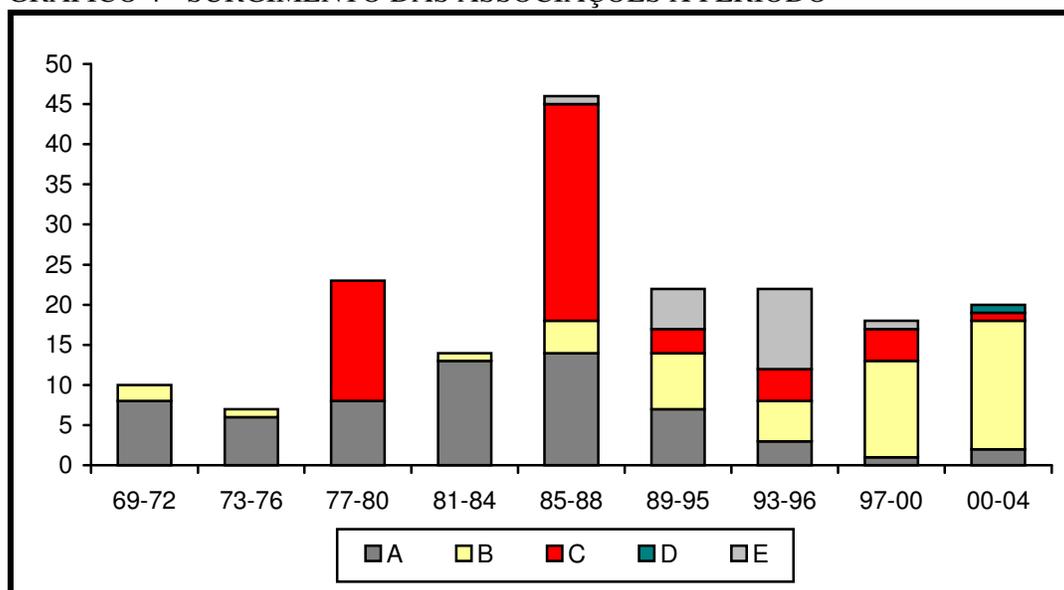
FONTE: CARTÓRIO CIVIL

NOTA: Dados levantados pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão em Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/CEJURPS Maria Ivone Conte.

Foram registradas em cartório até o período pesquisado, 37 APP's criadas na sua maioria no ano de 1986. Esse número elevado de Associações criadas tem como motivo a habilitação das escolas municipais para receberem recursos federais e estaduais. Além disso, estando legalizadas, podem encaminhar projetos solicitando mais recursos tanto do governo federal quanto estadual, como também, receber verbas de subvenção social de deputados estaduais.

Cabe destacar aqui, que muitas associações fundadas na década de 70 e 80, apesar de se manter registradas no cartório de registro, se encontram inativas. Ou seja, não se reúnem mais para encaminhar projetos e decidir sobre o objetivo de sua criação e o seu papel enquanto grupo coletivo na sociedade. É o caso da maioria das APP's, conforme revelou a secretária.

GRÁFICO 4 - SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES X PERÍODO



FONTE: CARTÓRIO CIVIL

NOTAS: A – Associações Culturais Esportivas e de lazer; B – Defesa Econômica e Profissional; C – Defesa Comunitária e/ou Assistencialista; D – Associações Acadêmicas e de Pesquisa; E – Novos Movimentos Sociais.

Dados levantados pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão em Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/CEJURPS Maria Ivone Conte

Pode-se verificar que o surgimento das associações não se apresenta em períodos iguais, alguns apresentaram crescimento elevado durante um período e depois estagnaram o crescimento, como é caso das Associações Culturais Esportivas e de Lazer. Já, ao contrário, ocorre com a única Associação Acadêmica e de Pesquisa, que surgiu no último período, entre 2000 a 2004.

Quanto à representatividade de crescimento das Associações Culturais Esportivas e de Lazer, observa-se um aumento de 14,22%, no período 1985-1988. Um percentual menor, 13,21%, no período 1997-2000. Nos demais períodos analisados houve uma variação entre 1,2% e 8,13%.

No caso das Associações de Defesa Econômica e Profissional houve 12,25% de crescimento, no período 1997-2000. Seu pico de aumento de 16,34% ocorreu no período 2001-2004. Nos períodos anteriores no percentual, observou-se um crescimento que variou de 7,15% a 0,0%, indicando, portanto, um período de estagnação.

Foram dois períodos de acentuado desenvolvimento das Associações de Defesa Comunitária e/ou Assistencialista. Nota-se o percentual de 15,28% no período 1977-1980 e o maior aumento 27,50% ocorreu no período 1985-1988.

A única Associação Acadêmica e de Pesquisa de Guaraciaba foi criada em 2004 e não há registro de crescimento.

Com as Associações Novos Movimentos Sociais ocorre um aumento significativo de 5,29%, no período 1989-1992 e 10,59% no período de 1993-1996.

A partir da análise das décadas de 1960 a 2000, observa-se que o maior número de criação de associações ocorre nos anos de 1980, o que sinaliza a participação das associações na abertura política do país e na institucionalização da democracia.

Registra-se, também, o crescimento de Associações de Defesa Comunitária e/ou Assistencialista na sua maioria na década de 80, e sua alteração no perfil associativo do município para um associativismo mais cooperativo nos anos 90, com crescimento das Associações de Defesa Econômica e Profissional.

4.4.2 Análise e interpretação do Orçamento Participativo em Guaraciaba/SC

Esse trabalho é resultado de pesquisa de caráter qualitativo e quantitativo, através de aplicação de questionário com conselheiros do Orçamento Participativo, no município de Guaraciaba, e entrevistas gravadas com pessoas envolvidas no processo e agentes políticos do município.

As informações foram coletadas em dois momentos. Num primeiro momento, em 18 e 19 de novembro de 2004 foi contatado o coordenador do Orçamento Participativo e na oportunidade, classificada para essa pesquisa, certa quantidade de material referente ao OP. Num segundo momento, nos dias 25, 26 e 27 de agosto de 2005 foram coletadas informações através de questionário e entrevista gravada com agentes políticos do município referentes às questões pertinentes ao tema.

Os dados a seguir, apresentam de forma sucinta e demonstram as características principais do OP em Guaraciaba quanto as variáveis: compromisso da administração pública, desenho institucional e tradição associativa.

4.4.2.1 Quanto ao Compromisso Governamental

Com o propósito de recuperar esta variável, que alguns autores preferem usar o termo vontade política, destaca-se que a característica desse conceito seria priorizar a experiência do Orçamento Participativo nas ações governamentais. Assim, o compromisso

governamental da administração municipal, caracterizada pelo seu empenho em implantar políticas participativas, é ponto central para a participação no Orçamento Participativo. E, esse elemento pode ser caracterizado de diversas formas: pela presença de membros da administração municipal nas reuniões do Orçamento Participativo, na capacidade de superar obstáculos para a implantação de obras e na centralidade do Orçamento Participativo nas políticas da administração municipal (FARIA, 2002).

Partindo dessa afirmativa, procura-se verificar o empenho que a equipe da administração no município de Guaraciaba, no período 1997-2004, oferece ao Orçamento Participativo. O governo popular defendia aumentar os espaços de participação e a imediata implantação de uma proposta de OP ao vencer as eleições de 1996. Neste contexto, notou-se um comprometimento governamental na viabilização da participação das comunidades ao iniciar o processo. Esta situação é comprovada pelo ex-prefeito (1997-2000), reeleito em 2000 e atual deputado estadual Padre Pedro e, que conforme entrevista¹⁰, sobre a experiência do Orçamento Participativo em Guaraciaba, afirmou:

Nosso programa de governo foi construído com a comunidade; nós não tínhamos um projeto. Nós fizemos uma dinâmica participativa de elaboração de construção de plano de governo. Fizemos reuniões em todas as comunidades para saber as sugestões e assim construímos o plano de governo.

