

**UNIÚÍ – UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL**

PAULO ROBERTO GALVÃO IGNÁCIO

**O PROCESSO DEMOCRÁTICO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO
NO MUNICÍPIO DE BOA VISTA DAS MISSÕES, RS**

Ijuí (RS)

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

2006

PAULO ROBERTO GALVÃO IGNÁCIO

**O PROCESSO DEMOCRÁTICO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO
NO MUNICÍPIO DE BOA VISTA DAS MISSÕES, RS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania – Mestrado, Área de Concentração: Direito, Cidadania e Desenvolvimento, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania.

Orientador: Dr. Darcísio Corrêa

Ijuí (RS)

2006

A Banca Examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação:

**O PROCESSO DEMOCRÁTICO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO NO
MUNICÍPIO DE BOA VISTA DAS MISSÕES, RS**

elaborada por

PAULO ROBERTO GALVÃO IGNÁCIO

como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento, Gestão e
Cidadania, Área de Concentração: Direito, Cidadania e Desenvolvimento.

Ijuí (RS), 21 de março de 2006.

Dr. Darcísio Corrêa
Orientador

Dr.
Examinador

Dr.
Examinador

AGRADECIMENTOS

- À minha esposa **Rosane**, pela parceria, paciência e amor, incentivando e compreendendo a dedicação que este trabalho exigia.
- Ao meu filho **Gabriel**, pelo carinho e compreensão nas horas de lazer sacrificadas.
- À minha irmã, **Vivian**, pelo estímulo, colaboração e participação nos momentos importantes.
- Aos meus pais, **Raul** e **Crescencia**, pelo apoio, amor e incentivo.
- À minha sogra e segunda-mãe, **Edília**, pela fé, força e carinho ímpares.
- Ao meu orientador, **professor Darcísio**, pelo acompanhamento, discussões e oportunidades experimentadas no período de orientação.
- À população civil e gestão administrativa de Boa Vista das Missões, pela disponibilidade em colaborar com este trabalho, contribuindo com esta análise político-social do município.

RESUMO

A presente pesquisa aborda como acontece o processo democrático de participação da população na definição das políticas públicas do município de Boa Vista das Missões, RS. Inicialmente é conceituada democracia a partir de sua evolução histórica e de suas três dimensões: como poder limitador do Estado em relação às liberdades fundamentais; como sistema representativo nas formas direta e indireta; e como cidadania enquanto inserção social e política nas decisões individuais e coletivas. Posteriormente, são contextualizadas as questões da crise do Estado moderno, as funções e a forma em que se organiza o município na estrutura política brasileira. Por fim, uma análise do processo democrático como referência central para a afirmação dos direitos de cidadania. Num segundo momento, mediante pesquisa de campo, apresenta-se o perfil do município e o processo histórico, político e administrativo com relação aos períodos anterior e pós-emancipação, buscando verificar como acontece o debate entre o poder público e a população nas questões coletivas, bem como quem define as políticas públicas e o orçamento municipal. Num terceiro momento, a partir da análise crítica dos dados coletados, constata-se a ocorrência de uma evolução na participação da população no debate político e na decisão das políticas públicas, com mescla da representatividade direta e da indireta, caracterizando um modelo intermediário de gestão pública, ainda com diversas limitações e problemas. Aborda-se, por último, a contribuição e o envolvimento dos diversos segmentos sociais na definição das políticas públicas em favor de um desenvolvimento municipal com cidadania. Conclui-se que o aperfeiçoamento do atual modelo de processos democráticos de desenvolvimento com participação popular não depende somente da vontade do gestor público e do interesse da população, mas também de fatores econômico-político-estruturais mais abrangentes no contexto do Estado brasileiro e dos processos de globalização.

Palavras-chave: Democracia. Democracia participativa e representativa. Cidadania. Políticas públicas. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This research approaches how happens the democratic process of participation of the population in the definition of public politics in Boa Vista das Missões municipality. At first democracy is conceptualized through its historical evolution and its three dimensions: as restricted power of the state in relation of the fundamental liberties; representative system in the direct and indirect models; and the citizenship while politic and social insertion in the individual and collective decisions. Next, they're conceptualized, the questions of the modern state, the functions and the pattern that the municipality get organized in the Brazilian politic structure. Finally a democratic process analysis as central reference of the affirmation of the citizenship rights. In a second opportunity, throughout of the field research, the municipality profile was gotten and the political and administrative historical process with regard to the precious and post emancipation periods, examining how happens the discussion between the public power and the inhabitants in the collective issues, as well as whom determines the public politics and municipal budget. In a tried opportunity, with a criticism analysis of the collected kinds, concluded in the occurrence of a gradual development in the population involvement in the politic discussions and in the politics decision where mixes the direct and indirect representatively producing and intermediate model of public administration, still with many problems and restrictions. Approach it, in the last, the contribution and the improvement of all social segments in the definitions of public politics, for the municipality development with citizenship. Concluded it that to an improvement to the present model present model of representative participative, it does not only depend on the public manager's will and the interest of the population, but also economic and structural factors more comprehended in the Brazilian State structure and of the globalization process.

Key Words: Democracy. Democracy and representative. Citizenship. Publics. Development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DEMOCRACIA E ESTADO CONTEMPORÂNEO	12
1.1 Democracia	12
<i>1.1.1 Evolução da Democracia</i>	12
<i>1.1.2 Dimensões da Democracia</i>	17
1.2 Democracia Representativa e Participativa	22
<i>1.2.1 Democracia Representativa</i>	22
<i>1.2.2 Democracia Participativa</i>	25
1.3 A Crise do Estado Contemporâneo	29
1.4 A Função dos Municípios na Estrutura Política Brasileira	34
<i>1.4.1 Origens e Evolução do Município</i>	34
<i>1.4.2 Autonomia ou Soberania</i>	37
<i>1.4.3 Descentralização</i>	38
<i>1.4.4 A Função do Município</i>	39
1.5 Democracia e Direitos de Cidadania	40
2 PROCESSOS DEMOCRÁTICOS NUM PEQUENO MUNICÍPIO DO INTERIOR GAÚCHO: O CASO DE BOA VISTA DAS MISSÕES	46
2.1 Metodologia e Dados da Pesquisa	46
<i>2.1.1 Forma de Coleta de Dados</i>	46
<i>2.1.2 Perfil dos Entrevistados</i>	48
2.2 Perfil do Município	49
<i>2.2.1 Histórico Político-administrativo até sua Emancipação</i>	49
<i>2.2.2 Localização, Origens e Características</i>	51
<i>2.2.3 Estrutura Político-administrativa</i>	58
<i>2.2.4 Produção e Área de Cultura</i>	60
<i>2.2.5 Diagnóstico de Problemas e Soluções</i>	61
<i>2.2.6 Espaços Institucionais de Participação Popular</i>	63
2.3 Pesquisa de Campo	66
<i>2.3.1 Processos Democráticos de Gestão no Período Anterior à Emancipação</i>	67
<i>2.3.2 Dos Processos Democráticos de Gestão no Período Posterior à Emancipação</i>	70
3 ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS	82
3.1 Participação Política	82

3.2 Participação da População nas Políticas Públicas	85
3.3 Da Definição na Aplicação dos Recursos Públicos	87
3.4 Contribuição dos Conselhos, do Poder Legislativo e das Entidades na Definição das Políticas Públicas.....	91
3.5 A Administração e sua Relação com o Poder Legislativo e Partidos Políticos	94
3.6 Processos Democráticos como Fator de Desenvolvimento	95
3.7 Democracia e Cidadania	97
CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS.....	104

LISTA DAS TABELAS

Tabela 1 -	Perfil dos entrevistados	48
Tabela 2 -	Criações	60
Tabela 3 -	Culturas (média dos últimos anos)	60
Tabela 4 -	Estrutura Fundiária – áreas estratificadas por hectare	61

INTRODUÇÃO

Os processos democráticos de participação da população na definição das políticas públicas têm sido tema, nos últimos anos, de vários trabalhos acadêmicos, em decorrência de um número crescente de municípios no país e no exterior terem adotado o modelo de gestão pública democrática. É o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, que inovou na forma de gestão democrática, obtendo reconhecimento no âmbito internacional como alternativa ao tradicional sistema burocrático e clientelista.

A influência da onda democrática no final da década de 70, associada à descentralização político-administrativa inserida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), que reconheceu a autonomia dos municípios, abriu a possibilidade de práticas democráticas em nível de governo local. O ambiente político favorável das emancipações propiciou às pequenas localidades a possibilidade de conquistar de fato o seu espaço público e implantar o seu próprio modelo de gestão, dando um passo significativo na conquista de direitos de cidadania, modificando toda uma realidade dos municípios em termos de participação democrática.

A população de Boa Vista das Missões, que durante o período em que esteve envolvida pelo círculo vicioso de poder de Palmeira das Missões, raramente teve acesso nas

definições sobre as políticas públicas, ao passo que, após sua emancipação, praticamente todos os segmentos da sociedade começaram a participar junto à esfera pública, atuando e ocupando espaços, inserindo-se no contexto decisório pela participação nos debates.

Com a intenção de verificar as possibilidades e limites da democracia, como forma de governo que faça acontecer a ampla participação da população nas decisões sobre políticas públicas, surgiu a proposta do presente trabalho, tendo como referência o conceito de democracia participativa. Nesse sentido, foi feita uma pesquisa empírica para questionar e aprofundar o tema, tentando diagnosticar e verificar os problemas e dificuldades para a implantação de processos decisórios num pequeno município do interior gaúcho.

Para isso, foram feitas indagações de como acontecem as relações entre os atores sociais e o poder público na prática cotidiana de uma pequena coletividade política rural. Fatores como vontade política do gestor público, influência da administração, interesse e dificuldades da população em participar também foram abordados neste contexto.

Para isso, foi necessário construir um referencial teórico sobre democracia como forma de governo, uma vez que práticas democráticas de participação popular vêm se consolidando na medida em que a democracia representativa deixa de ser um instrumento de mediação que represente os interesses da maioria. Cada vez mais os municípios se deparam com a necessidade de implementação de novos modelos de gestão, que contemplem a participação de um maior número de pessoas nas decisões, dando oportunidades às minorias e respeitando as diversidades na construção dos espaços públicos de cidadania.

Para a construção do referencial teórico foram analisadas diversas concepções de autores ligados à área, em especial a contribuição de Alain Touraine (1996), pela abordagem da questão das três dimensões da democracia: limitação do poder do Estado, sistemas representativo e participativo de governo, e cidadania como forma de inclusão social.

Também, foram buscadas referências teóricas que analisassem e sustentassem práticas inovadoras de gestão em termos de democracia participativa, com destaque para a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a servir de parâmetro para o estudo do caso de Boa Vista das Missões.

Em um segundo momento da dissertação é relatado o perfil do município, pelo qual se faz um resgate histórico da formação política e administrativa com relação aos períodos anterior e posterior à emancipação, procurando saber como acontece e qual a participação da população na definição das políticas públicas do modelo de gestão adotado no município.

Num terceiro momento efetua-se a análise crítica dos dados recolhidos na pesquisa empírica, com o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento do atual modelo de inserção social, de prática cidadã para a construção de uma sociedade com valores sociais, políticos, éticos e culturais, respeitando as singularidades, apontando para um novo paradigma, uma nova idéia que apresenta outro olhar, um olhar crítico em que as regras do jogo podem ser alteradas, uma nova forma de governar, ampliando a participação popular nos processos decisórios em nível local.

1 DEMOCRACIA E ESTADO CONTEMPORÂNEO

1.1 Democracia

1.1.1 Evolução da Democracia

Os debates sobre o conceito de democracia remontam a épocas anteriores à existência de Cristo, prevalecendo o sentido de governo de muitos (BOBBIO, 1980), que usualmente vem contraposta a formas autoritárias de governo, presente no decorrer da História. Nessa visão dualista (democracia/ditadura), especialmente após as duas grandes guerras mundiais, a democracia torna-se a forma de governo predominante na maioria dos Estados ocidentais, sendo que a concepção moderna, relacionada à questão da liberdade e da igualdade, está cada vez mais presente no pensamento político contemporâneo.

Foi na Grécia antiga que a democracia surgiu e se consolidou, como descreve Fábio Konder Comparato (1989, p. 124) na obra *Para viver a democracia*, inspirado em conferências feitas no início do século XIX pelo escritor Benjamin Constant, quando analisou a diferente concepção de liberdade política entre os antigos e nos tempos modernos:

[...] na *polis* ou na *urbs*, a liberdade era apanágio de alguns apenas, e correspondia ao direito de participar da vida pública, do processo político. Essa participação era mais extensa nas democracias, como em Atenas, mas comportava sempre, a par da eleição de representantes políticos, um mínimo de atuação direta na elaboração das leis, no julgamento dos homens públicos e nas grandes decisões de interesse coletivo, como a guerra ou a paz. Mas à

liberdade assim entendida como atributo dos cidadãos não tinham acesso nem os escravos, nem os estrangeiros, nem tampouco (nas aristocracias ou oligarquias) os não proprietários de terras. Ora, esse conjunto de excluídos constituía, de fato, a maioria da população.

Para o autor, essa noção de sociedade politicamente organizada na Grécia antiga define a democracia sob uma concepção de justiça relacionada à magistratura nos julgamentos públicos, buscando a construção do bem-estar dos cidadãos a partir da aceitação da norma elaborada com a participação de todos os cidadãos, constituindo-se em uma democracia direta pela inexistência de intermediários entre o indivíduo e a *polis*.

Ressalte-se, contudo, que na Grécia antiga – considerada o berço da democracia – a sociedade como um todo não era tão democrática assim, como relatado por muitos autores, uma vez que o modo de produção escravista restringia o exercício democrático a apenas uma parcela da população. No dizer de Darcísio Corrêa (2002, p. 41),

[...] na realidade de hoje muitos ainda tomam como paradigma a democracia grega, da qual a maioria da população ficava excluída, pois confinada à economia doméstica (trabalhar e produzir bens para que os cidadãos pudessem dedicar-se ao ócio, às guerras e às assembleias nas praças públicas).

No período medieval não há muito que se acrescentar de fundamental em termos de democracia, pois a problemática central da política girava em torno das concepções religiosas, uma vez que a preocupação ética com a salvação e o bem-estar dos indivíduos ficava a cargo da Igreja, diferentemente dos gregos e dos contratualistas modernos.