A equipe do Orçamento Participativo, no início fez um amplo trabalho de divulgação junto às escolas, entidades comunitárias e outros espaços, segundo relatou o coordenador do Orçamento Participativo (Sr. Zimmermann em entrevista, 2004).

Mas não há documentação que comprove. O ex-coordenador do Orçamento Participativo, (Sr. Santis em entrevista, 2005), declara “não há um coordenador só para o Orçamento Participativo. O coordenador está sempre vinculado a outras funções. Não há um histórico, dados sistematizados. Desde sua criação, o Orçamento Participativo teve vários coordenadores”. Isso indica que a falta de uma coordenação específica para o processo do Orçamento Participativo no município, reflete na credibilidade do processo, fragilizando, de certa forma, os seus resultados.

Mais adiante na entrevista, essa fragilidade é apontada pelo ex-coordenador do Orçamento Participativo, quando afirma que,

¹⁰ Entrevista realizada com Padre Pedro Baldissera, em 25 de agosto de 2005.

[...] não há continuidade do Orçamento Participativo como no início. O Orçamento Participativo deixou de ser prioridade, por enquanto, nesse período. Estão fazendo para cumprir uma obrigação. Acredito ser necessário dar uma cara nova nos próximos anos para não diminuir a participação.

Essa preocupação apontada mostra que há comprometimento em superar esses obstáculos existentes no processo. Observou-se que o Orçamento Participativo é uma boa iniciativa do governo local, porém, precisa de ajustes. Pois, como afirma o presidente da Câmara de Vereadores de Guaraciaba, Pazinato (2005), “o Orçamento Participativo contempla alguns e não toda a comunidade. O recurso é de todos”.

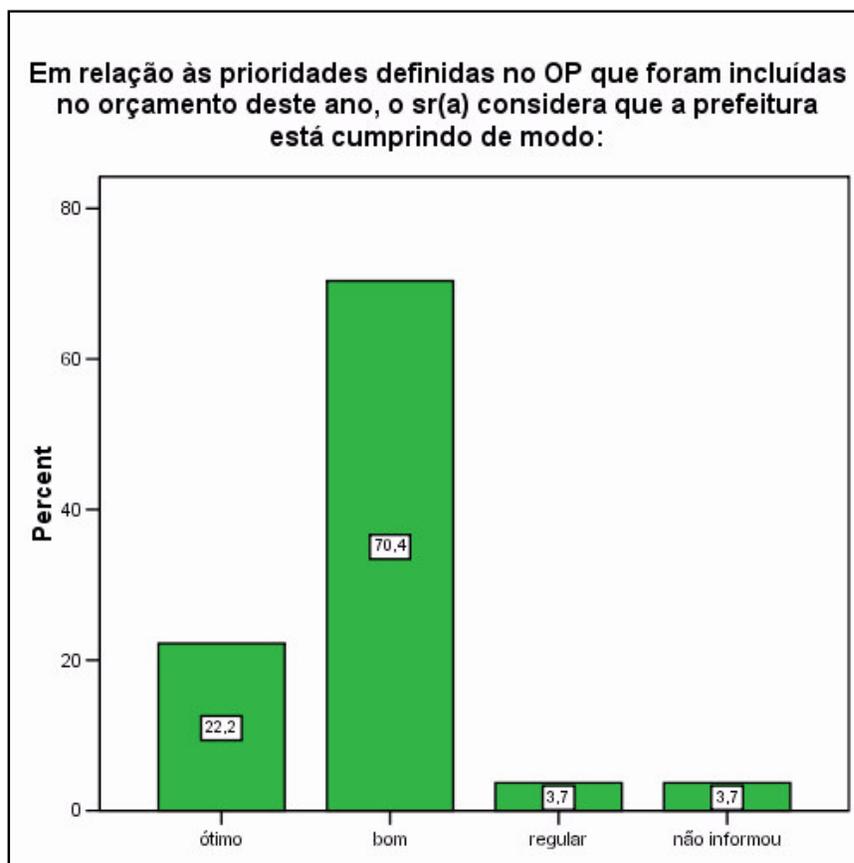
Fato marcante foi o registro feito pelo ex-coordenador Santis (2005), ao afirmar que o Orçamento Participativo não está incluído como prioridade no conjunto de ações governamentais da atual administração e que sem a presença dos pesquisadores as reuniões de Orçamento Participativo não aconteceriam neste ano (referindo-se ao ano de 2005).

Por outro lado, observou-se um aumento da capacidade financeira disponibilizada para o processo do Orçamento Participativo. Registra-se que o valor disponível foi de 5% do orçamento público. “Normalmente o investimento fica entre 5% a 8% do orçamento. No início do Orçamento Participativo era investido de 2% a 3%”, afirma Santis (2005).

Em relação ao valor disponibilizado pela administração pública de Guaraciaba ao Orçamento Participativo, chama a atenção o percentual de conselheiros entrevistados (70,4%), que não sabia qual era a porcentagem destinada do orçamento público para o processo em sua cidade.

Apesar dessa falta de informação na questão, em relação às prioridades definidas no Orçamento Participativo, que foram incluídas no orçamento deste ano, 70,4% dos conselheiros entrevistados consideram que a prefeitura está cumprindo o prometido de modo “bom”, como mostra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 5 - PRIORIDADES DEFINIDAS NO OP EM 2005



FONTE: CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

NOTA: Dados do questionário aplicado pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/ CEJURPS Maria Ivone Conte e bolsista Roberto Wöhlke aluno do curso de Ciência Política da UNIVALI/CEJURPS em agosto de 2005.

Cabe lembrar aqui, que o corpo técnico das secretarias, juntamente com o prefeito e o coordenador do Orçamento Participativo, estruturam as prioridades em termos de município para, então, apresentar às reuniões nas comunidades.

Observou-se que as prioridades do Orçamento Participativo têm limites pré-estabelecidos pela administração pública. A participação no Orçamento Participativo fica reduzida a elencar necessidades para o município e não para a sua comunidade. De acordo com Santis, [...] se procura colocar a visão do governo onde investir. Sim, mas que nem sempre a visão interna do governo municipal é acatada pela comunidade. No Orçamento Participativo não se trabalha com investimento local, mas global” (2005).

[...] a gente tem o foco no município. Se a gente pegar um histórico do orçamento no 1º período de 97, a gente começou a fazer esse trabalho, o município não tinha estradas com boa qualidade, uma dificuldade era o

acesso. Aí você tinha dificuldade no transporte escolar, dificuldade para escoar a produção e o município não tinha máquina para recuperar essas estradas. Se olhar no histórico, nos 3 primeiros anos que foi executado o orçamento, a prioridade foi a aquisição de máquinas para recuperar as estradas [...] (SANTIS, ENTREVISTA/2005).

Santis (entrevista/2005) disse que no começo não eram executadas todas as prioridades, mas a comunidade era compreensiva. Não há divergências entre o Poder Público e a comunidade. O ex-prefeito e deputado Estadual Padre Pedro reforça a afirmativa acima, ‘Sim, houve, se não houvesse no início o apoio da sociedade, nós não teríamos condições de levar adiante a administração, dentro do quadro que nós recebemos o Poder Público. Houve uma sensibilização por parte da população e cooperação, também, quando eles ficaram sabendo da situação’ (2005).

4.4.2.2 Quanto ao Desenho Institucional

A variável desenho institucional, abordada no capítulo 3, envolve um conjunto de regras, formas de escolha de representantes do Orçamento Participativo, critérios de distribuição dos recursos no Orçamento Participativo, habilidade na realização, espaços de participação que podem gerar mais ou menos oportunidade de participação e legitimidade na solução das demandas que se originam de processos participativos.