A passagem do modelo organicista (mundo antigo e medieval) para a concepção moderna de Estado-nação fez surgir um modelo individualista de sociedade, num processo de passagem da lógica dos deveres para a lógica dos direitos individuais (BEDIN, 2002). A partir dessa concepção moderna, própria dos séculos XVII e XVIII, a democracia passa a oportunizar espaços de maior participação dos atores sociais, individuais e coletivos. Segundo

Norberto Bobbio (2000, p. 30), “todo o grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.”

Com relação a essa concepção individualista, própria do Estado liberal-burguês como forma de garantir a fruição da vida privada e o respeito das liberdades individuais mediante a limitação do poder do Estado em agir, Alain Touraine (1996, p. 24) assim se posiciona:

A democracia não é somente um conjunto de garantias institucionais, ou seja uma liberdade negativa. É a luta de sujeitos, impregnados de sua cultura e liberdade, contra a lógica dominadora do sistema; segundo a expressão lançada por Robert Fraisse, ela é política do sujeito.

Para este autor, a modernidade política apresenta-se sob dois aspectos: por um lado, o Estado de direito que limita o poder arbitrário dos grupos dominantes; por outro, a idéia de soberania introduz o recurso democrático da vontade da maioria para defesa dos interesses daqueles que não têm influência na vida social. É pela democracia que se transforma o Estado em “Estado de Direito”, a partir do apelo aos princípios éticos de liberdade, justiça e solidariedade.

Ainda para o mesmo autor, o regime democrático é a forma de vida política que dá a liberdade ao maior número de pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível, mas o que define a democracia como algo mais que o conjunto de garantias institucionais são as regras da maioria e, antes de tudo, o respeito pelos projetos individuais e coletivos, que combinam a afirmação de uma liberdade pessoal com os interesses da coletividade.

Martin Carnoy (1988) aborda a questão da democracia sob a ótica de Marx e Engels, para quem o fundamental é atingir a igualdade econômica, superando a realidade da dominação de uma classe sobre a outra. Afirma, nesse sentido, que a democracia apresenta duas faces fundamentadas nas condições materiais da sociedade, com base na sua estrutura

social: a face da classe burguesa, que se utiliza do aparato estatal como instrumento de dominação, e a da classe operária, que procura seu espaço a partir da base. Segundo Draper, citado por Carnoy (1988, p. 71-72),

Marx e Engels viam duas faces na questão da democracia, coerentemente com seu conceito de natureza de classe do Estado, mas a ambigüidade está justamente na duplicidade desta questão. Como observa Draper, as duas faces correspondem às duas classes que lutam no interior do quadro político de classes. Uma delas consiste na “utilização” pela classe dominante das formas democráticas (eleições, parlamento) como meio para oferecer a ilusão da participação das massas no Estado, enquanto que o poder econômico da classe dominante garante a reprodução das relações entre o capital e o trabalho na produção. Na outra face, está a luta para dar às formas democráticas um novo conteúdo social ou de massa, impedindo-as aos extremos democráticos de controle popular a partir da base, incluindo a extensão nas formas democráticas da esfera pública para toda a sociedade.

Para o autor, o embate dialético é histórico entre as classes, primeiramente foi à burguesia que impôs avanços históricos inquestionáveis no processo de construção de uma sociedade igualitária e fez surgir o Estado Moderno durante o século XVIII, ocasionando grandes transformações sociais no período em que o indivíduo se libertou das amarras do senhor feudal e adquiriu a liberdade e a igualdade jurídica.

Posteriormente, vieram as transformações protagonizadas pelas classes populares, como conseqüência da Revolução Industrial, período em que a liberdade deixa de ser uma abstração universal e passa a se efetivar concretamente, apesar das tentativas fracassadas do Cartismo na Inglaterra, da Revolução de 1848 e da Comuna de Paris, de 1871, na França, em obter representantes operários no Parlamento da democracia burguesa. Estas transformações caracterizaram o surgimento do homem concreto e situado na relação cotidiana, o homem tentando impor-se numa relação conflituosa entre duas vontades – uma, a dos poderes de fato, representada pelos sindicatos e partidos; a outra, do poder oficialmente instituído. Para Georges Burdeau (1975, p. 21), o homem concreto e situado é o trabalhador, razão pela qual o

povo dos homens situados surge como o povo dos trabalhadores. Entendendo o marxismo como a expressão do povo dos homens situados, afirma o autor que

[...] a ciência política não pode considerar o marxismo como uma doutrina entre outras. É um fato social que resume as transformações realizadas na estrutura do povo. Daí a obrigação, para todo o regime democrático que entende não se divorciar do real, de se colocar sobre o próprio terreno onde se edifica a construção marxista, quer dizer, aceitar o povo real como motor e o homem situado como o fim de toda a ação política.

Já na análise de Samuel P. Huntington (1994), as tentativas em eleger representantes do povo aconteceram por ocasião das primeiras ondas democráticas, ocorridas no período de 1828 a 1929, como resultado das Revoluções Francesa e Americana, cujo processo de democratização se iniciou com a revolução inglesa em meados do século XVII, interrompido por regimes autoritários e aristocráticos.

No período que se sucedeu à primeira onda democrática, que vai de 1922 a 1942, houve um reverso da democracia em virtude do surgimento de regimes totalitários (comunista, nazi-fascista). Posteriormente, entre 1943 a 1962, surgiu a segunda onda democrática, com o restabelecimento dos regimes democráticos, período esse sucedido por novos regimes autoritários (militarismo burocrático). A partir de 1974, constituiu-se a terceira onda de democratização, permanecendo até os dias atuais.

Argumenta o autor que as ondas são fenômenos que ocorrem geralmente em política e de forma simultânea, mas de causas variáveis, com predominância para as guerras e graus diferenciados de desenvolvimento. Acontecem em decorrência da correlação de fatores sociais, econômicos e dependem da existência de instituições democráticas, variando de acordo com as circunstâncias. No Brasil, o surgimento da terceira onda democrática aconteceu após 1974 devido ao enfraquecimento dos regimes autoritários dos anos 70/80, que teve sua legitimidade comprometida, associada a fatores como a crise do desenvolvimento econômico, desemprego, escassez de alimentos, crise do petróleo e a dívida externa.

Segundo José Murilo de Carvalho (2004), além da iniciativa do governo militar no processo de abertura política, como protagonista que impulsionou a redemocratização do país, foram decisivas as forças dos movimentos sociais, urbanos e profissionais da classe média, do Partido dos Trabalhadores (PT), de intelectuais, artistas, setores da igreja, sindicatos (CUT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da Assembléia Nacional Constituinte. Esta última, em 1988, aprovou a mais democrática de todas as Constituições, restabelecendo os direitos políticos, sociais e civis.

Para Carvalho (2004), no entanto, em que pesem os direitos civis, sociais e políticos conquistados com a democratização do país, os direitos continuam inacessíveis à maioria da população na medida em que aumenta a criminalidade, o desemprego e a falta de habitação. As instituições político-estatais não dão conta de seu papel: o Poder Judiciário limita o acesso à justiça para os mais pobres, o Poder Executivo é supervalorizado e o Poder Legislativo escancara a corrupção de seus membros, mercantilizando o voto. No plano internacional, a globalização da economia transformou o Estado em refém do capital e os cidadãos não excluídos em sua totalidade, são transformados em consumidores. Nesse sentido, a verdadeira democracia ainda está distante de ser construída como elemento de transformação social.

1.1.2 Dimensões da Democracia

A democracia pode ser analisada sob três dimensões: a primeira diz respeito à limitação do poder do Estado em relação às liberdades fundamentais; a segunda diz respeito à representação do cidadão diante do Estado, como modo de exercício da democracia mediante sistema representativo direto ou indireto; e a terceira dimensão refere-se à cidadania, como um novo horizonte de inserção social e política da população nas decisões individuais e coletivas.

A primeira dimensão da democracia está vinculada aos direitos fundamentais como a vida, a liberdade, a segurança e o bem-estar, afirmados a partir dos pressupostos filosóficos do pensamento *jusnaturalista*, de onde emergiu a concepção liberal de limitação do poder do Estado, em contraposição ao Estado absoluto. No Estado liberal, as leis não são fruto da vontade individual de um soberano, mas derivam do grupo social, cujo exercício do poder político é legítimo se fundado sobre o consenso da sociedade (BOBBIO, 2000).

Na ótica liberal não é mais o Estado quem define como os indivíduos deverão viver, subvertendo-se assim a relação até então existente entre indivíduo e sociedade, pois é a partir da sociedade que se convencionam a forma de vida contra o Estado máximo (absoluto) e na defesa do Estado mínimo (de direito). Inicia-se a positivação dos direitos civis e políticos mediante a constitucionalização ou a edição de leis fundamentais, estabelecendo-se mecanismos de controle entre os poderes que garantam o exercício das liberdades negativas, protegendo o indivíduo de abusos do poder. É por meio destas garantias que emergem as lutas pela igualdade nas relações econômicas, como argumenta Touraine (1996, p. 62):

[...] a democracia tem necessidade de um princípio de defesa contra o arbitrário do poder. Princípio com dupla face: chama-se liberdade quando insiste sobre a limitação do poder do Estado e igualdade quando define mais diretamente um princípio de resistência à partilha desigual de recursos econômicos ou políticos.

Na mesma linha, para Bobbio (2000, p. 127), não basta restringir o poder do Estado para que o sistema político seja democrático, questionando a concepção negativa de democracia, própria da visão liberal:

[...] o Estado deve proteger não apenas um indivíduo do outro, mas também todos os indivíduos em seu conjunto, como grupo, de um outro Estado. De qualquer modo: grande ou pequena que seja a função positiva do Estado (não só impedir, mas também promover, não só proteger mas também exigir), a verdade é que já não basta mais a justiça comutativa (para retomar a distinção tradicional, sempre válida), que consiste em fazer corresponder ao bem (ou ao mal) realizando um bem (ou mal) igual e contrário com base no critério da igualdade aritmética. Para que uma sociedade qualquer permaneça reunida é preciso que se introduza também algum critério de justiça distributiva.

É com base neste pensamento que o Estado passou a viabilizar certos direitos, em decorrência direta dos movimentos de resistência em prol da cidadania, na luta dos excluídos contra a ordem posta, destacando-se os movimentos revolucionários de cunho socialista que varreram a Europa em 1948, trazendo a presença dos sindicatos e dos partidos políticos no processo de construção de um Estado voltado para as questões sociais.

Em decorrência da crise do sistema capitalista, em 1929, e do período pós-guerra, que provocou o enfraquecimento das economias mundiais, esses direitos de acesso a meios de vida e trabalho se consolidaram, fazendo com que o Estado interviesse na economia, institucionalizando e garantindo certos direitos em favor dos trabalhadores, como salário, previdência, assistência médica e outros.

A segunda dimensão da democracia diz respeito à representatividade do cidadão no que se refere a sua participação no poder coletivo. Quanto à democracia representativa, a sua consolidação aconteceu durante a formação do Estado moderno, e na atualidade se apresenta com certo descrédito em virtude de problemas éticos na atuação parlamentar, ensejando a adoção de alternativas de exercício direto do poder (LIMA JÚNIOR, 1997).

O que faz, no entanto, um sistema político democrático ou autoritário, é o modo de atuação dos atores da cidadania, pois para que exista a democracia é necessária a conciliação entre a liberdade de escolhas políticas e a representação pelos dirigentes dos interesses da maioria, como afirma Touraine (1996, p. 92):

[...] a democracia terá possibilidade de se desenvolver plenamente quando os atores sociais e políticos estiverem ligados uns aos outros e, portanto, quando a representatividade social dos governantes estiver garantida, com a condição de que essa representatividade esteja associada à limitação dos poderes e à consciência da cidadania. A democracia nunca está reduzida à vitória de um campo social ou político e, ainda menos, ao triunfo de uma classe.

A democracia fica comprometida quando há um descompasso entre as instituições estatais e a sociedade civil, prejudicando os interesses da maioria, cujos projetos de vida coletiva os governantes eleitos devem representar. Gera-se uma crise do sistema representativo indireto, pois a burocratização das administrações torna os dirigentes nacionais incapazes de representar os interesses da população e as reivindicações da democracia, perdendo-se o controle dos eleitores e dos partidos sobre os eleitos. Isso faz com que o debate político-ideológico e de princípios em torno da forma de organização da sociedade perca seu sentido, pois com a falta de coerência entre projeto, programa eleitoral e prática dos eleitos a população não reconhece mais os políticos como seus legítimos representantes.

Já no sistema representativo direto, afirma Boaventura de Sousa Santos (2003), existe a possibilidade de a iniciativa popular impulsionar o processo legislativo, na forma de Assembléia Constituinte e do Orçamento Participativo (OP), constituindo-se em uma abertura real de canais de participação da sociedade política pela combinação entre as formas de democracia representativa e participativa, tendo como objetivo a reinvenção da emancipação social em contraposição à globalização hegemônica.

Nesse contexto, afirma o autor, é necessário repensar a democracia e optar pela forma mais eficiente de condução do processo democrático de representação, introduzindo a participação popular na definição das políticas públicas e na redefinição do sistema representativo, estabelecendo vínculos estreitos e indissociáveis entre representantes e representados.

A terceira dimensão da democracia refere-se à cidadania. Segundo Touraine (1996), historicamente, sua natureza estava associada ao Estado nacional, ligada à consciência de ser cidadão integrado numa comunidade, formando laços entre sociedade civil, sistema político e Estado; posteriormente, com o enfraquecimento da identidade nacional em virtude do declínio

do Estado-nação na Europa como decorrência da internacionalização do sistema capitalista, aconteceu a separação entre sociedade civil e sociedade política, passando a cidadania a ser indispensável para o pensamento democrático, como garantia de direitos a todos os cidadãos, independentemente de sua origem social, étnica ou religiosa. Para o autor (1996, p. 101),

o tema cidadania significa a construção livre e voluntária de uma organização social que combina a unidade da lei com a diversidade dos interesses e o respeito pelos direitos fundamentais. Em vez de identificar a sociedade com a nação, como nos momentos mais marcantes da independência americana ou da revolução Francesa, a idéia de cidadania fornece um sentido concreto à idéia de democracia: a construção de um espaço propriamente político, nem estatal, nem mercantilista.

A idéia de cidadania vai além do Estado-nação, assumindo características próprias em que os princípios democráticos são fundamentais para a construção deste espaço público, segundo argumenta Corrêa (2002, p. 217):

A cidadania, pois, significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos a ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente.

Para o autor, na construção da cidadania há um confronto político, de caráter conflitivo, entre o discurso conservador da ideologia dominante, justificador da ordem vigente, e uma concepção utópico-emancipatória da cidadania, buscando reconstruir o espaço público-estatal fora da lógica da exploração e da dominação, na busca da dignidade humana e da justiça social, sinalizadoras de uma cidadania efetiva para todos.

Para Bobbio (1992, p. 1), a verdadeira democracia exige um princípio central de legitimação de poder que contemple a todos, maiorias e minorias, tendo como valor-fonte a plenitude da vida com dignidade, por ele apresentado sob forma de três momentos: “Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários no mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.”

Assim, nesse processo conflitivo de construção social, exercem papel fundamental nas três dimensões apontadas: limitação do poder do Estado, representatividade popular no exercício do poder político e asserção de direitos de cidadania, na busca incessante de espaços públicos voltados à dignidade da vida humana.

1.2 Democracia Representativa e Participativa

1.2.1 Democracia Representativa

Embora a representação ocorra em outros contextos como no social e no jurídico, é no sentido político que ocorre a legitimação do governo, em que todos se submetem a um poder instituído uno e indivisível, quer exercido por um só indivíduo ou por uma assembléia.

Para alguns autores, a origem do sistema representativo é mais remota, precedendo historicamente os discursos contratualistas dos séculos XVI e XVII, uma vez que já no século XIII havia sinais de sua existência. Nas palavras de Carnoy (1988, p. 22),

escritores clássicos tais como Hobbes e Locke desenvolveram suas idéias nos estertores das mudanças políticas em curso na Inglaterra. De fato, o conceito básico da democracia representativa existia nesse país desde o século XIII (a Carta Magna e o Parlamento, inclusive a Casa dos Comuns, datam daquela época) e pode-se considerar que estava presente nos protestos dos nobres por seus direitos feudais, contra as tentativas de centralização do poder nas mãos de um rei. Não obstante, ainda que não seja suficientemente óbvio que a democracia representativa é um conceito cuja origem coincide com o surgimento da burguesia, na prática sua difusão e institucionalização são identificadas com o crescimento do capitalismo e do poder econômico e político burguês.

Os processos políticos da Revolução Francesa e da Independência das colônias americanas acrescentaram ao conceito de representatividade o da soberania popular, da representação de interesses e da centralidade das eleições. Lima Júnior (1997, p. 43) assim reproduz as palavras de Thomas Jefferson:

Considero o povo que constitui a sociedade ou a nação como a fonte de toda a autoridade desta; como sendo livre para conduzir seus interesses comuns através de quaisquer órgãos que julgue adequados; para modificar esses órgãos individualmente ou sua organização na forma ou função sempre lhe apraz; considero ainda que todos os atos praticados por esses órgãos sob a autoridade da nação constituem atos dela, são obrigatórios para o povo em vigor seu uso, não podendo, de forma alguma, ser anulados ou afetados por quaisquer mudanças na forma de governo ou das pessoas que o administram.

Essa concepção típica do pensamento liberal enaltece a liberdade dentro de um processo dinâmico de substituição de representantes, tendo o sistema representativo seu berço no parlamentarismo inglês, veementemente contestado pelas críticas de Rousseau, assim expressas por Bobbio (2000, p. 53): “a soberania não pode ser rerepresentada” e, portanto, “o povo inglês crê ser livre, mas se equivoca redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; tão logo são estes eleitos, ele volta a ser escravo, não é mais nada.”

Segundo Raul Pont (2000), existem duas vertentes ideológicas sobre a questão da delegação de poder, justificando o Estado burguês que emergia no início da idade moderna: a primeira está no pensamento de John Locke (1632-1704), para quem o direito natural é o direito à liberdade e à propriedade, atribuindo como função essencial do Estado sua proteção e defesa mediante representantes delegados; a segunda é a concepção liberal-igualitária de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), defendendo como natural o direito à liberdade e à igualdade, ou seja, que todos os homens nascem iguais e livres, sendo que a soberania legislativa não poderia ser transferida, delegada ou dividida, a não ser para quem iria executá-la, com possibilidade de revogação a qualquer momento.

Argumenta ainda, que nestes dois séculos, desde o surgimento do sistema capitalista, na Idade Moderna, até as últimas décadas da atualidade, apesar das crises de legitimidade hoje presentes, a democracia representativa se consolidou como um avanço político da humanidade e durante determinados períodos históricos como a Comuna de Paris (1817) e a Revolução Russa (1917) ressurgiram os debates sobre a representação política e a delegação de poder.

Para Bobbio (2000, p. 59-60), a expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas devem ser tomadas por aqueles que foram eleitos para tal finalidade, alertando que a democracia representativa não deve ser confundida com democracia parlamentar, pois existem outros órgãos em que há deliberações coletivas, como de classe ou de regiões. Para o autor, a polêmica da representatividade está situada em duas características bem definidas do representante político:

a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável: b) não é responsável diretamente perante seus eleitores exatamente porque convocados a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

É exatamente neste dois pontos que residem os problemas da democracia representativa em oposição à democracia direta: no primeiro acontece que o interesse do eleitor deixa de predominar, sem a perda do vínculo do mandato, enquanto no segundo a representatividade passa a ser de toda a coletividade, sendo que a não-limitação da representação aos interesses de uma categoria ou grupo social gera a perda da relação direta com os eleitores nas deliberações, prejudicando a função política da participação popular.

Esta é a essência do sistema representativo de cunho liberal, em que os representantes populares agem como representantes da coletividade junto ao poder público, gerando a dicotomia Estado-sociedade civil. A respeito dessa segmentação do poder político assim se expressa Comparato (1989, p. 126):

[...] a idéia de participação popular nas funções públicas é uma superação à velha dicotomia Estado-sociedade civil, típica da filosofia política do século XIX e vigente até hoje, entre os liberais e antiliberais. Há por assim dizer, uma volta parcial ao sentido de liberdade política dos antigos. A verdadeira liberdade consiste, efetivamente na participação nos mecanismos do poder, como pensavam gregos e romanos. Mas essa participação – e aí vai o grande elemento de novidade – já não se limita à elite ou aos mais ricos, nem se cinge, tão-só, à esfera política em sentido estrito, mas abarca todas as áreas de poder, notadamente o econômico e o cultural.

O poder já não fica mais restrito à esfera representativa, manifestando-se também de outras maneiras. Segundo Comparato (1989), o próprio Estado retira a exclusividade do Parlamento de criar direitos, como é o caso do plebiscito e a iniciativa popular das leis, institutos inseridos na Constituição brasileira antes atividade exclusiva do Estado, o que faz com que o poder se dilua pela institucionalização de novas formas de participação direta.

Um dos principais avanços da democracia na atualidade é, sem dúvida, a idéia da participação do povo em funções públicas antes deferidas exclusivamente ao Estado e privilégio de uma elite. Essas conquistas são resultado das lutas permanentes dos movimentos sociais, dos sindicatos e dos setores progressistas da sociedade, alcançando espaços importantes nas instâncias deliberativas do Estado num processo integrado entre os sistemas da democracia representativa e da democracia direta. Para Tarso Genro (2000, p. 23),

a representação política – estável, previsível, claramente normalizada – deve ser articulada com as representações de fato e de direito, que tenham capacidade de representar a cidadania ativa, que hoje organiza a sociedade civil “por baixo”, com novas formas de poder que constroem – em redes informais e formais – novas formas de legitimação.

Novas formas de atuação política, que remetem à inclusão do cidadão na participação direta a partir de novos canais, principalmente na estruturação e no controle dos orçamentos públicos, podem ser vistas como uma possibilidade real da democracia, o que será analisado no próximo item.

1.2.2 Democracia Participativa

Bobbio (2000) conceitua democracia direta no sentido próprio da palavra, em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, sem intermediários entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito.

A democracia direta ou participativa ressurgiu com vigor na segunda metade do século XX, em contraposição ao modelo neoliberal e globalizante da economia, como forma de combater o imobilismo dos representantes tradicionais, tendo como atores os movimentos sociais, os sindicatos e outros segmentos organizados da sociedade civil, na busca de novas formas de gestão pública local e regional, inovando a cultura política da sociedade.

Para Jean-Jacques Rousseau (2002) a democracia direta dificilmente aconteceria na prática devido à dependência de fatores que pressupõem a existência de várias condições reunidas ao mesmo tempo em um mesmo lugar, como o tamanho do Estado (pequeno), a simplicidade dos costumes e a igualdade financeira entre os membros da coletividade. Para Bobbio (2000), no entanto, ela passa a ser real, desde que sejam levados em consideração elementos como consciência, conquista de participação e vontade.

Nesse sentido, a democracia pode manifestar-se de forma ascendente ou descendente, esta última é burocrática e hierárquica, própria do poder político em todas esferas da administração pública a exemplo das grandes empresas. Já na forma ascendente, de baixo para cima, em que o indivíduo desenvolve seu verdadeiro papel de cidadão no campo das relações sociais, a democracia deixa de ser exclusividade do Parlamento para acontecer nas diversas instâncias da sociedade civil, como na escola ou nos conselhos municipais. Para o desenvolvimento da democracia não importa quem participa das deliberações, mas quantos espaços existem para deliberações.

Em nível de Estado, assevera Bobbio (2000), existe uma luta travada entre os detentores do poder que vem de cima e os agentes do poder distribuído questionando o poder concentrado. Esse enfrentamento, caracterizador do confronto dialético entre a regulação e a emancipação social, pode levar à existência de uma democracia direta, reorganizando democraticamente o poder do Estado e transformando a igualdade formal em utopia concreta. Nesta linha pondera Antônio Carlos Wolkmer, citado por Fernanda Serrer (2003, p. 185-186):

Os movimentos sociais de base criam e recriam a sociedade e a política por meio da ação de seus sujeitos coletivos fazendo proliferar espaços públicos destinados não só a encontrar respostas para as privações e carências advindas do modelo econômico excludente, mas também voltada para a elaboração de uma identidade coletiva, de uma vontade comum e participativa relegada pela lógica privada do capital.

Para Sousa Santos (2003), a redemocratização nos anos 70 do século passado determinou a inserção de novos atores na cena política, uma vez que a grande participação dos movimentos sociais transformou a forma de atuação do Estado, proporcionando o aumento da participação social e problematizando a representação na diversidade cultural e social, em que os grupos minoritários têm dificuldades de representação em relação aos majoritários, constituindo-se em fator de reinvenção da emancipação social.

Emir Sader, no prefácio da obra de Luciano Fedozzi (2000a, p. 11), *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, refere-se ao Orçamento Participativo (OP) como um instrumento que serve de modelo a todo mundo no sentido de incluir o cidadão no contexto decisório sobre o destino da coisa pública, como uma possibilidade de igualdade democrática real:

[...] não é exagero dizer que é o tema mais importante da reflexão política brasileira, se deseja elaborar uma plataforma não somente alternativa ao neoliberalismo, mas às formas de poder propiciadas por ele e que representam a roupagem do capitalismo no período histórico que estamos vivendo. De tal forma que podemos dizer que quem quiser se calar sobre o Orçamento Participativo deveria abster-se também de falar de uma democracia real, com alma social, no Brasil de hoje e de amanhã.

A importância do OP como verdadeiro exercício democrático, é descrito por Fedozzi na sua obra *Orçamento Participativo: Reflexão sobre a experiência de Porto Alegre*, ao se referir que as decisões oriundas de movimentos locais como forma originária de instituições diretas de participação popular contrapõe ao modelo representativo do sufrágio universal originário do voto, caracterizando uma nova concepção do conceito de liberdade. Enquanto no capitalismo a participação é mascarada no sentido de que todos são livres, com acesso aos

meios produtivos só para os capitalistas e proprietários, o que, por consequência, gera desigualdades, discriminações e exclusão social, no OP acontece o oposto. O mesmo autor (2001, p. 144-145) assevera:

Por outro lado, a existência de critérios objetivos e com validade universal – critérios válidos igualmente para todas as demandas dos moradores – na escolha das prioridades de investimentos do município, ao colocar na mesa de negociações, *face a face*, os representantes das regiões e suas reivindicações possibilitam conduzir a tomada de decisões segundo uma lógica que se opõe à visão exclusivamente particularista (no caso, “regionalista”) da participação comunitária. É estabelecida uma mediação institucional que coloca cada parte em contato com o todo, onde a parte, além de defender seus pleitos legítimos, é obrigada a pensar no todo e a se comprometer com princípios públicos de “justiça distributiva”.

Para Fedozzi (2000b), o OP representa uma experiência positiva do poder local, na qual a liberdade acontece na prática e não no formalismo legal e doutrinário, mediante a existência de critérios objetivos e com validade universal que, segundo Habermas, vão se construindo dentro das esferas públicas, nas quais aqueles que sempre estiveram excluídos conseguem problematizar as condições de desigualdade da esfera privada.

Na formação deste novo modelo de gestão, é imprescindível que o poder público realize a sua parte, instituindo a forma democrática de participação direta, bem como disponibilizando recursos necessários à efetivação das prioridades definidas pela população, “dando ao maior número possível de pessoas um certo acesso às decisões e créditos públicos.” (TOURAINÉ, 1996, p. 217). A contracapa da mesma obra destaca:

Uma sociedade não é naturalmente democrática, mas torna-se democrática se a lei e os costumes vierem a corrigir a desigualdade dos recursos e sua concentração, e permitir a comunicação, enquanto o mercado cria distâncias e impõe modelos dominantes. Em uma democracia industrial são impostos limites e obrigações aos grupos dominantes para permitir o acesso dos assalariados a negociações coletivas das condições de trabalho. Esta intervenção é indispensável para que as categorias e os indivíduos dominados saiam da sombra, deixem de ser considerados como recursos ou massas, e para que cada indivíduo possa ser reconhecido em sua particularidade.