A partir das análises do Orçamento Participativo em Guaraciaba, observa-se que há limitações significativas no que se refere ao desenho institucional implantado nesse município.

Primeiramente, é importante esclarecer que a implantação do Orçamento Participativo em Guaraciaba, foi baseada na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, como se pode verificar no depoimento do ex-prefeito de Guaraciaba e atual deputado Estadual,

[...] a idéia nasce desde as experiências de administrações populares em regiões de POA, em outras cidades onde já existiam experiências populares e aqui a partir do momento em que eu iniciei a campanha política. O próprio processo eleitoral é participativo, na elaboração do programa de governo, mais de outras experiências políticas e partidárias, no que diz respeito as eleições, nós imprimimos um caráter novo, diferente de se fazer campanha eleitoral, e ali nasce a idéia de que a administração pública, ela também deveria ser participativa aonde a sociedade tivesse a oportunidade de discutir, debater no caso do orçamento, levantar as principais demandas (entrevista com o ex-prefeito de Guaraciaba realizada em agosto de 2005).

Da mesma forma, Zimmermann, que fez parte das atividades do OP em 2004, enquanto coordenador esclarece que procurou conhecer as várias experiências já existentes, especialmente o Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS, analisando as diferentes formas de participação popular e construindo uma metodologia adequada a sua realidade e que fosse aperfeiçoado, caso necessário, no decorrer do processo.

Além de seguir uma experiência de Orçamento Participativo modelo para os municípios brasileiros, só no primeiro ano houve encontro para a capacitação dos conselheiros do Orçamento Participativo de Guaraciaba, ou seja, não houve uma proposta inovadora de gestão administrativa, comprometendo o andamento do processo. Haja vista, a importância de uma preparação com o intuito de superar os obstáculos que ocorressem no decorrer da execução do Orçamento Participativo. O gráfico abaixo comprova essa afirmativa:

GRÁFICO 6 - CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO OP



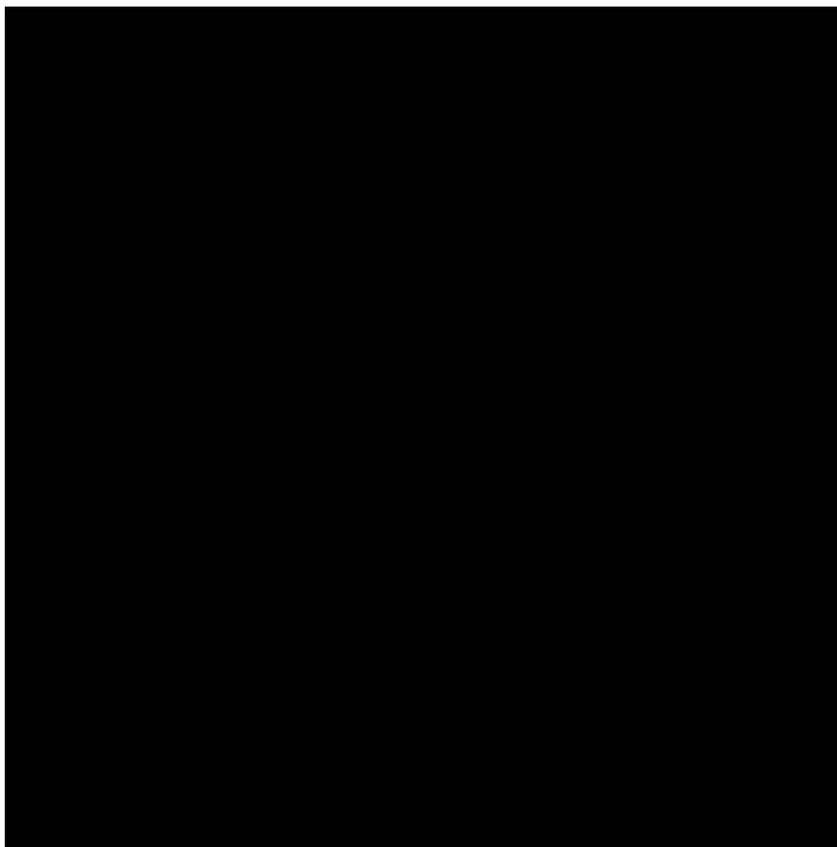
FONTE: CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

NOTA: Dados do questionário aplicado pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/ CEJURPS Maria Ivone Conte e bolsista Roberto Wöhlke aluno do curso de Ciência Política da UNIVALI/CEJURPS em agosto de 2005.

Como demonstra a pesquisa realizada com os conselheiros, no gráfico abaixo, observa-se que 100% dos conselheiros são favoráveis a participarem de encontros para a capacitação. Porém, durante o período de freqüência nas reuniões do Orçamento Participativo, 93% dos conselheiros reclamaram da ausência de participação em cursos de capacitação.

Entretanto, apesar de não ter ocorrido a participação dos conselheiros em cursos de capacitação, o processo do Orçamento Participativo em Guaraciaba não deixou de acontecer, todos os anos, após sua implantação em 1997.

GRÁFICO 7 - REALIZAÇÃO DE ENCONTROS PARA A CAPACITAÇÃO



FONTE: CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

NOTA: Dados do questionário aplicado pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/ CEJURPS Maria Ivone Conte e bolsista Roberto Wöhlke aluno do curso de Ciência Política da UNIVALI/CEJURPS em agosto de 2005.

Ponto importante a ser destacado, no desenho institucional de Guaraciaba é a forma de divisão para realização do Orçamento Participativo. Para contemplar todas as comunidades a partir de 1999, terceiro ano da experiência, o município foi dividido em 40 regiões sendo (34) trinta e quatro comunidades na zona rural e (6) seis na zona urbana. Para esta divisão em regiões foram observados os critérios de proximidade, identidade sócio-cultural e população. Isso facilita a participação de todos, como declarou o coordenador Zimmermann (2004).

Algumas mudanças de adaptação para maior participação foram acontecendo no decorrer do processo, segundo o ex-coordenador Santis (2005), ‘O fato do modelo de gestão participativa ser mais urbana não houve dificuldades de adaptação em Guaraciaba que é 60,45% da população residente na área rural’. E desabafa: ‘O desafio é a área urbana onde é baixa a participação. Há dificuldade em trazer as pessoas para o diálogo’.

Concorda o ex- prefeito e deputado estadual Padre Pedro (2005) quando coloca que,

O urbano já é muito mais complicado. Então nós encontramos muita dificuldade em reunir o povo na cidade. E aí é que às vezes o próprio OP se direcionava muito mais para ações, demandas levantadas para o interior. A cidade tem sido desafiada a participar para fazer parte desse processo. No interior já é diferente, são todos que participam ou pelo menos um de cada família. O interior tem acompanhado muito mais então ele tem mais informações.

Outra limitação significativa no Orçamento Participativo de Guaraciaba observada, tem sido a descontinuidade das reuniões. Isto porque, conforme pesquisa, acontece uma reunião por ano, por comunidade. Com duração de uma hora e meia a duas horas. Revelou um conselheiro ser muito pouco tempo para discutir o processo todo do Orçamento Participativo, entre outros assuntos. Além do mais, percebe-se que a população tem dificuldades de entender os termos técnicos, como se pode observar no processo da pesquisa, foi preciso simplificar o significado de palavras, repetir várias vezes a pergunta referente ao Orçamento Participativo para poderem responder. Esse fato, com certeza compromete a participação e a discussão para eleger as prioridades, pois a característica dos participantes do Orçamento Participativo, conforme Padre Pedro são de ‘[...] classe média para baixo, classe mais simples, mais humilde. Mas, que [...] o pessoal é bastante ativo, participam dos conselhos, da comunidade. Aí é mais difícil de enganar, porque temos lideranças, eles que tomam a frente’. (Entrevista/2005).