O processo democrático pode se constituir como um fator capaz de gerar o desenvolvimento, como forma de criar espaços de acesso e de participação do cidadão às instâncias decisórias, que vão além das instâncias que decorrem do processo eleitoral e a simples presença física, como aponta Genro (1999, p. 19-20):

Este seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar *controles* sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de “consensos” e que emergjam de “conflitos”, que por seu turno, possam *abrir a cena pública* para que transitem – se quiserem – os interesses de todos os cidadãos.

Segundo Sousa Santos (2003), a democracia participativa representa um dos campos de resistência e de formulação de alternativas contra a trivialização da cidadania e em prol de uma vida democrática de alta intensidade, e isto será possível com a participação efetiva de toda a sociedade e a contribuição do Estado, como um processo dialético na busca de resultados que dignifique o ser humano e que se efetive um verdadeiro processo de cidadania.

Em síntese, como sugere o autor antes, para a constituição de uma democracia contra-hegemônica que busca alternativas por meio de uma nova gramática social e cultural e uma nova institucionalidade para a democracia que possibilite combinar as formas de democracia representativa e participativa, é necessário construir uma nova realidade, como novos campos de experimentação a partir de alternativas locais, sem prescindir da iniciativa dos grupos oprimidos.

1.3 A Crise do Estado Contemporâneo

A abordagem da temática da democracia participativa, numa análise mais abrangente, precisa ser inserida na crise do Estado Contemporâneo, possibilitando, dessa forma, uma compreensão melhor da constituição dos modos de atuação social que aqui estão expressos.

Historicamente, é a partir do século XVII e XVIII que nasce o Estado moderno, embasado na concepção de transferência do conceito de soberania, que passa do monarca para o povo, nos moldes do *O Contrato Social*, de Rousseau (2002). O marco histórico dessa passagem para o mundo moderno é a Paz de Vestfália, um o acordo de vontades entre Estados em que são reconhecidas a soberania e a igualdade, quando os Estados aceitam a coexistência como entidades independentes. Nas palavras de Bedin (2001, p. 159-160),

essa nova sociedade surge a partir da chamada Paz de Vestfália, que é o momento culminante de afirmação e de consolidação do Estado Moderno. É que o Estado moderno se apresenta, a partir desse momento, na sociedade internacional, como um poder soberano – uma potência – idêntico a todos os demais países.

Raimundo Batista dos Santos Júnior (2004, p. 231-232) distingue a soberania dos Estados entre si e a soberania em nível interno: a primeira aconteceu após a Paz de Vestfália, quando os Estados passaram a manter relações de independência; a segunda, com base na concepção de Bodin, foi centrada na pessoa do rei e, posteriormente, situada na comunidade política ou Estado individual:

A sociedade política internacional passou a ser vista como um lócus constituído por grupos independentes. E é justamente aí que vai surgir à demanda por um direito internacional positivo, baseado no poder soberano do Estado individual, capaz de exercer a autoridade legislativa e executiva no interior de um determinado território, mas que tem interesses distintos das demais unidades políticas que povoam o sistema internacional de Estados.

Durante o processo evolutivo do sistema capitalista, o Estado moderno também foi se transformando: inicialmente de cunho liberal, assumiu a partir do século XX um caráter mais social, devido ao alastramento da pobreza em consequência das duas grandes guerras mundiais, quando passou a atuar no sentido do desenvolvimento e da justiça social. Já nas décadas mais recentes, a ênfase recaiu sobre o aspecto democrático de exercício do poder político.

Já o Estado Contemporâneo foi sensivelmente influenciado em sua soberania pela consolidação das organizações internacionais e o surgimento das organizações não-governamentais e empresas transnacionais. Segundo Bedin (2001, p. 267), essas novas forças sociais organizadas

retiram do Estado o privilégio de ser, praticamente, a única entidade política reconhecida na sociedade internacional moderna. Demonstra, outrossim, que esses novos atores internacionais transformaram a sociedade internacional, que passa a apresentar crescente complexidade, polaridade incerta e acentuada da tendência à integração e à cooperação entre os seus diversos participantes. Este processo adquire maior relevância com a configuração dos fenômenos da interdependência e da globalização e suas implicações.

Para o mesmo autor (2001, p. 170), a partir da Segunda Guerra Mundial, estes atores passaram a desempenhar um papel importante no interior da sociedade internacional, participando na articulação de políticas entre Estados e entre si:

na constituição de “redes” de cooperação econômica, cultural, científica e tecnológica; na articulação de relações típicas da sociedade civil global; na constituição de uma cidadania mundial e no aumento dos fluxos das relações comerciais e das aplicações financeiras em montantes nunca antes imaginados.

Essas modificações ocorridas na estrutura da sociedade internacional decorrem da diversificação das relações internacionais e da teoria da interdependência relatada por Santos Júnior (2004, p. 213), em que o progressivo crescimento do comércio entre os Estados, o aumento no fluxo de capital, a mobilidade de bens, informações e pessoas não obedecem mais fronteiras nacionais e estabelecem uma relação assimétrica e de vulnerabilidade, em que os mais poderosos impõem as regras do jogo:

A interdependência assimétrica, como fonte de poder, pode ser aplicada a diversas formas de arranjos em políticas internacionais (entre corporações transnacionais, ONGs, governos e relações interestatais), ampliando o número de atores que interferem nas decisões de política exterior, uma vez que comandos de poder diferentes influenciam desigualmente os potenciais de constrangimento, sensibilidade e vulnerabilidade.

Com o fenômeno da globalização, em que a transnacionalização dos mercados estabelece novos padrões de concorrência pela internacionalização dos circuitos financeiros e dos programas de ajustes fiscais mediante reforma do Estado, as decisões internacionalizadas determinaram a perda da soberania e da legitimidade da democracia representativa. Os Estados individuais perderam a sua soberania e passaram a ser submetidos à nova ordem econômica internacional, prevalecendo os interesses dos Estados mais poderosos.

Essa crise do Estado é para Serge Latouche (1996, p. 82), a crise do desenvolvimento do Terceiro Mundo, a crise de cultura de um mundo em decomposição, do modelo econômico a nível mundial dentro do qual se inserem os problemas nacionais:

as dilacerações do mundo contemporâneo são cada vez mais chocantes à medida que o esquema de uma unidade essencial se instala em nosso imaginário. A convicção nessa unidade reforça-se com a existência cada vez mais manifesta de um modelo cultural transnacional que uniformiza a vida em escala planetária em todos os seus aspectos.

A partir de 1970 acentuou-se a crise do Estado capitalista, afetando diretamente as políticas do Estado de Bem-Estar Social, que no Brasil aconteceu na década de 1990, oportunizando a retomada da ideologia neoliberal no governo Fernando Henrique Cardoso, que realizou a reforma do aparelho do Estado dentro dos postulados do *Consenso de Washington*, promovendo a desregulação da economia, a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos com a privatização de estatais, as reformas (fiscal, tributária, previdência etc.) e a abertura do Brasil para os mercados transnacionais, sob o argumento da necessidade de inserção no mundo globalizado, o que agravou a dependência centro-periferia. Isso gerou a retirada das políticas estatais de serviços essenciais como saúde e educação, bem como a precarização das relações de trabalho (SILVA, 2003).

Um retrato realista da crise da reforma do Estado vem expresso pelos altos índices de desemprego demonstrados por Milton Santos e Maria Laura Silveira (2002, p. 219):

Segundo dados de 1999, o desemprego aumenta em todo o país. Na Região Metropolitana de São Paulo atingia 1,726 milhão de pessoas, isto é, 19,9% da população economicamente ativa (eram 12,2% em 1985, um total de 819 mil pessoas). Essa massa de desempregados era ligeiramente inferior a toda a população economicamente ativa da Região Metropolitana de Belo Horizonte (1,842 milhões de pessoas) e superior aos volumes da PEÃ da Região Metropolitana de Porto Alegre (1,704 milhão), da Região Metropolitana de Recife (1,426 milhão), na Região Metropolitana de Salvador (1,384 milhão), da Região Metropolitana de Curitiba (1,034 milhão) e do Distrito Federal (864.200). Para o mesmo ano havia, no entanto, índices de desemprego ainda mais elevados que o da metrópole paulistana, como é o caso das regiões metropolitanas de Salvador, Belo Horizonte, Recife, seguidas de Porto Alegre (295 mil) Brasília (166 mil) e Curitiba (132 mil).

A respeito das conseqüências desta globalização comenta Milton Santos (2003, p. 19-20):

De fato, para grande maior parte da humanidade, a globalização está se impondo como um fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. Os salários médios tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, e a corrupção.

Com a crise do modelo neoliberal assiste-se no campo político um grave processo de exclusão social, de declínio das políticas públicas e da democracia representativa, da precarização do trabalho, que no campo econômico opera a dominação do Norte desenvolvido sobre o Sul em desenvolvimento, numa relação de extrema subordinação dos países de Terceiro Mundo, configurando uma relação de colonização e não de equilíbrio entre Estados. Já no campo social, as conseqüências são dramáticas, uma vez que essas dominações se materializam por intermédio das empresas transnacionais, deixando como resultado a poluição e a devastação de nossas reservas naturais, tendo como sustentação a ideologia veiculada pela mídia.

Apesar desse quadro nada otimista, é preciso buscar novas alternativas de governança local, nacional e internacional, num esforço de reestruturação da democracia dentro das condições da globalização, mas a partir do ponto de vista dos socialmente excluídos.

Nasce a tarefa de repensar a democracia, o Estado e o mundo globalizado em que se vive, os avanços da técnica e da ciência podem servir de aliados contra a dominação cultural e econômica propagada pela ideologia dos grupos hegemônicos, colocando a própria informação a serviço de objetivos sociais inclusivos de sintonia entre Estado, sociedade e cidadão, que possibilite o nascimento de uma nova história, justa, humana e igualitária, que não seja apenas um sonho, mas realidade. Sob essa ótica será analisada a estrutura política brasileira no item subsequente.

1.4 A Função dos Municípios na Estrutura Política Brasileira

1.4.1 Origens e Evolução do Município

A origem do município está muito ligada às origens da cidade. No mundo antigo, pequenos grupos se reuniam formando a *fratria*, várias *fratria* constituíam a tribo e muitas tribos, a cidade, surgindo esta como uma das primeiras formas de organização política, sendo preservada a autonomia dos grupos menores que se aglutinavam para formá-la. Paulo Bonavides, citado por José Carlos Vasconcelos dos Reis (2002, p. 150), ao se referir à primazia das organizações menores às maiores, descreve que: “A tensão entre o município e o ordenamento estatal propriamente dito tem [...] profundas raízes históricas. Em verdade, o município, tanto quanto a família ou a tribo, antecede o Estado: é um *prius*; um valor dotado de mais ancianidade.”

O município, no Brasil, segundo Reis (2002, p. 149-150), surgiu com as *comunas* do período Brasil Colônia, herança da colonização portuguesa, tendo as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais desempenhadas no Reino, representando o centro das decisões políticas por meio das Câmaras Municipais com sede nas vilas e nas cidades, que nesta época possuíam um caráter elitista. Posteriormente, durante o período do Império, os municípios se mantiveram como assunto doméstico das províncias, permanecendo assim na primeira Constituição da República, de 1891, exceto quanto ao formalismo do art. 68, que dispõe: “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo que respeite seu peculiar interesse.”

Ensina Hely Lopes Meirelles (2001), que na vigência da Constituição Imperial de 1924, as Câmaras eram corporações meramente administrativas, presididas pelo vereador mais votado, instituição mais antiga que a do prefeito, que surgiu só em 1835, com a criação da Província de São Paulo, espalhando-se posteriormente pelo país. Até 1891, o município foi centralizado e unitário.

No período da República Velha, iniciada com a Proclamação de 1889 e institucionalizada pela Constituição Republicana de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil, sendo que os Estados organizavam os municípios conforme conveniências dos interesses oligárquicos, dos mandos e desmandos dos coronéis, que mantinham os municípios como feudos de políticos truculentos, nos quais os prefeitos eram eleitos ou nomeados pelo governo estadual, conforme o desejo do coronel.

Com a Constituição de 1934, Meirelles segue afirmando que ocorreu um processo de emancipação dos municípios, que passaram a adquirir autonomia financeira, com receitas próprias, decretação de impostos e organização de seus serviços. Essa Constituição inscreveu como princípio constitucional a autonomia do município em tudo que respeite ao seu peculiar

interesse, especialmente a eletividade de prefeitos e vereadores, democratizando os processos decisórios do poder político.

Com o Golpe 1937 se impôs um novo regime político ao Brasil, o Estado Novo, caracterizado pela concentração de poderes no Executivo, ferindo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, para só a conceder aos vereadores. Nesse regime intervencionista a Constituição tornou-se autoritária e centralista.

O ideal democrático renasceu para o município com a Constituição de 1946, a partir do movimento das Forças Armadas, que depuseram o governo ditatorial, passando a ser reconhecido como ente da federação com autonomia política, administrativa e financeira. Nesse período ocorreu uma descentralização política pela eleição de prefeitos e vereadores, decretação e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas, bem como a organização própria dos serviços públicos locais.

Após o Golpe Militar de 1964, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 caracterizaram-se novamente pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço dos poderes do Executivo. Embora mantido o regime federativo e assegurada a autonomia estadual e municipal, com eleições diretas para o Executivo e o Legislativo, a EC nº 1/69 impôs sérias restrições à democracia com nomeação dos prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse da segurança nacional.

Discriminou igualmente os impostos municipais, reduzindo-os a IPTU e ISS, limitando o poder de tributar, embora mantendo a faculdade de instituir e arrecadar taxas e contribuição de melhorias. Em contrapartida, a Constituição de 1969 deu participação aos municípios no produto dos impostos da União e dos Estados, como Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como sobre lubrificantes, combustíveis, energia elétrica, minerais, ICM, ITR, com percentagem fixa e uniforme de 20% sobre o ICM.

Em 1988, conclui Meirelles, a Constituição da República integrou o município como entidade de terceiro grau (art. 1º e 18), ampliando a autonomia municipal nos aspectos administrativo, político e financeiro, outorgando-lhe competência para elaborar sua própria lei orgânica, quase uma Constituição. Estabeleceu eleições diretas para prefeito e as manteve para vereador, vedou a criação de Tribunais de Contas Municipais e, no âmbito das competências, além das privativas para algumas matérias de interesse local (art. 30, I), atribuiu competência comum com a União, Estados e Distrito Federal, bem como no que concerne à imposição e participação em tributos.