De acordo com informações obtidas pelo ex-prefeito do município: ‘O orçamento público no município sempre foi montado em 4 paredes. O orçamento é muito técnico. O

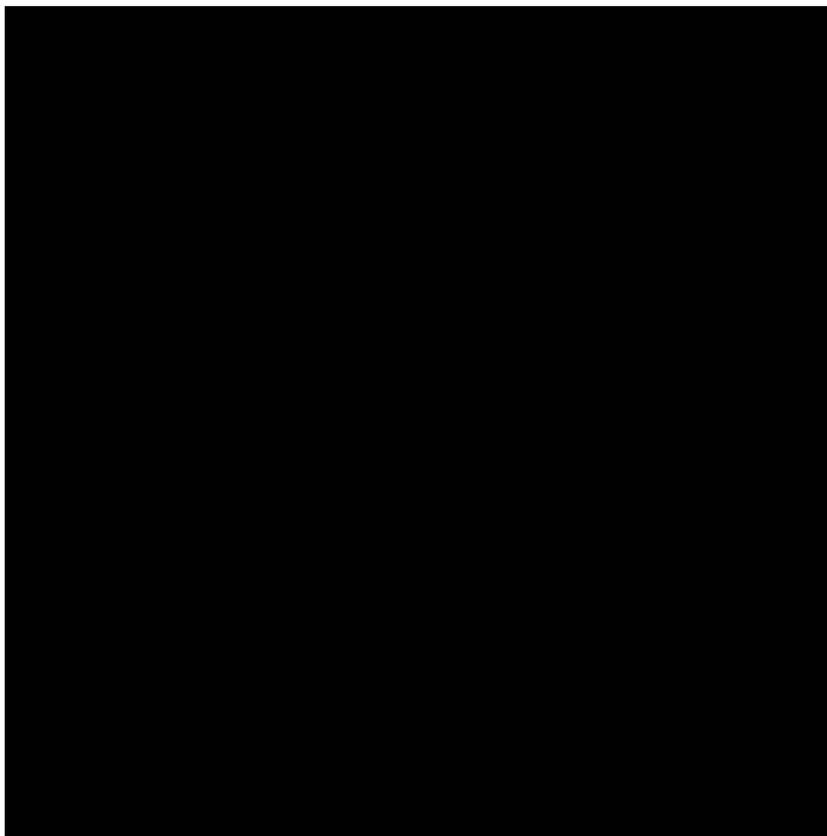
Orçamento Participativo traz a questão humana. Traz ao administrador público essa sensibilidade e o compromisso de lidar com a comunidade e suas demandas”. Padre Pedro (Entrevista/2005).

Constata-se, também, a não existência de plenárias temáticas, que segundo Rolim de Moura (2004, p. 67), é fundamental no processo do Orçamento Participativo, pois “As plenárias são: assistência social, a da saúde, educação, e da cidade”. Já como mostra Santis (Entrevista/2005), no Orçamento Participativo de Guaraciaba as necessidades locais até são discutidas, mas, mais em relação à prestação de serviços que a prefeitura realiza na comunidade, ou seja, nos atendimentos, tanto na saúde, questão do transporte escolar, a qualidade das estradas e os programas da agricultura, “[...] sempre no momento que as pessoas vão sentar no pequeno grupo e vão fazer essa discussão tem que ter a visão do município e não o foco na comunidade”, acrescenta Santis:

Ocorre uma só rodada de reunião na comunidade. Os conselheiros de cada secretaria participavam (mais no início do OP) dessas reuniões, ou seja, nas comunidades e cidade e defendiam e influenciavam as necessidades da saúde, por exemplo, por terem conhecimento prévio das necessidades da mesma. Num 2º momento contagem das prioridades internamente e tecnicamente, com a presença do secretário de planejamento e finanças e coordenador do Orçamento Participativo. Tabulação de quanto custa para realizar tal prioridade, dimensionamento e compatibilização com as peças orçamentárias com o projeto de lei interno, com a capacidade de investimento no Orçamento Participativo. (entrevista 2005).

Ressalta-se aqui a importância no incentivo de renovação dos conselheiros. Não há regras, nem critérios. Conforme o relato dos conselheiros pesquisados, ninguém quer assumir a responsabilidade e o mesmo conselheiro continua. O mandato é sempre prorrogado. Conforme gráfico abaixo, somente 50% dos conselheiros foram eleitos ou indicados de 1 a 2 vezes.

GRÁFICO 8 - RENOVAÇÃO DE CONSELHEIROS

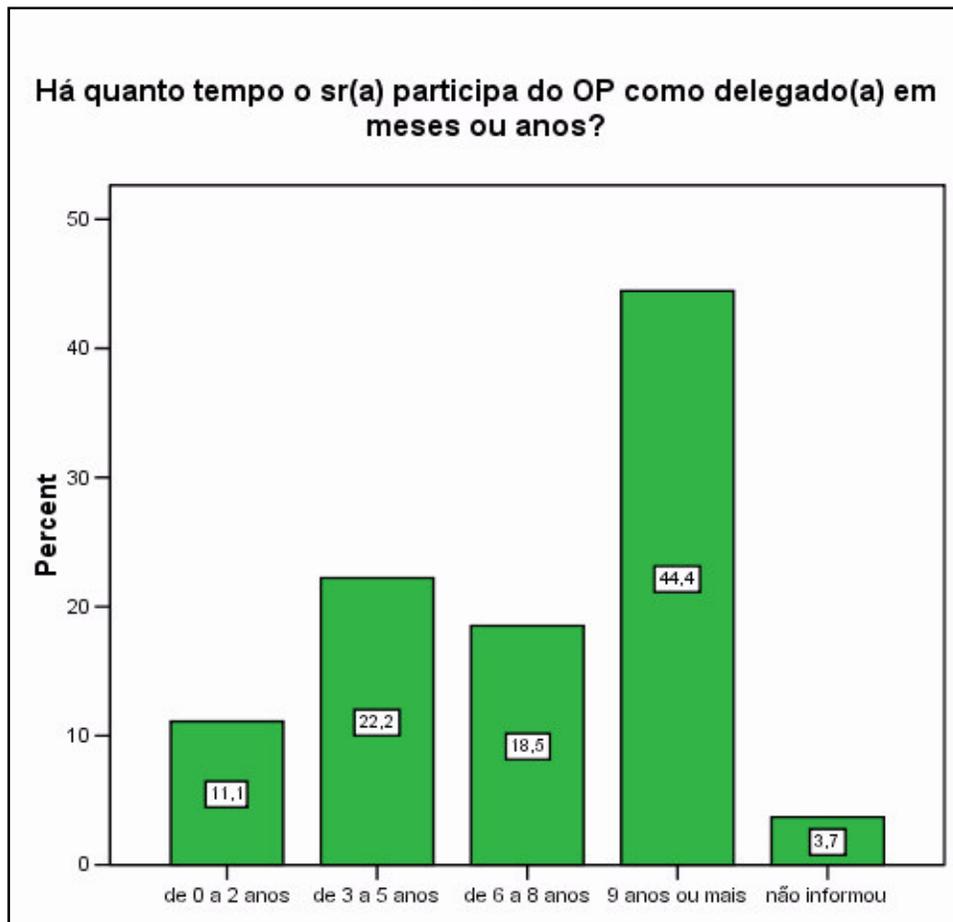


FONTE: CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

NOTA: Dados do questionário aplicado pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/ CEJURPS Maria Ivone Conte e bolsista Roberto Wöhlke aluno do curso de Ciência Política da UNIVALI/CEJURPS em agosto de 2005.

Ainda em relação à renovação dos conselheiros, o questionário revela que os mesmos são escolhidos “à dedo” (apontan do o dedo para o já conselheiro). O acúmulo de mandatos se confirma na pesquisa, já que alguns conselheiros estão atuando por nove anos ou mais (44,4%) e outros de 3 a 5 anos (22,2%).

GRÁFICO 9 - TEMPO DE ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS NO OP



FONTE: CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

NOTA: Dados do questionário aplicado pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/ CEJURPS Maria Ivone Conte e bolsista Roberto Wöhlke aluno do curso de Ciência Política da UNIVALI/CEJURPS em agosto de 2005.

De acordo com a revisão da literatura, a tomada de decisão dos cidadãos no processo do Orçamento Participativo não depende apenas do elevado número de pessoas da comunidade - representada pelas associações, nem das regras de procedimento que norteiam o desenho institucional do município. Por outro lado, é necessário que os envolvidos da tomada de decisão, sejam inseridos diante de alternativas reais e colocados em condição de escolher entre uma e outra.

4.4.2.3 Quanto à Tradição Associativa

A existência de uma tradição associativa prévia é fator importante, a ser considerado pela literatura especializada para a efetivação do Orçamento Participativo.

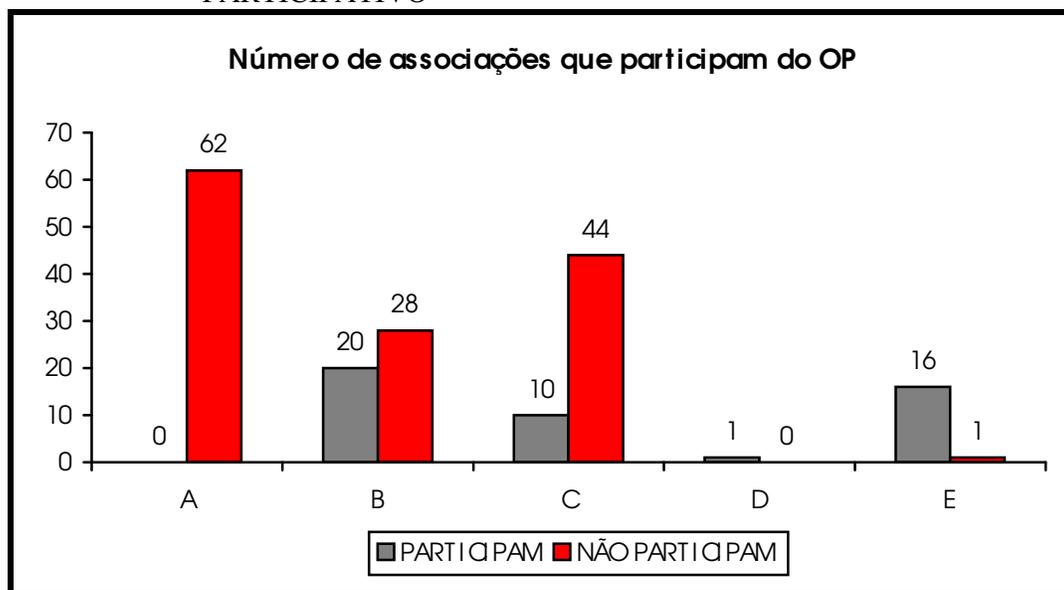
São considerados indicadores básicos para verificar os resultados do processo do Orçamento Participativo, o envolvimento das entidades e organizações associativas no Orçamento Participativo através da relação dos representantes eleitos para esse fim, com essas entidades, bem como a participação da sociedade civil na implantação do Orçamento Participativo. Cabe destacar aqui, que a relação dos representantes eleitos para o Orçamento Participativo, no caso de Guaraciaba, apresenta-se como um membro da comunidade e não como representante membro da associação em que faz parte.

Tendo como objetivo geral desse estudo, a análise do impacto da experiência do Orçamento Participativo de Guaraciaba (199/2004) no perfil associativo pretende-se aqui responder, através da pesquisa, essa questão.

Das associações civis (182), devidamente registradas em cartório e divulgadas no Diário Oficial existente em Guaraciaba, até o período de abril de 2005, somente 26% participam do Orçamento Participativo, um número não muito representativo, porém, a qualidade em relação à interferência dos cidadãos fortalece o capital social através da relação entre confiança interpessoal e de confiança na instituição, consolidando, assim, o processo democrático. (BORBA E SILVA, 2004).

Esse percentual se traduz em 47 associações participantes do Orçamento Participativo no município de Guaraciaba. A Classe de Blocos Temáticos de Associações Culturais, Esportivas e de Lazer não apresentam percentual de participação. As que apresentam maior adesão são as Associações de Defesa Econômica e Profissional com 20 das 48 associações registradas em cartório, seguidas dos Novos Movimentos Sociais com 16 das 17 associações e de 10 das 54 associações de Defesa Comunitária e/ou Assistencialistas, além da participação da única associação Acadêmica e de Pesquisa, conforme mostra o gráfico 10 a seguir.

GRÁFICO 10 - NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES QUE PARTICIPAM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



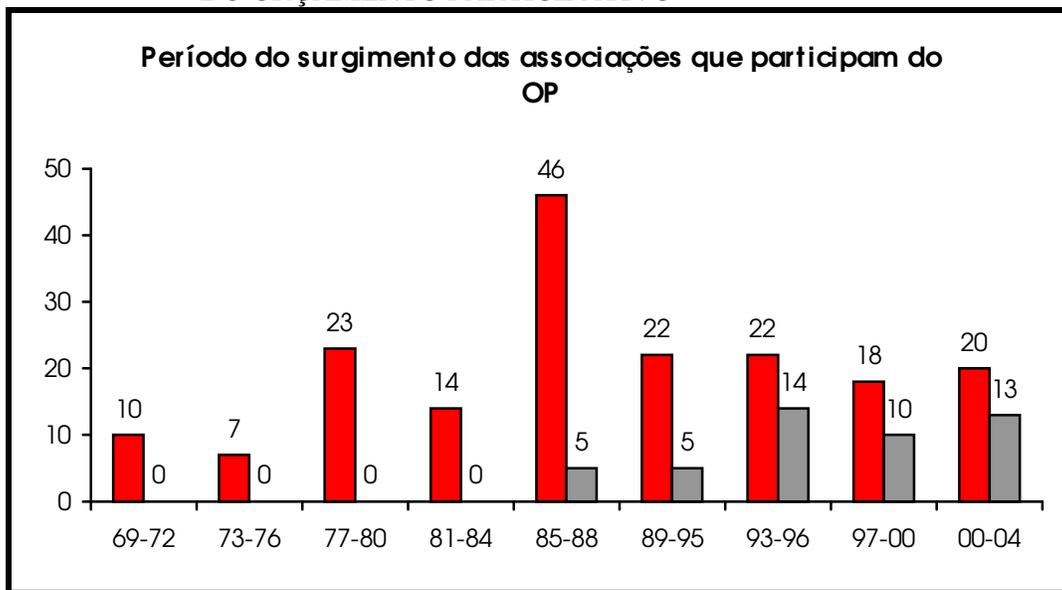
FONTE: CARTÓRIO CIVIL

NOTAS: A – Associações Culturais Esportivas e de lazer; B – Defesa Econômica e Profissional; C – Defesa Comunitária e/ou Assistencialista; D – Associações Acadêmicas e de Pesquisa; E – Novos Movimentos Sociais.