Com relação à temática municipal, pode-se concluir que as Constituições brasileiras caracterizaram uma alternância entre posturas democráticas e autoritárias, porém, é com a Constituição de 1988 que se ampliou a autonomia municipal, rompendo, inclusive, a tradição dual do federalismo brasileiro de repartição de competências entre a União e os Estados, inserindo em definitivo o Município como um ente federativo, uma terceira esfera de autonomia (REIS, 2002).

1.4.2 Autonomia ou Soberania

Os autores da área procuram separar os conceitos de autonomia e de soberania no que diz respeito à esfera municipal, reconhecendo-lhe como atributo a autonomia e não a soberania, entendida esta como um poder insubmetido, por faltar aos municípios o elemento da autodeterminação jurídica plena, como membros da República Federativa. Para Nelson Nery da Costa (2000, p. 78),

a soberania é auferida parcialmente pelos Estados-membros e pelos Municípios, outorgada pela Constituição federal, com determinados poderes para lhes assegurar a formação do governo e a administração de seus serviços. Não obstante, as prerrogativas dessas entidades federadas estão na autonomia, que vem a ser o poder político lhe assegurando constitucionalmente, pelos quais se organizam e se regem.

Vai nesse sentido também a observação de Meirelles (2001, p. 88): “evidencia-se desta conceituação que os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios não têm soberania, mas têm autonomia para imprimir direção própria nos negócios que lhes são próprios.”

O município brasileiro é, assim, uma “entidade (ou corporação) de direito público interno dotado de autonomia política ou de governo próprio para a realização de suas finalidades locais, constituindo-se, do ponto de vista administrativo, num tipo essencial de descentralização político-administrativa.” (PELLEGRINO, 2000, p. 14).

1.4.3 Descentralização

A questão da descentralização corresponde à estrutura do Estado (Nação), que divide politicamente o seu território em unidades autônomas (Estados-membros e Municípios) para assuntos regionais e locais, como salienta Augusto Zimmermann (1999, p. 153):

[...] a descentralização política ocorre quando verificamos a transferência ou a partilha de atribuições do governo central, em favor das autoridades regionais e locais, tendo-se como meta multiplicar os centros de poder, garantindo maior equilíbrio federativo, redistribuindo recursos e competências e, portanto, ampliando a participação dos entes federativos.

É por meio da descentralização política que o povo tem a possibilidade de atuar junto às esferas governamentais, em que se concentram as esferas administrativas para assuntos de interesse da localidade, convencionando as prioridades pelas conveniências da comunidade, organizando seus serviços públicos no que diz respeito à vida urbana, como saúde, transporte, água e saneamento, aproximando-os mais do controle dos cidadãos. Essa descentralização propicia um fórum de debates públicos, gerando participação e controle populares.

Com a descentralização política adquiriu o município o poder de se auto-organizar por meio de sua respectiva lei orgânica, podendo implantar políticas públicas de cooperação técnica e financeira com a União e o Estado pelo bom uso dos recursos públicos, respeitados,

no entanto, as regras constitucionais que prevêm, por exemplo, 25% em educação, 15% na saúde e recursos vinculados a determinados programas ou obras.

No entanto, observa Fedozzi (2000b) que essa descentralização ocorrida no município pode não caracterizar melhores condições para a participação social, a visibilidade pública e o controle de poder, mas que o tema revela ambigüidades existentes no vínculo entre os temas de gestão local, da democracia e da cidadania, uma vez que não existe uma relação intrínseca entre as práticas democráticas com a descentralização político-administrativa, podendo os municípios introduzir modelo de gestão política democrática ou reproduzir políticas tradicionais contrárias à promoção da cidadania.

1.4.4 A Função do Município

Em decorrência da autonomia e da descentralização administrativa, as normas constitucionais passaram a estabelecer competências em que prevalece o interesse local do município e de sua população, sem a interferência do Estado-membro nem da União.

Com mais poderes para legislar, mais funções passaram a ser de responsabilidade municipal, como: política urbanística, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, política de trânsito, pela criação de órgão executivo, programas de educação, segurança e fiscalização, política agrícola, da saúde, da educação e da assistência social. Trata-se da municipalização de serviços públicos, antes de competência da União e dos Estados-membros. Essa descentralização de funções políticas, no entanto, vem acompanhada de um sério problema para os gestores municipais: aumentam-se constitucionalmente suas funções políticas em termos de demandas de cidadania sem o devido aumento das receitas necessárias para tal, o que está a exigir um novo pacto federativo.

O importante de tudo isso é que os municípios adquiriram poder de decidir no local, como melhor aplicar os recursos disponíveis para o atendimento das reais necessidades dos munícipes. Essa nova engenharia política fez surgir Conselhos Municipais em cada área de atuação, bem como sistemas de controle e participação da população, prevendo, inclusive, a participação das diversas associações da comunidade na discussão do planejamento municipal, modelo de democracia participativa inserido no art. 29, inciso XII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), concomitantemente ao modelo representativo estabelecido pelo parágrafo único do art. 1º da Carta Constitucional.

Vê-se, pois, que a esfera do poder municipal surge como um *locus* privilegiado para a concretização das demandas da cidadania, entendida esta como o horizonte ético da democracia, razão pela qual se justifica, como reflexão final do primeiro capítulo, a análise da democracia em sua relação com os direitos humanos e a cidadania.

1.5 Democracia e Direitos de Cidadania

Para se poder analisar adequadamente a questão da democracia no exercício do poder político em uma instância municipal é preciso ter presente um sentido mais abrangente de cidadania, uma vez que esta define o valor ético das funções do Município. Ao se falar em processos democráticos, surgem como conceitos-chave a liberdade e a igualdade para caracterizar o Estado moderno, o qual tem como referência política central a afirmação dos direitos de cidadania, que podem ser explicitados por Marshall em três aspectos: civil, político e social (CARVALHO, 2004).

Tais direitos de cidadania foram gradativamente afirmados e implementados pelo Estado moderno a partir do século XVIII, não sem pressões e lutas constantes por parte dos próprios cidadãos. Nas palavras de Bedin (2002, p. 128),

pode-se dizer que, desde as primeiras declarações de direitos, a luta pela cidadania tem progredido, apesar das dificuldades, de forma extraordinária, tendo sido enriquecida por várias gerações de direitos, sempre cada vez mais amplas. Assim, pode-se falar em uma evolução expansiva da cidadania moderna, como se fosse uma história sem fim, em que sempre é possível, de tempo em tempo, acrescentar-se um conjunto de novos direitos.

Note-se que na sociedade brasileira, como observa Carvalho (2004), as evoluções dos direitos não aconteceram como nos moldes clássicos da cidadania européia, partindo dos direitos civis para os políticos e, no século XX, para os direitos econômico-sociais. Em decorrência da dominação do modelo autoritário, patrimonialista e oligárquico do Estado brasileiro, foram muitas vezes concedidos (de cima para baixo) direitos sociais, mesmo sem serem respeitados os direitos civis e políticos. Num sistema político marcado pelo clientelismo e de caráter paternalista, as classes populares ficaram excluídas da participação nos processos decisórios do Estado brasileiro.

Segundo estudos de Carvalho, apesar das limitações dos direitos civis, os direitos políticos avançaram com a independência brasileira de Portugal, pois na Constituição de 1824 foram regulados os direitos políticos, estabelecendo o voto censitário, quando 13% da população total tinham direito de votar; já em 1881, com a proibição do voto do analfabeto, o número de votantes reduziu-se a 0,8%, só aumentando para 2,2% em 1894. Somente em 1945 subiu para 13,4% devido às reformas de 1930, quando o voto passou a ser universal e estendido às mulheres. Comparando-se os índices dos votantes de antigamente com os atuais, percebe-se que o sistema representativo no Brasil avançou em termos de democracia, estendendo os direitos políticos à maioria do povo brasileiro.

No período de 1930 a 1964, enquanto os direitos políticos estavam muitas vezes comprometidos, em virtude da alternância entre os regimes democrático e ditatorial, e os direitos civis progrediam lentamente, houve grandes avanços dos direitos sociais, abrangendo as áreas do trabalho e da previdência social, bem como a sindical, patrocinados pelo governo

(caracterizado por muitos como populista) de Getúlio Vargas. Note-se que a população recebia esses direitos mais como benefícios do que como conquistas, pois, no dizer de Carvalho (2004, p. 126),

a ênfase dos direitos sociais encontrava terreno fértil na cultura política da população, sobretudo na população pobre dos centros urbanos. Essa população crescia rapidamente graças à migração dos campos para as cidades e do nordeste para o sul do país. O populismo era um fenômeno urbano e refletia esse novo Brasil que surgia, ainda inseguro mas distinto do Brasil rural da Primeira república, que dominara a vida social e política até 1930.

Após um período de relativa democratização dos processos decisórios brasileiros, a ditadura militar institucionalizada a partir de 1964 afetou drasticamente os direitos civis e políticos, os quais somente a partir de 1974 foram sendo gradativamente restabelecidos pela anistia, pelas eleições indiretas e por um renascimento do movimento de oposições de setores progressistas do país.

Com a CF/88, os direitos civis foram consolidados, pelo menos na formalidade, no seu art. 5º, e os direitos sociais afirmados nos seus arts. 6º e 7º. Num contexto de reciclagem do capitalismo, pode-se dizer que a cidadania é prevista em teoria, mas desrespeitada na prática, pois falta emprego, não há segurança, aumenta a corrupção, os acessos à justiça e aos bens de consumo são para poucos.

Esse breve retrospecto histórico da cidadania no Brasil, com seus avanços e retrocessos, exigem uma delimitação mais clara do conceito de cidadania, para se poder analisar sob um prisma ético-político a questão do desenvolvimento em determinada esfera municipal, como se fará na segunda parte do presente trabalho.

Em que pese toda a dificuldade de efetivação da cidadania, que de um lado confronta vontades e demandas coletivas e, de outro, justifica decisões políticas previamente acertadas em favor das elites dominantes, há um caminho a ser percorrido em que os grupos oprimidos

aos poucos vão construindo espaços públicos indispensáveis para uma vivência digna de seus direitos de cidadania.

Essa confrontação de grupos e classes sociais no âmbito das decisões políticas estabelece uma relação multifacetada oriunda dos conflitos surgidos entre os subsistemas econômico e administrativo, com fortes reflexos sobre os direitos de cidadania. É isso que caracteriza o processo de produção da democracia (AVRITZER, 2003). É isso que estimula a participação dos segmentos populares no campo das deliberações da esfera pública, redefinindo as relações entre Estado e sociedade, de que são exemplo as experiências do OP, notadamente no Município de Porto Alegre.

Se, por um lado, o exercício do poder político-estatal tende a reproduzir os interesses dos grupos dominantes, privando as maiorias excluídas da vivência de seu direito de ter direitos, ocultando por meio do discurso formalista da liberdade e da igualdade a verdadeira face das desigualdades e da exploração do homem sobre o próprio homem, obriga-se, por outro, a ceder espaços para as conquistas alcançadas pela organização e articulação política dos oprimidos e excluídos do sistema. Esse entendimento leva Corrêa (2002, p. 217) a definir a cidadania como

[...] a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos a ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente.

Nesse sentido, democracia e cidadania se confundem nos processos de emancipação social, uma vez que “a cidadania é fundamentalmente o processo de construção de um espaço público que propicie os espaços necessários de vivência e de realização de cada ser humano, em efetiva igualdade de condições, mas respeitadas as diferenças próprias de cada um.” (p. 221).

Em outros termos, no dizer de Bobbio (1992, p. 1), “direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.”

Concluindo a presente fundamentação teórica para uma pesquisa empírica sobre como se dão os processos democráticos num pequeno município do interior gaúcho, pode-se afirmar que a democracia serve como relevante razão instrumental do exercício do poder político, mas, em contrapartida, não pode prescindir de sua razão substantiva que é a cidadania, sinalizada na CF/88 na forma de direitos fundamentais, postos como horizonte ético para o exercício do poder político-estatal. Sem democracia, não há participação popular e sem processos decisórios democráticos não pode haver desenvolvimento com cidadania.

Entende-se aqui por desenvolvimento não um mero crescimento econômico, forjado pela lógica excludente do mercado, não constituindo um fim em si mesmo, uma vez que passa a ser o meio necessário, embora não suficiente, para a realização da dignidade humana. Por outro lado, segundo Samuel P. Huntington (1994), quanto mais uma sociedade se desenvolver, mais provável será o processo de democratização, pois a elevação do nível de bem-estar do cidadão tende a influenciar o processo de democratização. A pobreza é provavelmente o maior obstáculo ao desenvolvimento democrático, por isso, o futuro da democracia depende de um desenvolvimento econômico e político de caráter inclusivo, ou seja, centrado na igualdade fundamental dos cidadãos.

O próximo capítulo da presente pesquisa, já de cunho empírico, tem como propósito apontar as necessidades civis de uma democracia participativa que possa configurar este caráter de igualdade anteriormente apontado, a sinalizar processos mais democráticos de desenvolvimento. Isso reforça a afirmação de Touraine (1996, p. 105), segundo a qual “a

igualdade surge da participação do contrato social ou das próprias instituições democráticas [...] e o princípio da representatividade dos dirigentes é uma das expressões principais da idéia geral de liberdade.”

Com a finalidade de desenvolver esta idéia a pesquisa busca apontar para os modos de constituição político-participativa do campo empírico em questão: Boa Vista das Missões.

2 PROCESSOS DEMOCRÁTICOS NUM PEQUENO MUNICÍPIO DO INTERIOR GAÚCHO: O CASO DE BOA VISTA DAS MISSÕES

2.1 Metodologia e Dados da Pesquisa

2.1.1 Forma de Coleta de Dados

Durante o processo da pesquisa foram realizadas 100 entrevistas, entre os meses de maio a novembro de 2005, distribuídas da seguinte forma: nove foram realizadas com os integrantes do Poder Executivo, considerados como aquelas pessoas que ocupam ou ocuparam cargos eletivos ou de confiança; 14 com membros do Poder Legislativo, vereadores e ex-vereadores; 27 com lideranças, estas compreendidas entre aqueles que exercem ou exerceram funções importantes na presidência ou de comando de entidades (partidos políticos, sindicatos, conselhos municipais ou cooperativas); e 50 com a população civil.