Dados levantados pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão em Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/CEJURPS Maria Ivone Conte

Verificou-se um número elevado de organizações associativas, fundadas no município no período 1997/2004. Período esse, de implantação e desenvolvimento do Orçamento Participativo. Foram 38 associações. Destas, 23 associações participam do Orçamento Participativo, porém, sem representar a associação, participam enquanto comunidade. Das 23 associações que participam do Orçamento Participativo, oito foram criadas através do programa, agrupadas em torno do bloco de Defesa Econômica e Profissional, no período acima citado.

GRÁFICO 11 - PERÍODO DE SURGIMENTO DAS ASSOCIAÇÕES QUE PARTICIPAM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



FONTE: CARTÓRIO CIVIL

NOTA: Dados levantados pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão em Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/CEJURPS Maria Ivone Conte.

Observa-se no gráfico acima que foi a partir do período 85-88 que surgem as primeiras associações que irão participar do Orçamento Participativo. Demonstrando no período 89-95, um número igual ao anterior e uma constante crescente a partir de então.

Antes de apresentar os dados da pesquisa com os conselheiros do Orçamento Participativo, é importante colocar que no decorrer da aplicação de questionários e a realização das entrevistas muitos dos entrevistados ressaltaram momentos de suas vidas em que estiveram envolvidos com associações da comunidade, muito antes da implantação do Orçamento Participativo. O gráfico 12 comprova uma forte tradição associativa de Guaraciaba que conselheiros argüidos sobre a participação além do Orçamento Participativo, em outra organização comunitária, entidade social ou associação civil, 92,6 % responderam que sim.

Cabe lembrar também que entre as propostas de investimento decididas no OP nos anos de 1999, 2000 e 2001, (Tab.1 deste capítulo) foi a criação de oito cooperativas de agroindústrias, também chamadas de cooperativas ou associações familiares agrupadas em torno do bloco de Defesa Econômica e Profissional.

Foi iniciativa de algumas famílias de comunidades rurais que reivindicaram o apoio da administração popular nas reuniões de Orçamento Participativo para ampliar o trabalho das mesmas através da implantação de cooperativas familiares, inicialmente com duas ou três famílias. Essa realidade de Orçamento Participativo em Guaraciaba, aproximando com as idéias teóricas, pode-se afirmar que a sociedade independente, ou seja, cidadãos unidos e correlacionados em interesses comuns fortalecem a chamada democracia forte, como enfoca Sell (2003).

Para a administração pública atual, a criação dessas chamadas cooperativas ou associações familiares, acima citadas, é vista como um canal gerador de incentivo e permanência das mesmas no campo.

Nota-se a preocupação por parte do poder público em envolver as entidades civis no Orçamento Participativo e manter os mesmos na sua atividade, conforme revela ex-prefeito Pe. Pedro (2005) ao responder a questão: qual é o objetivo das 8 cooperativas familiares constituídas no processo do Orçamento Participativo no município? “A questão da qualidade de vida é um objetivo. Melhorar a vida, ter um ganho maior. Eles continuarem na sua atividade. São quase todas familiares”.

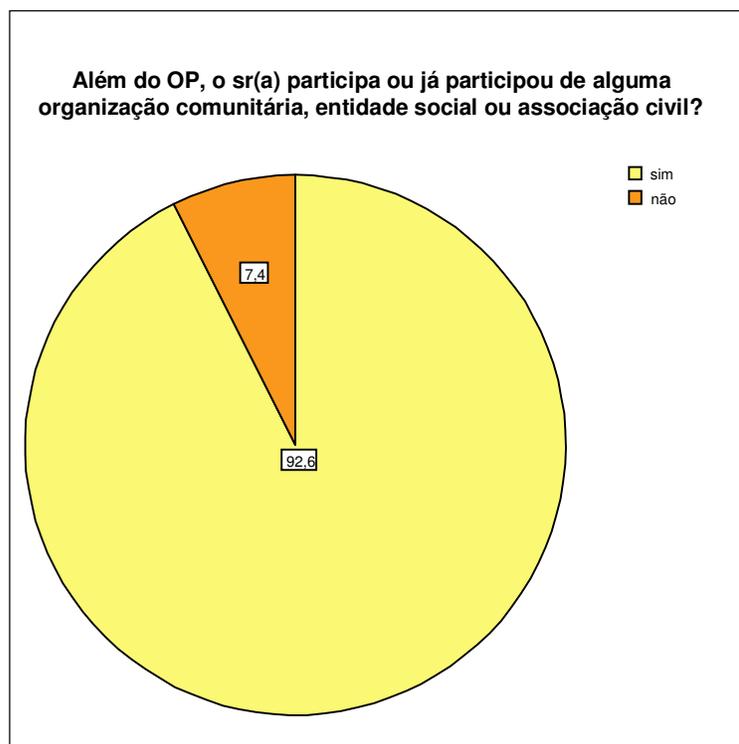
A iniciativa das famílias acima citadas revela que há uma influência de prática associativa anterior a implantação do Orçamento Participativo no município e, que o desenvolvimento dessa experiência nas comunidades foi a oportunidade de verbalizar o pedido para criação das cooperativas.

Essa criação das cooperativas representa um aumento do capital social, onde esses grupos organizados trabalham em parceria com o Estado e não mais através das lutas sociais, marcadas pelo conflito e pela pressão negativa sobre o Estado, como ressalta Gohn (2003). Isso reforça a representatividade nas políticas públicas e por seus resultados, o que levaria ao estabelecimento de regras mais claras no funcionamento do aparelho do Estado e ao estabelecimento de relações de confiança entre os indivíduos envolvidos. Portanto, os movimentos sociais significariam, nesse processo, um elemento fortalecedor das instituições sociais presentes na sociedade civil.

Observou-se, ainda, que esse processo elevou, no período, significativamente o número de associações no município, aumentando também o que Putnam (1996) chama de capital social. Com isso, poder-se-ia afirmar que houve um impacto do associativismo de Guaraciaba no processo de Orçamento Participativo, em função da prática social dos diversos atores locais desde meados da década de 70. Porém, comprova-se tal fato, pelas entrevistas, as

quais revelam que essa prática vem ocorrendo desde a década de 50, onde as pessoas atuavam na vida pública, bem anterior, portanto, ao Orçamento Participativo. Ver o gráfico 12 abaixo.

GRÁFICO 12 - ATUAÇÃO NA VIDA PÚBLICA



FONTE: CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

NOTA: Dados do questionário aplicado pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/ CEJURPS Maria Ivone Conte e bolsista Roberto Wöhlke aluno do curso de Ciência Política da UNIVALI/CEJURPS em agosto de 2005.

Pode-se observar que a prática social dos diversos atores locais vem de um longo processo histórico e é reforçada através do gráfico 13 abaixo.

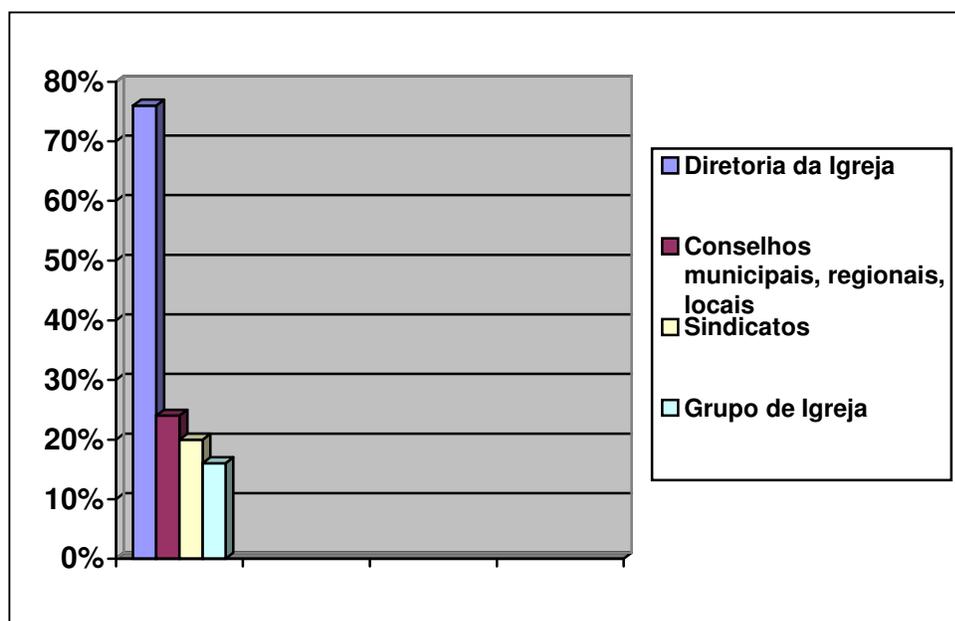
Conselheiros entrevistados participam simultaneamente de dois ou mais grupos/associações do município.