Na operacionalização das entrevistas realizadas, 93% foram feitas pelo mestrando e 7% por uma professora municipal. No início do questionário as pessoas eram identificadas de acordo com as variáveis de representação social ou política, seguida por nome, sexo, idade, estado civil, escolaridade, profissão, renda e residência.¹ No intuito de definir a metodologia da aplicação, as perguntas foram divididas por interesse de análise:

¹ Os dados completos da entrevista encontram-se em anexo.

- as perguntas 01 a 03, dirigidas especificamente ao Poder Executivo, visavam compreender em que medida existiam ou não reuniões para debater políticas públicas, quem executava a aplicação dos recursos públicos, a quem eram dirigidas consultas, se existia interesse da administração em realizar reuniões para a população escolher as prioridades;.
- nas perguntas 04 a 06, dirigidas ao Legislativo, buscou-se verificar o modo como o Poder Legislativo atendia às demandas individuais e coletivas, bem como definir a influência dos vereadores sobre a administração e suas contribuições na definição das políticas públicas;
- as perguntas 07 e 08 foram dirigidas às lideranças – entidades como Associação Comercial e Industrial (ACI), Centro de Tradições Gaúchas (CTG) etc. Neste levantamento buscou-se saber da participação das entidades na elaboração de projetos, programas e políticas públicas para o desenvolvimento do município, bem como o grau de filiação a tais entidades;
- das perguntas direcionadas à população civil: as de 09 a 11 buscavam saber da existência ou não da participação civil na elaboração das políticas públicas municipais, configuradas como perguntas de livre expressão para que se acrescentasse algum dado relevante sobre esta definição; as perguntas 14 a 18 tinham por objetivo saber do nível de conhecimento e/ou participação da população em projetos/programas relacionados ao desenvolvimento do município, bem como acesso e solicitações dos serviços públicos; sendo que as perguntas 19 a 23 buscavam saber a participação civil nas decisões durante o período anterior à emancipação e sobre a participação sociopolítica na emancipação do município;
- as perguntas 12 e 13, dirigidas aos partidos políticos, visavam saber se estes tinham alguma influência sobre a administração, bem como o grau de filiação – participação política – da população nos partidos.

2.1.2 Perfil dos Entrevistados

Tab.1 – Perfil dos entrevistados

Sexo (%)	
Masculino	Feminino
70,0	30,0

Faixa etária (%)						
15-19 anos	20-29 anos	30-39 anos	40-49 anos	50-59 anos	60-69 anos	> 70 anos
4,0	7,0	26,0	33,0	17,0	9,0	4,0

Estado civil (%)			
Solteiros	Casados	Separados	Viúvos
11,0	80,0	5,0	4,0

Escolaridade (%)					
Analfabeto	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós-Graduação	Não Informado
4,0	55,0	22,0	15,0	3,0	1,0

Profissão (%)			
Agricultor	37,0	Técnico de Enfermagem	3,0
Funcionário Público	10,0	Advogado	3,0
Comerciante	14,0	Motorista	6,0
Professor	5,0	Estudante	5,0
Aposentado	5,0	Do lar	5,0
Hortifruticultor	1,0	Outras	6,0

Renda – em Salários Mínimos (%)				
Sem remuneração	Até 1 SM	De 1 a 4 SM	De 4 a 7 SM	Acima de 7 SM
5,0	12,0	57,0	16%	10%

Residência (%)	
Urbana	Rural
57,0	43,0

Fonte: dados da pesquisa, 2006.

Dos nove entrevistados classificados como integrantes do Poder Executivo, quatro possuíam ensino fundamental; três o ensino médio e dois o ensino superior; dos quatorze entrevistados do Poder Legislativo, três freqüentaram a 1ª, 3ª e 5ª série; dois a 4ª, 6ª, 7ª e 8ª série, respectivamente; três concluíram o ensino médio e nenhum ingressou na universidade. Das vinte e sete pessoas classificadas como lideranças, treze freqüentaram as séries do ensino fundamental, seis possuíam o ensino médio, cinco o ensino superior e apenas três realizaram curso de pós-graduação. Quanto aos cinquenta entrevistados entendidos como a população civil, quatro eram analfabetos; vinte e sete possuíam o ensino fundamental; dez o ensino médio; oito o ensino superior e um não informou sua escolaridade.

Na elaboração que segue será abordada a relação estabelecida entre o percentual apresentado com a questão do desenvolvimento participativo e a pertinência no processo das políticas públicas/população.

2.2 Perfil do Município

2.2.1 Histórico Político-administrativo até sua Emancipação

Segundo dado obtido através da Secretaria Municipal de Boa Vista das Missões (2005), o município emergiu da localidade denominada “Esquina do Horácio”, “Esquina Padilha” ou “Esquina Jaboticaba”, que iniciou a sua colonização a partir de 1920 pelos tropeiros de origem lusitana. Estes tomaram posse das terras que eram cobertas de capim barba-de-bode e iniciaram a criação de cavalos e burros, os quais eram comercializados no Estado de São Paulo e cujas crinas eram vendidas para fazer corda.

As primeiras indústrias movidas à água surgiram às margens do rio Fortaleza, tais como o engenho de serrar madeira, de erva-mate e um moinho colonial. Posteriormente, ali se

estabeleceram um hotel e a estação rodoviária. Com o tempo, o município passou a receber imigrantes de origem italiana, e em 1962 teve sua primeira escola.

Em 24 de abril de 1963 passou à condição de distrito do município de Palmeira das Missões, com a Lei nº 645/63, sendo denominado Distrito de Boa Vista. Com isso, passou a ter subprefeitura subordinada à Prefeitura de Palmeira das Missões. Na década de 70, teve grande impulso para o desenvolvimento com a construção da BR-386, que cortou a sede do distrito ao meio, e em 1981, a Lei municipal nº 1.244 delimitou o seu perímetro urbano.

Boa Vista das Missões emancipou-se pela Lei Estadual n. 9.539, de 20 de março de 1992, tendo como municípios limítrofes: ao Norte, Seberi; ao Sul, Palmeira das Missões e São Pedro das Missões; a Oeste, Dois Irmãos das Missões e Erval Seco; e a Leste Jaboticaba e Lajeado do Bugre. O movimento que desencadeou a emancipação iniciou no final da década de 80, como reação ao co-distrito de Jaboticaba, que pretendia anexar sua área para fins de emancipação. Embora Boa Vista das Missões contasse com apenas 789 eleitores inscritos e um comércio insipiente, sua localização geográfica junto à BR-386 serviu de estímulo para a emancipação.

Conforme depoimento de um membro da Comissão Emancipadora, além de Boa Vista das Missões anexar parte da área do município limítrofe de Seberi, foram feitas várias transferências de eleitores de municípios vizinhos para atingir o número exigido pela Lei Estadual nº 9.089, de 19 de junho de 1990, de 1.800 eleitores. Para a primeira eleição municipal as lideranças realizaram uma reunião com 32 pessoas na Comunidade de São João (atual distrito) com o objetivo de escolher o primeiro prefeito por consenso, o que acabou não acontecendo em razão de dois votos contrários.

Para formar os partidos políticos no município foram constituídas duas comissões partidárias provisórias para disputar a primeira eleição em 3 de outubro de 1992: uma pelo

Partido Democrático Trabalhista (PDT) e outra pelo Partido Democrático Social (PDS), atualmente Partido Progressista. Devido a uma disputa interna no PDT, o partido dividiu-se em dois, sendo que parte de dissidentes se desfilou do PDT, passando a integrar a comissão provisória do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

O colaborador desta informação ainda relatou que a disputa eleitoral aconteceu entre PDT e PMDB, uma vez que o PDS se retirou da disputa no decorrer da campanha e passou a apoiar o PDT. Posteriormente, se formaram outros partidos políticos, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Dos quatro mandatos eletivos de Boa Vista das Missões dois foram do PDT e outros dois do PSB.

2.2.2 Localização, Origens e Características

Conforme dados obtidos pelo Conselho de Desenvolvimento Agropecuário e Industrial (CODABIM), o município de Boa Vista das Missões possui um perfil agrário, de economia predominantemente primária, assim como a grande maioria dos pequenos municípios que fazem parte da Região Norte do Estado do Rio Grande do Sul. Possui apenas 2.087 habitantes, sendo que destes, 1.159 vivem no meio rural e 928 estão no meio urbano. Está localizado a uma distância de 390 km da capital Porto Alegre, possui uma área de 195,70 km² e está instalado à margem da BR-386, entre os municípios de Seberi e Sarandi. Possui ligação rodoviária com os municípios de Palmeira das Missões pela RS-158 e de Jaboticaba pela RS-041.

Pertence à Associação dos Municípios da Zona de Produção (AMZOP) e faz parte do Conselho de Desenvolvimento do Médio e Alto Uruguai (CODEMAU). Tem como cidades-

pólo regionais os municípios de Palmeira das Missões e de Frederico Westphalen, situados a 30 e 40 km de distância, respectivamente, sendo que estes municípios são referências no comércio, na educação e na prestação de serviços.

A necessidade de deslocamento para outros municípios é razão de preocupação para um dos entrevistados – agricultor, 51 anos: “O município pensa pequeno, não tem entrosamento pelo povo, compram fora do comércio local, não há apoio”, referência que pode ser interpretada de duas formas: uma, de que não existe a consciência da população em valorizar o comércio local; a outra, de que o comércio local é insipiente, obrigando o deslocamento da população para outras cidades para encontrar o que necessita. De qualquer forma, estão relacionadas a problemas do desenvolvimento do comércio de Boa Vista das Missões.

Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação (2005), dos boavistanenses 55% possuem descendência luso-brasileira, 40% descendência italiana, 2% alemã, 1% polonesa e 2% descendentes de outras origens. A religião predominante é a católica, seguida da evangélica pentecostal e da adventista.

Culturalmente, devido à forte influência dos costumes italianos em seus habitantes, é promovido anualmente um jantar típico, bem como a cultura gaúcha caracterizada pelos eventos do Centro de Tradições Gaúchas (CTG). A população está distribuída numa área central, dois bairros e doze comunidades², sendo que apenas cinco destas comunidades possuem estrutura como igreja, pavilhão de eventos e cemitério.

² Comunidade é a designação de um lugar de determinada região do município que de regra é rural. As pessoas residentes naquela região convencionam um determinado lugar como sede, normalmente em um terreno doado por um dos moradores. Neste lugar edificam uma igreja, constroem um pequeno prédio denominado pavilhão, no qual fazem as festas, reuniões e velórios. Também no mesmo local constroem escola, campo de futebol, cancha de bocha e cemitério. Elegem diretoria e tais comunidades possuem *status* de entidades, sendo seu presidente convidado para representar a comunidade em reuniões do município, quando as entidades são convocadas.

Segundo referências da Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, o município situa-se na bacia do Rio Uruguai e seu principal afluente é o rio Fortaleza (possuindo várias cascatas que proporcionam um panorama turístico). O desenvolvimento da cultura da soja reduziu as matas de 45% para 6% do total do território, sendo que hoje praticamente 95% da soja cultivada no município é do tipo transgênico e a introdução do sistema do “plantio direto” tem sido motivo para o uso indiscriminado de grandes quantidades de agrotóxico nas lavouras, causando a poluição do lençol freático, afetando uma das maiores reservas de água doce do planeta, o *Aqüífero Guarani*.

A economia do município é baseada fundamentalmente na agropecuária, cujo setor contribui com 65% de arrecadação do município, tendo como principais produtos cultivados soja, milho, trigo, erva-mate, aveia, feijão e, em menor escala, girassol, cevada, sorgo, triticale, linhaça e nabo forrageiro. Sua pecuária não é muito expressiva, embora a produção do leite se destaque em relação a suínos e gado de corte. Existe ainda o cultivo alternativo de peixes, abelhas, ovelhas, aves e cavalos. Quanto aos setores da indústria e do comércio, estes ainda são insipientes, o destaque fica para o surgimento recente das agroindústrias. Segundo dados da Secretaria Municipal da Agricultura (2005),

no ramo agropecuário existem oito estabelecimentos comerciais que trabalham com compra e venda de produtos agrícolas e fornecem produtos veterinários, máquinas e equipamentos, agrotóxicos, fertilizantes, sementes e rações. No setor de agroindústrias existem 13 estabelecimentos formais, como abatedouro de frango caipira, indústria de cerâmica, erva-mate e móveis, e 22 informais, como artesanatos, confeitarias, corte e costura e queijo, entre outros. Existem ainda 37 estabelecimentos de prestação de serviços e firmas comerciais que fornecem o essencial para o consumo do município.

No que se refere à infra-estrutura do município, conforme dados da Secretaria Municipal de Obras, 95% das residências possuem redes de eletrificação e o abastecimento de água potável é feito por redes municipais oriundas de poços artesianos. Em 98% das residências há instalações hidrossanitárias com sistema de esgoto individual e as ruas são

pavimentadas com pedras irregulares. A coleta do lixo urbano é terceirizada, sendo este recolhido e transportado para a empresa de coleta fora do município.

O setor da Educação possui apenas ensino fundamental implementado (dos 27 municípios que fazem parte da 20ª Coordenadoria de Educação do Estado do Rio Grande do Sul ainda é o único a não ter ensino médio implantado). Os estudantes que freqüentam o ensino médio e a universidade dependem de deslocamento para outras cidades, sendo esta uma das razões do alto índice de sua população (55%) ter freqüentado apenas o ensino fundamental. Segundo dados da Secretaria de Educação Municipal (2005) - Projeto de Lei Municipal que concede subvenção ao transporte escolar, “os estudantes que freqüentam o ensino médio e a universidade se deslocam para os municípios vizinhos, cujo transporte é custeado pelo município em 50% do valor.”

Na área da saúde, o baixo número de habitantes não comporta a existência de um hospital e por isso não atrai profissionais da área médica para se estabelecerem no município. Os procedimentos básicos são realizados pelo Centro Municipal de Saúde, que conta com uma equipe permanente de técnicos, sendo que para os procedimentos mais complexos é necessário o deslocamento dos pacientes para centros de referência especializados.