O maior índice de participação de conselheiros do Orçamento Participativo em outras associações é na diretoria da Igreja, 76% onde 30,8% dos entrevistados estão na função de 9 a 11 anos. Há ainda, os participantes no Grupo de Igreja, 50% dos conselheiros em tese, estão envolvidos de 18 a 20 anos.

Essa forte representatividade dos conselheiros de Orçamento Participativo em Guaraciaba/SC tem origem em trabalhos desenvolvidos por setores da Igreja Católica, como mostra Strapazon (1998), e nos conflitos existentes no contexto da produção agrícola, tradicional pelo processo de modernização para confrontar o regime ditatorial.

Segundo a pesquisa, 24% dos conselheiros do Orçamento Participativo participam também dos conselhos municipais, regionais ou locais e 20% de sindicatos, onde uma pequena parcela destes, está há mais de 16 anos.

GRÁFICO 13: PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS EM OUTRAS ASSOCIAÇÕES



FONTE: CONSELHEIROS ENTREVISTADOS

NOTA: Dados do questionário aplicado pela pesquisadora, mestranda do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP – UNIVALI/ CEJURPS Maria Ivone Conte e bolsista Roberto Wöhlke aluno do curso de Ciência Política da UNIVALI/CEJURPS em agosto de 2005.

Os dados mostram a participação ativa e efetiva dos conselheiros na vida pública, como referencia o velho ideal da democracia grega. Esse envolvimento do cidadão como conselheiro do Orçamento Participativo, acrescentou mudanças positivas para o associativismo, fortalecendo ainda mais a tomada de decisão e o trabalho em grupo para a busca do bem comum.

A variável compromisso governamental de Guaraciaba é confirmada através da confiança dos conselheiros na administração local. Assim sendo, os números revelam uma

situação favorável ao Orçamento Participativo, ou seja, de acordo com as pesquisas 66,7% das pessoas acreditam que o Orçamento Participativo é cumprido. Por outro lado, a própria existência do Orçamento Participativo quase sempre aumenta a confiança da população no executivo municipal, pois dos entrevistados, 63% assim opinaram.

Assim, observa-se que com a participação no Orçamento Participativo vai se formando um forte tecido social, o qual vai se desenvolvendo principalmente na confiança, na cooperação e colaboração entre as pessoas envolvidas. Os conselheiros (63%) responderam que o Orçamento Participativo quase sempre aumenta (29,6% sempre) a confiança da população na administração local, porque passaram a ter mais acesso às informações, mais liberdade em questionar e saber o que realmente está sendo feito pela prefeitura.

A participação das entidades e organizações associativas na implantação do Orçamento Participativo é considerada indicador básico para verificar os resultados do processo. Em Guaraciaba, o mesmo foi discutido com as lideranças comunitárias quando foi implantado, houve reuniões para que entendessem o processo e ajudassem transmitindo à comunidade o que era o Orçamento Participativo.

Ainda, os conselheiros passaram a participar de mais reuniões, ampliando com isso o grau de relações sociais e conhecimento, gerando em si próprios um sentimento de integração, e a busca da melhoria da qualidade de vida do município. Passaram a ver o município como um todo, e não só a sua comunidade. Essas características foram possíveis constatar na revisão bibliográfica.

Mas há dificuldade, na zona urbana, em ampliar o número de participantes, conforme coloca o deputado estadual Padre Pedro:

O interior, talvez até pela sua formação, de ser uma comunidade, isso tem ajudado a reunir os membros da comunidade, eles têm um processo maior de participação do que a cidade. Como há muitas pessoas que não participam no OP. A sociedade não está acostumada na sua totalidade; quem costuma participar geralmente são lideranças. O Poder Público também não tem desafiado a participação da sociedade. O descrédito do Poder Público faz com que reduza a participação. Liderança participa mais ativa na igreja, na sua comunidade (Entrevista,2005).

Reforça a colocação acima com a explicitação de Santis (2005): ‘É mais fácil mobilizar a comunidade do interior. É maior a participação. [...]. Pode ser a questão partidária. Há um equilíbrio entre o PT e o PMDB na área urbana do município. É mais difícil a participação’.

Na questão da existência de uma tradição associativa estar presente no município, Santis revela que:

Sem dúvida, principalmente na área rural foi mais fácil pela organização anterior. Existe uma estrutura comunitária. Tem uma dedicação lá na comunidade. As pessoas têm o hábito de se reunir tanto para o culto como para resolver os problemas locais. O desafio é a área urbana onde é baixa a participação. Há dificuldades em trazer as pessoas para o diálogo.(Entrevista, 2005).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa pretendeu analisar o impacto da experiência do Orçamento Participativo de Guaraciaba (1997-2004) no perfil associativo.

Há cada vez mais experiências participativas nas administrações municipais. E das gestões públicas que vem crescendo no país, o Orçamento Participativo surge como um novo contexto democrático de definição do investimento do dinheiro público, a partir da interferência, às vezes não tão efetiva, da população na definição de prioridades e no aproveitamento dos recursos públicos através dessa iniciativa, como também por apresentar impactos sociais que se sobressaem das discussões orçamentárias, alterando muitas vezes, as relações sociopolíticas e intensificando o papel do associativismo.

Caracterizado como peça orçamentária municipal que possui caráter público e por ser elaborado e aprovado num espaço público, através de discussões e emendas feitas pelos vereadores nas sessões da Câmara, o Orçamento Participativo não se constitui em apenas reunião dos cidadãos para fornecer-lhes alguns dados e valores. Para se obter resultados com o Orçamento Participativo, é preciso um método de trabalho definido. O estabelecimento e/ou a constituição de métodos de trabalho e significativa participação da sociedade civil instaura o principal conceito de Orçamento Participativo em um município que privilegia a abertura democrática das associações (enquanto sujeitos formadores de uma nova conjuntura econômica-política-social) para setores sociais não tradicionalmente presentes nos círculos de decisão das políticas em questão e para os segmentos que politicamente não são alinhados com o governo em exercício.

Embora esta abertura democrática dificulte as relações, as negociações e acordos, esse instrumento é que permite que as associações, através de seus conselheiros, sejam espaços realmente públicos. Vimos, também, que a participação nos espaços públicos não garante, por si própria, a efetivação da democracia. Isto porque, se não há vontade política por parte do governo em reconhecer e valorizar o papel do associativismo no processo do Orçamento Participativo é muito difícil que eles se tornem espaços democráticos.

Daí a importância de uma abordagem do desenho institucional do Orçamento Participativo no município que seja capaz de focalizar o debate de forma global, em todas as comunidades rurais que participam do Orçamento Participativo, no bem comum de todo o município, garantindo dessa forma, as condições favoráveis para que o exercício do Orçamento Participativo ocorra de forma a obedecer aos princípios de igualdade participativa e de autonomia, resultando na justiça social onde os atores dessa conjuntura sejam realmente contemplados. Nesse ínterim, em uma visão global, deve-se observar que as experiências de Orçamento Participativo ainda são limitadas, mas com avanços relevantes. O Orçamento Participativo vem possibilitando a elaboração de um diagnóstico mais preciso da realidade do município, determinando a possibilidade de respostas mais precisas da realidade e da capacidade de resolução por parte da administração municipal das demandas da população, partilhando responsabilidades e impulsionando o desdobramento de outras formas de participação na gestão.

Neste contexto, a pesquisa baseou-se nos seguintes problemas: o primeiro, a partir do pressuposto de que a participação em atividades relacionadas a interesses coletivos, anterior ao Orçamento Participativo, por parte dos seus conselheiros, impulsiona o desenvolvimento da experiência no município e, como consequência, propicia a abertura da democracia participativa.

As informações da pesquisa revelaram que houve impulso/impacto do Orçamento Participativo no município de Guaraciaba. Os dados mostram a existência de uma tradição associativa prévia, ou seja, todos participam, desenvolvem atividades relacionadas a interesses coletivos, envolvendo-se social e politicamente bem antes da experiência do Orçamento Participativo ser implantada no município. Esse exercício impactou positivamente o desenvolvimento da experiência na região devido ao aumento de práticas sociais na busca coletiva do bem comum desde meados de 70, embora a criação do Orçamento Participativo tenha sido viabilizada pela administração municipal a partir de 1997. Essas informações reveladas através do levantamento das associações, pelos conselheiros e demais entrevistados são, de acordo com a revisão da literatura, os principais sinais de uma tradição associativa anterior ao Orçamento Participativo, desencadeando êxito para a democracia.

O outro problema funda-se na idéia que o Orçamento Participativo como instrumento de controle e deliberação, por parte da população, sobre o destino do orçamento público, desenvolve o componente educativo (FINLEY, 1988) nos envolvidos no processo.

Como aponta Finley, (1988), os gregos além de criarem a democracia, descobriram a arte de fazer política. A pesquisa identificou que os conselheiros que participam das decisões

do município como um todo, independentemente da sua comunidade estar, ou não, no centro do debate, se apresentam numa situação de um “engajamento cívico”. (Putnam,1996). As pessoas envolvidas no Orçamento Participativo de Guaraciaba aprenderam a debater publicamente interesses coletivos e a aceitar as decisões provenientes das assembléias populares, como condição necessária a um sistema social organizado, assim como na Grécia.

Por tanto, desenvolveu-se um componente educativo a partir da experiência do Orçamento Participativo, ou seja, mecanismos de organização política e social, onde o cidadão aprende participando das decisões políticas, comparecendo às assembléias populares, discutindo e votando segundo seus interesses, características essas que são resultado positivo do Orçamento Participativo no tecido associativo de Guaraciaba.

Percebeu-se que, as várias administrações municipais, no período pesquisado, tratam o Orçamento Participativo de maneira diferente, com maior ou menor importância em suas gestões. Uma vez que o sistema fora implantado e com bom desempenho, cabe ao Executivo Municipal incluir o Orçamento Participativo como prioridade no conjunto de ações de governo. Constatou-se, ainda, na pesquisa, que os eleitores de partidos que não estejam no poder, praticamente não participam do processo, objetivando não legitimar o Orçamento Participativo ou reconhecer sua existência e êxito. Tal fato traz prejuízo para o processo, tendo em vista, que apenas uma parcela da população se compromete com o mesmo.

Não foi encontrado registro das atividades do Orçamento Participativo nos primeiros quatro anos de existência, dificultando pesquisas e análises a respeito do processo. Perdem-se, também, as estatísticas para aprimorar o sistema. Dessa forma, conclui-se que o Orçamento Participativo pode ser um instrumento de impacto positivo no perfil associativo, desde que o governo esteja comprometido a investir no processo da administração participativa, valorizando o associativismo. Para isso, o poder local precisa ter sensibilidade para perceber as reais necessidades da população, como foi à questão da implantação das oito cooperativas familiares, visando um compromisso governamental, buscando o máximo de cooperação por parte de toda a comunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo**: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Dagnino, Evelina (org) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002

_____. **Modelos de Deliberação Democrática**: Uma Análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: Santos, B. de S. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2ª ed. 2003. pp.563-597

_____. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo: Lua Nova, 2000, nº 49, p. 25-45

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8ª ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000

_____. **Igualdade e Liberdade**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Ediouro, 2002

BORBA, Julian e SILVA, LÍlian Lenite da. **Sociedade Civil ou Capital Social?** Um balanço teórico. In: Revista Alcance. Itajaí: Ed. Univali, Vol. 11 – n.3 – set./ 2004 pp. 461-475

Cartilha do Orçamento Participativo de Chapecó, 1997

DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil**: Limites e Possibilidades. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002

EVANS, Peter B. **Sinergia do Estado-Sociedade**: governo e capital social no desenvolvimento. Berkeley: IAS/University Califórnia em Berkeley, 1997

FARIA, Claudia. **Do conflito jurídico ao consenso democrático**: uma versão da implantação do Orçamento Participativo. São Paulo, 2002

FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia**: a gênese e a história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000

FINLEY, Moses Isaac. **Democracia antiga e moderna**. Tradução de Waldéa Barcellos e Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1998

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997

_____. **O novo associativismo e o terceiro setor**. IN: Serviço Social e Sociedade, Ed. Cortez, São Paulo, nº 58, ano 19, nov. 1998

_____. **Os Sem-Terra, ONG's e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. São Paulo, Cortez, 2003

HIGGINS, Silvio Salej. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005

LÜCHMAN, Lígia Helena H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Campinas, 2002 (tese de doutorado)

NOBRE, Andriu. **A Experiência de Orçamento Participativo no Município de Biguaçu/Santa Catarina – 2001/2004**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC: Florianópolis, 2005

POLI, Odilon Luiz. **Leituras em movimentos sociais**. Chapecó: Grifos, 1999

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARACIABA. **Orçamento Participativo: administração 2001/2004** (informativo)

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996

_____. (1993 e 1995). In: LIMA, Jacob Carlos. A Teoria do capital social na análise de políticas públicas. **Revista Política & Trabalho** 17, set/2001. (pp. 46-63)

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, de Grazia. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. São Paulo: Vozes, 2003

ROLIM DE MOURA, Reidy. **Compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa: o Orçamento Participativo em Blumenau e Chapecó**, (dissertação de mestrado), 2004

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Cidadania** Texto retirado de Santos Junior, Orlando Alves dos ...[et al.] (organizadores). Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003

SELL, Carlos Eduardo. **Democracia: teoria e empiria**. Itajaí, 2003 (artigo)

SCHERER-WARREN, Ilse. **Associativismo em Florianópolis da ditadura à redemocratização**. In: SCHERER-WARREN, Ilse; CHAVES, Iara Maria (org.). Associativismo Civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências. São Paulo: Insultar, 2004 pp. 21-44

_____. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993

SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência do Rio Grande do Sul – cap.12**. Disponível em <<http://www.icd.org.uy/mercosur/forum/souza.html>>. Acesso em: 29 de out. 2004.

STRAPAZZON, João Paulo Lajus. **E o verbo se fez terra: movimento dos trabalhadores rurais sem terra (SC) 1980-1990**. Chapecó: Grifos, 1997

WÖHLKE, Roberto. **Perfil sócio-político das associações de moradores de Itajaí**. Universidade do Vale de Itajaí – UNIVALI: Itajaí, 2003

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)