Para a população, a oferta deste serviço representa uma conquista significativa, uma vez que não existia no período anterior à emancipação, o que é confirmado pela opinião de um entrevistado – 57 anos, desempregado: “*na saúde sempre fui bem atendido, depois que passou ao município tudo melhorou.*” A constatação é de que, embora a população esteja satisfeita com o atendimento de sua demanda, não há uma infra-estrutura básica na área da saúde capaz de proporcionar níveis de desenvolvimento mais elevado. Segundo dados informados pelo Secretário Municipal de Saúde (2005):

o município possui convênio com hospitais da região e transporta seus pacientes para centros médicos com melhores recursos de atendimento, a principal referência médica é a cidade de Passo Fundo, distante 140 km. O Centro Municipal de Saúde possui um médico, um dentista e uma enfermeira que atendem diariamente. Com a recente instalação do PSF (Programa de Saúde Familiar) o município passou a ter mais um médico.

Uma característica relevante do sistema de saúde no município é a grande prevalência de consumo de psicofármacos (GALVÃO, 2004), apontando alto índice de casos de sofrimento psíquico. Aliado a isso, há problemas de carência alimentar, do que decorre a maioria das doenças (Departamento de Assistência Social de Boa Vista das Missões, 2005):

na área da saúde há um elevado índice de consumo de medicamentos pela população, inclusive psicofármacos (Galvão, 2004). Segundo informações da Secretaria Municipal da Saúde, a maior parte das doenças deve-se à deficiência alimentar e estima-se que no mínimo 40% da população usa prótese dentária.

O reduzido número de habitantes dificulta o desenvolvimento nas áreas de saúde e de educação, desencadeando a migração da população para outros municípios, principalmente da juventude que pretende dar seguimento aos estudos e procurar oportunidades de emprego, pois não existe no município, o estabelecimento de empresas que possam gerar emprego, como demonstra a pesquisa realizada pela empresa Central de Inteligência Poliadministrativa (COOPERFIL 2000 e 2004). A exemplo disso, a uma pergunta realizada na pesquisa do ano 2000: “Qual o maior problema do seu município no seu ponto de vista?” (espontânea) foi respondido por 44,36% que a maior preocupação é o desemprego. Na pergunta realizada no ano de 2004: “Qual o maior problema de Boa Vista das Missões?” (espontânea) – para 51,06% o maior problema é a falta de indústria para geração de emprego. Embora esta segunda pergunta esteja formulada de forma indireta quanto ao desemprego, o que se constata é que a preocupação com o desemprego aumentou em 6,70% do ano de 2000 para 2004.³

³ Em ambas as perguntas o desemprego ficou com o índice mais elevado: no ano de 2000, quando foram apontadas outras sete preocupações, a falta de apoio aos agricultores ficou em segundo lugar, com 20,62%; no ano de 2004, quando os entrevistados mostraram mais nove preocupações, o apoio ao colono ficou em segundo lugar, com 13,30%.

No meio rural a situação é mais complexa, apesar de ser a agricultura a maior fonte de receita do município. As propriedades rurais muito pouco contribuem para o desenvolvimento do município, pois nas grandes extensões de terra predomina o cultivo da monocultura da soja, estando concentradas em mãos de poucos, sendo que os lucros auferidos são investidos na aquisição de mais terras, parte delas em outros Estados da Federação, como relata um entrevistado - 35 anos, operador de máquinas: *“Muitos vão gastar fora e investem em terras em outros estados, tiram o dinheiro do município, o certo é investir aqui.”* Para outro entrevistado – 49 anos, empresário: *“Os ricos que possuem mais condições não apostam no município. Falta esta noção também dos empresários.”*

No que se refere às pequenas propriedades, a opinião dos entrevistados não é diferente; argumentam que os agricultores estão descapitalizados, há falta de conhecimento e de recursos para melhor gerenciamento, carecendo de incentivos para a diversificação e a estruturação da propriedade, como afirma a entrevistada – 48 anos, professora: *“A pequena propriedade está mal estruturada, mal organizada, apesar de estar evoluindo. Há pouca diversificação das culturas, deveriam plantar menos soja e partirem para a diversificação, investindo na formação do povo mais pobre.”*

Essa constatação também aparece no Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (PMDLIS), promovido pela Emater, com apoio da Secretaria Municipal da Agricultura, no ano de 2002, como determina o art. 1º da Resolução n. 01, de 20/06/2001, do Estado do Rio Grande do Sul, quando foram feitas reuniões de sensibilização, elaboração de diagnóstico participativo, elaboração de uma agenda com monitoramento e avaliação, envolvendo a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai (URI), Prefeitura, Emater, Conselhos Municipais e Entidades.

Segundo este Plano (documento impresso pela Emater, 2002),

as propriedades rurais dividem-se em pequenas, médias e grandes. As pequenas se caracterizam por possuírem uma infra-estrutura deficitária, população carente e desqualificada, sendo que a maioria dos produtores não cultiva alimentos para sua própria subsistência, utilizam-se de baixa tecnologia e lhes falta recursos para investimentos. As médias possuem boa infra-estrutura e os moradores procuram assistência técnica e diversificam a propriedade, preservam o meio ambiente. As grandes se dedicam à monocultura da soja, baixa utilização da mão-de-obra e abusam da tecnologia, possuem alta produtividade, concentração de renda e é grande a incidência do desmatamento.

Com relação às finanças públicas, o *Informativo Municipal Biênio 2001-2002*, elaborado pela Prefeitura Municipal de Boa Vista das Missões (2002), demonstra que o município possui baixa arrecadação mensal de impostos, o que corresponde a aproximadamente 10% do total da receita. A maior fonte de arrecadação é o Fundo de Participação do Município (FPM), que contribui com aproximadamente 50%, seguido do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), com cerca de 30%. Os 10% restantes correspondem a outros impostos das três esferas da Federação.

A conseqüência desta situação é a escassez de recursos para investimentos, considerando que o município consome 37% de sua receita com pagamento de pessoal e encargos sociais. As despesas fixas com a manutenção da estrutura administrativa correspondem a 48%, incluídos nestes os 8% da transferência constitucional ao Poder Legislativo. Conforme o *Informativo Municipal Biênio 2001-2002*,

o município possui arrecadação mensal média em torno de R\$ 245.000,00. Gasta com a folha de pagamento R\$ 77.797,71 e com encargos sociais R\$ 11.890,43. Outras despesas gerais somam o valor de R\$ 116.039,74 (combustíveis, energia, repasse de 8% para o Poder Legislativo, transporte escolar, manutenção das escolas, manutenção do Centro Municipal de Saúde, consultas médicas, exames laboratoriais, transporte de pacientes, manutenção das estradas e redes de água, assessorias contábil e jurídica, programas de informática, diárias, auxílios à população carente, entre outros). O total das despesas fixas mensais é de R\$ 205.727,88; sobra mensalmente em torno de R\$ 40.000,00 para investimentos.

Dessa forma, o município depende dos repasses obrigatórios da União e do Estado para sobreviver, pois gasta 86% do que arrecada com a manutenção da máquina

administrativa e os outros 16% que restam, quando não ocorrem gastos imprevistos, são destinados à aquisição de bens de consumo, para construção de moradias populares e para programas na área agrícola, de saúde ou assistência social, entre outros, não dispendo, portanto, de capacidade financeira para grandes investimentos; é carente de infra-estrutura social e econômica capaz de promover por conta própria o desenvolvimento.

2.2.3 Estrutura Político-administrativa

A estrutura administrativa é composta pelo prefeito, vice-prefeito, secretários, ocupantes de cargos em comissões e servidores públicos municipais, distribuídos em secretarias: *Secretaria da Administração e Fazenda*, responsável pelo controle de recursos humanos e financeiros; *Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente*, responsável por programas e assistência técnica; *Secretaria da Educação, Cultura e Turismo*, responsável pelo ensino e pela cultura; *Secretaria da Saúde e Bem-estar Social*, responsável pela medicina preventiva, curativa e campanhas assistenciais; *Secretaria de Obras e Viação*, que conduz a conservação e a recuperação de estradas, a manutenção e a distribuição de redes de água; e *Secretaria da Indústria e Comércio*, que tem por objetivo o fomento, o incentivo e a criação de novas empresas, assim como cursos e capacitações.

Também integram a estrutura municipal os Conselhos Municipais de Agricultura, Saúde, Educação e Assistência Social, o Conselho de Desenvolvimento Agropecuário e Industrial de Boa Vista das Missões (CODABIN), além da Associação Comercial e Industrial (ACI), da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), do Centro de Tradições Gaúchas (CTG), do Grupo da 3ª Idade Alegria de Viver, da Rádio Comunitária, do sindicato e de associações de moradores.

Para operacionalizar essa estrutura existe um Centro Administrativo onde está localizada a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores, e no qual funcionam o gabinete do prefeito e a maioria das secretarias. Em prédio anexo encontra-se o Parque Municipal de Obras e Viação, onde fica a Secretaria Municipal de Obras. Existe ainda um outro prédio, herdado do município de Palmeira das Missões, que concentra a Emater, o Conselho Tutelar e a Brigada Militar. Também localizadas no centro da cidade estão a Estação Rodoviária, o Banco Sicredi, a agência dos Correios e Telégrafos, a igreja, o clube social e o único posto de combustível do município.

Com relação à educação, existe apenas uma escola estadual de pré a 8ª série, com 223 alunos (o Estado já teve duas), e quatro escolas municipais, uma no centro da cidade com 90 alunos de 4ª a 8ª série, e mais outras três de 1ª a 4ª série, a primeira no bairro Santa Rosa, com 261 alunos, a segunda com 26 alunos na comunidade de São João, e a terceira com 26 alunos na comunidade São Marcos, com 15 alunos (o município já teve nove escolas).⁴ Na escola estadual existe melhor poder aquisitivo dos alunos em relação aos do ensino municipal.

Entre o centro da cidade e o bairro Santa Rosa há uma distância de 2 km de terreno não povoado. No meio deste trajeto estão edificados o Centro Municipal de Saúde, no qual funciona a Secretaria da Saúde e Assistência Social, o Ginásio Municipal de Esportes, o Parque Municipal de Rodeios, a Casa da Terceira Idade e, em construção, o Centro de Comercialização de Aguardente, resultado da produção de várias agroindústrias da região. É no Bairro Santa Rosa que está localizado o prédio da APAE e uma quadra de Futebol-Sete.

⁴ Estes dados correspondem ao início do ano letivo, em março de 2005, e foram fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Boa Vista das Missões, RS.

2.2.4 Produção e Área de Cultura

Para se ter uma noção mais exata de como são distribuídas as propriedades rurais, que formam a principal fonte de receita do município, veja-se o quadro abaixo, pelo qual é possível constatar que as maiores áreas estão concentradas nas mãos de poucos proprietários e que a maioria dos agricultores são micro e pequenos produtores, uma vez que 79,56 % dos agricultores possuem somente até 50 hectares.

Tab. 2 – Criações

Tipo	Nº de animais	Produção
Bovinos de corte	3.600	-
Suínos	5.000	-
Galinhas	11.000	-
Ovelhas	1.100	-
Cavalos	300	-
Caprinos	50	-
Frango de corte	10.000	60.000 kg/ano
Vacas leiteiras	840	3.000.000 l/ano
Abelhas	150 cx	1.500 kg mel/ano

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2005.

Tab. 3 – Culturas (média dos últimos anos)

Produtos/Verão	Área	Hectares	Produção
Soja	77,75%	14.500	580.000 scs
Milho	18,7%	3.500	320.000 scs
Feijão	1,34%	250	7.500 scs
Girassol	1,07%	200	6.000 scs
Postagem cultivada	0,26%	50	108 t.
Produto subsistência	0,81%	150	600 t.
Total	100,00	18.650	

Produtos/Inverno	Área	Hectares	Produção
Aveia/azevém pastagem/cobertura	45,50	8.000	Past. dessecação
Trigo	34,13	8.500	255.000 scs
Aveia grãos	9,10	1.600	48.000 scs
Pousio	8,42	1.480	Dessecação
Outros	1,71	300	5.000 scs
Total	100,00	17.580	

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2005.

Tab. 4 – Estrutura Fundiária – Áreas estratificadas por hectares

Área/hectares	Nº propriedades	Porcentagem
0 a 10	128	35,36
10 a 15	48	13,26
15 a 20	53	14,64
20 a 25	12	3,30
25 a 30	21	5,81
30 a 50	26	7,19
50 a 100	36	9,94
100 a 200	16	4,42
200 a mais	22	6,08
Total	362	100,00

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2005.

2.2.5 Diagnóstico de Problemas e Soluções

No ano de 2004 a Emater, a Secretaria da Agricultura e o Conselho de Desenvolvimento Agropecuário e Industrial realizaram um diagnóstico do município para verificar os problemas e as soluções com vistas ao desenvolvimento de Boa Vista das Missões, tomando por base o Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, documento elaborado pela Emater (2002).

Constatou-se que nos últimos anos ocorreu redução da renda dos produtores em razão da desvalorização de seus produtos frente à elevação dos custos da produção, associada à frustração de safras, estiagens, êxodo rural, endividamento e queda da atividade comercial. As conseqüências foram a descapitalização dos agricultores, o sucateamento das propriedades, faltando-lhes condições para reposição de instrumentos de trabalho, incentivos para produzir e diversificar suas propriedades, o que, associado à falta de gerenciamento da propriedade, diversificação e transformação da produção, constitui os fatores de seu declínio.

Na agricultura, foram apontadas as soluções: a destinação de recursos ao Fundo Municipal de Agricultura para programas de recuperação e conservação dos solos por meio de

programas de troca-troca e corretivos, fertilizantes e sementes; a formação de mercado institucional no município com a compra de produtos oriundos do meio rural para merenda escolar; a adoção de programa de incentivo à bovinocultura de leite, suinocultura e piscicultura; a racionalização do uso da mão-de-obra e aproveitamento dos alimentos gerados na propriedade, promovendo cursos de formação de agricultores, incentivando o uso de terras ociosas para reflorestamento e conscientização ecológica com a permanência dos jovens no campo.

Nesta ocasião as três entidades sugeriram ao poder público municipal a aquisição de patrulha agrícola (plantadeira, carroção, espalhador de calcário, etc.); um sistema de integração entre as secretarias para organizar e qualificar os serviços; a elaboração de um cadastro municipal das propriedades; incentivo à diversificação da propriedade com a introdução da fruticultura; reflorestamento das margens de rios, nascentes e da BR-386 e, por fim, o apoio financeiro para instalação de agroindústrias.

Quanto à área urbana, os maiores problemas foram diagnosticados no bairro Santa Rosa, onde existe mão-de-obra em excesso e desqualificada. Também no bairro Cohab, onde as moradias são pequenas e de baixa infra-estrutura e as famílias são numerosas compostas de trabalhadores diaristas e de funcionários públicos operários.

Para esses problemas, as soluções apontadas foram: a necessidade de criar mecanismos de atração, como indústrias e empresas prestadoras de serviços ao longo da BR-386 para gerar empregos; a formação de oficinas profissionalizantes; a construção e manutenção de um centro de geração de renda; a criação de cooperativa de prestação de serviços; programas socioeducativos de orientação às famílias em situação de vulnerabilidade social com a implantação de um escovódromo (local para implantar Programa de Saúde Bucal) e implantação de um programa de saneamento básico com rede de esgotos, módulos sanitários e tratamento da água.

2.2.6 Espaços Institucionais de Participação Popular

Outro aspecto importante no que se refere ao perfil do município foi a verificação, em termos de Poder Executivo, das formas pelas quais a administração municipal abriu espaços para a população participar na definição das políticas públicas – desde a sua instalação, em 1993 até o final de 2005. Para isto foram pesquisados os registros contidos nos livros-ata e entrevistas desta pesquisa.

Apesar de existirem poucos registros de reuniões ou audiências públicas nos documentos do município, foram encontrados cinco livros-ata, nos quais estão anotadas as 56 reuniões que foram realizadas durante o período de 1993 a 2005. Estas reuniões tiveram por finalidade apresentar os objetivos das ações municipais; verificar as necessidades da população; ouvir as sugestões das comunidades; implantar programas para a agricultura; discutir a realização de obras importantes; inaugurações e prestação de contas, contando com a participação (média) de 30 pessoas por reunião.

Foram cinco as reuniões e audiência pública em que aconteceu a participação de grande número da população do município: 1) em 1998, para a prestação de contas do ano 1997, quando participaram 100 pessoas (Livro-ata da gestão 1997/2000, ata nº 01/98, de 5/5/1998); 2) em 2000, reunião para definir a instalação de hidrômetros residenciais, com participação de 91 pessoas (Livro-ata de 20/10/1999, ata nº 01/2000); 3) em 2001, para audiência pública do Orçamento Cidadão de 2002 e Plano Plurianual 2002/2005, em que participaram 193 pessoas (Livro-ata de 20/10/1999, ata nº 02/2001); 4) em 2002, para definir o destino e a coleta do lixo, reunião com 76 pessoas (Livro-ata de 20/10/1999, ata nº 03/2002) e 5) em 2003, audiência pública de prestação de contas do primeiro semestre de 2002, com a participação de 118 pessoas (Livro Ata sem denominação, ata nº 12/2003, de 31/07/2003).

O que se constatou é que a administração fazia reuniões tanto na área urbana quanto rural, cuja pauta já vinha elaborada, mas com espaço para discussão, como afirma a entrevistada – 20 anos, estudante: “as metas vêm prontas, mas são abertas para discussão.” No mesmo sentido se pronuncia outro entrevistado – 45 anos, agricultor: “alguma coisa vem meio pronta, mas evolui no debate. Vem porque o prefeito só traz as prioridades e vê qual a definição do pessoal.”. Estas declarações demonstram que a população tinha razoável consciência sobre o teor destas reuniões.

Outro aspecto constatado nas entrevistas diz respeito aos Conselhos Municipais. Os Conselhos Municipais de Educação, Assistência Social e Saúde limitam-se a executar planos e metas estabelecidas pela administração e atividades como avaliações de cursos, palestras e seminários, servindo mais para legitimar as ações municipais do que decidir sobre questões coletivas da sociedade.

Por outro lado, o Conselho da Agricultura, devido à forte influência dos agricultores na sociedade, recebe tratamento diferenciado, sendo consultado e ouvido pelo poder público municipal. Denominado Conselho Agropecuário, é composto por 23 entidades, reunindo-se para debater os problemas relacionados ao setor agropecuário, principalmente das pequenas propriedades; possuindo maior autonomia e influência em assuntos administrativos em relação aos demais Conselhos, inclusive na determinação do preço dos serviços públicos prestados aos agricultores. Para o entrevistado – 57 anos, vereador:

O Conselho da Agricultura decide tudo sobre as metas da agricultura, como executar os serviços públicos, taxas; o que o conselho decide é regra; tem 23 membros, um de cada entidade, sendo que cada entidade e comunidade têm um representante. Nas reuniões sempre vão mais da metade, é o conselho municipal que melhor funciona, se reúne mais de uma vez por mês, sempre é polemizado o assunto, mas resolvido. [...] Os conselhos dão sugestão, fazem levantamento em todas as secretarias do que é necessário e levam para a elaboração do orçamento.

A experiência mais expressiva em termos de participação popular ocorreu em 2001, uma audiência pública convocada pela administração para definir as prioridades, denominada Orçamento Cidadão, contando com a presença de 193 pessoas. Na ocasião, o prefeito municipal e os secretários fizeram a prestação de contas do ano 2000. Após a apresentação das contas, foram abertos os debates para a definição das prioridades que fariam parte do orçamento do ano seguinte (2002) e do Plano Plurianual 2002/2005 – definição de metas para este período.

Nessa audiência foi aberto espaço para defesa de propostas e votação das prioridades, sendo escolhida em primeiro lugar a manutenção de convênio com o IPE para os servidores públicos, com 291 votos;⁵ em segundo ficou a saúde, com 190 votos; em terceiro, a educação, com 144 votos; em quarto, a agricultura, com 138 votos; e em quinto, a assistência social, com 86 votos (Livro-ata iniciado em 20/11/1999, ata nº. 02/2001).

Já no ano de 2005, para definir o Plano Plurianual do exercício 2006/2009, foram convocadas pela administração municipal, 22 entidades do município para apresentar sugestões, sendo posteriormente distribuídos questionários à população para escolha das prioridades, dos quais setenta foram respondidos. No dia 16 de maio de 2005 foi realizada reunião com as 22 entidades para tomarem conhecimento da definição do Plano Plurianual (Ata nº 01/2005).

Neste sentido, pode-se inferir que o poder público abriu espaço – embora caracterizado por algumas limitações no que se refere à normatização das necessidades – para que de alguma forma a população pudesse escolher sobre suas demandas. De outro modo, podemos

⁵ Foi a única vez em que ocorreu a votação de prioridades, chamadas de Orçamento Cidadão, com elaboração de uma lista de prioridades, estando entre elas a manutenção do convênio do Instituto da Previdência do Estado (IPÊ) para os funcionários públicos, pois havia à época uma discussão sobre a manutenção ou não do convênio e os servidores compareceram em massa, conseguindo colocá-lo como prioridade. As demais prioridades, embora de acordo com a programação de objetivos e despesas da administração, foram escolhidas pela população.

constatar expressiva participação no setor da agricultura, demonstrando que os interesses da população estão relacionados ao nível de participação.

2.3 Pesquisa de Campo

A pesquisa de campo teve por objetivo demonstrar como acontece na prática a participação democrática e a relação entre o poder público municipal e a população, no que se refere à definição das políticas públicas, bem como a importância de suas opiniões na escolha das prioridades, tentando esclarecer quem de fato exerce influência junto às instâncias decisórias.

A pesquisa foi fundamental neste aspecto porque também estabeleceu um diálogo entre o entrevistador e o cidadão, como bem salienta o entrevistado – empresário agrícola, 49 anos: “é preciso sentar e tomar mais chimarrão”, e ainda “a população não assimila a importância em ajudar a discutir ou fazer dinheiro público, pensam que isso não é seu. No município, o que andou teve a participação da população, do executivo há boa vontade mas há falta de conhecimento e visão”, apontando que a sociedade se desenvolve a medida que tem consciência sobre o seu papel político. Isso ficou evidente durante as entrevistas, quando a população demonstrou a necessidade de expressar o seu pensamento para solução destes problemas, reivindicando espaço para ser ouvida, não por cordialidade, mas para ver resultados práticos acontecerem, como será abordado adiante.

Ponto que merece destaque na pesquisa foi a comparação de como acontecia a relação do poder público com a população em dois períodos distintos: o primeiro que antecedeu a emancipação em 1992, quando Boa Vista das Missões esteve submetida à administração de Palmeira das Missões, e o segundo após a instalação da sua estrutura administrativa, em janeiro de 1993, quando adquiriu autonomia política e financeira, conforme segue.

2.3.1 Processos Democráticos de Gestão no Período Anterior à Emancipação

Para saber como eram atendidas as demandas do distrito de Boa Vista⁶ pelo município de Palmeira das Missões em relação ao período anterior à emancipação, foram consideradas as entrevistas com os moradores mais antigos, uma vez que teriam mais propriedade para dizer do seu relacionamento com o município de Palmeira das Missões. Também foram tomados dois depoimentos de um ex-prefeito de Palmeira das Missões de um período anterior à emancipação e de um membro da Comissão de Emancipação de Boa Vista das Missões.

Os entrevistados foram questionados sobre como acontecia a relação das entidades^{7[7]} e da população com o poder público de Palmeira das Missões, o que a população fazia para reivindicar, como era o atendimento e o acesso, o que motivou e mudou com a emancipação, as dificuldades e resistências, além da confrontação da participação popular antes e após a emancipação.

Conforme um dos subprefeitos da época anterior à emancipação, 61 anos (também ex-vereador de Palmeira das Missões, representando o distrito de Boa Vista nos períodos de 1982/1988 e 1988/1992), este fazia as reivindicações pessoalmente junto ao Executivo Municipal de Palmeira das Missões. Neste sentido, o atendimento acontecia mais expressivamente na área da educação, enquanto na área da saúde os pacientes eram atendidos por intermédio dos Sindicatos. Somente em 23/12/1983 foi inaugurado o prédio da Subprefeitura e instalado o primeiro Posto de Saúde no distrito de Boa Vista para atendimentos de primeiros socorros: na época também foi instalado uma Central Telefônica. Para o entrevistado,

⁶ No período praticamente inexistiam entidades, por não ser município, alguns membros do município eram filiados a sindicatos de Palmeira das Missões ou Seberi. O que existia eram os representantes das comunidades, Presidentes dos atuais Círculo de Pais e Mestres (CPM) das escolas, presidentes de clube social, de futebol e outros.

a administração era descentralizada, vinha para o interior e se instalava no distrito. Ficava o prefeito três dias no local e as máquinas ficavam até 15 dias, havia muitas reuniões nas escolas com a comunidade escolar, o município mãe tinha muitos maquinários, vinham todos, 5 motoniveladoras, 2 tratores de esteira, vários caminhões, era bem estruturado. Antes, no período de 1958 a 1972 as demandas eram menores, era mais isolado, o trabalho era mais vagaroso, nenhuma estrutura, a saúde no interior não tinha, era atendida a educação, existia curso de professor, tinham que arrumar estadia na cidade para fazer curso.

Esta declaração nos dá indicativos de que, além das instalações precárias, as funções executadas eram apenas de caráter administrativo, não passando pelo debate ou participação da população. Isso vai possibilitar a reflexão sobre os visíveis avanços que marcaram o período posterior à emancipação.

Já no depoimento do ex-prefeito de Palmeira das Missões na gestão 1976/1982, este relata como era a administração do município de Palmeira das Missões durante o período da sua gestão, e também a forma como se relacionava com a população do distrito de Boa Vista:

após o primeiro contato feito pelo vereador, o prefeito se dirigia até a localidade, e neste local se reunia com os líderes e moradores, onde alinhavavam as solicitações de suas lideranças. Em toda e qualquer atividade realizada em Boa Vista eram levadas em conta as necessidades e as reivindicações, mantendo um ótimo relacionamento distrital, sendo Boa Vista a localidade onde teve um dos melhores entendimentos.

Isso demonstra que havia um caráter político passivo nesta população, demonstrando como afirma esta declaração a respeito da aceitação popular das decisões administrativas.

Para os demais entrevistados com relação ao período anterior à emancipação, no que se refere a relação da população do distrito de Boa Vista com o município de Palmeira das Missões, seis responderam que esta relação acontecia por intermédio do subprefeito; oito afirmaram que viviam isolados, não reivindicavam e não tinham intermediários para fazer contato; quatro não lembravam e nem sabiam como acontecia esta relação; para dois era por intermédio do subprefeito e do vereador; seis somente por intermédio do vereador; quatro se

dirigiam pessoalmente; um deles fazia pessoalmente ou pelo vereador; um encaminhava por ocasião das reuniões na escola; seis referiram que formavam comissões; para um era pelo subprefeito, diretamente ou por intermédio de cabo eleitoral; e para outro por intermédio de cabo eleitoral, subprefeito ou vereador. Como afirma o ex-prefeito: *“Boa vista era igual aos demais distritos de Palmeira das Missões, ocorriam reivindicações feitas pela comunidade lideradas pelo subprefeito e o vereador da região local.”*

Deste modo, é possível visualizar no discurso de parte dos entrevistados certa contradição, apontando maior relevância das decisões do poder público e, quando questionados a respeito de como era o atendimento pela administração de Palmeira das Missões, 30 entrevistados responderam que era difícil, deficiente e precário. Para uma aposentada, 56 anos, “era difícil, a motoniveladora vinha raramente, faziam mutirão para tapar buracos a enxadas. Com a vinda do posto de saúde começou a ter mais acesso”. De outra forma, outros sete entrevistados afirmaram que eram bem atendidos e o acesso era fácil, e três disseram que era mais ou menos, não era bom, mas também não era ruim.

Quando questionado aos entrevistados sobre o que mudou com a emancipação, as respostas foram unânimes no sentido de que ocorreram melhorias em todos os aspectos, tais como: saúde, educação, transporte, serviços e outros. Também, no mesmo sentido foram as respostas quanto ao acesso da população ao poder público, pois afirmaram que melhorou devido à instalação da estrutura administrativa próxima aos moradores, facilitando em todos os aspectos. Para o agricultor, 51 anos,

melhorou muita coisa para a população, saúde, estudo e educação, como o transporte escolar; era muita dificuldade. Para estudar a pessoa ia a cavalo [...] agora participa mais, tem mais acesso, tem mais prioridades. Agora é mais fácil [...] A administração ficou mais perto. Favoreceu o pessoal, a saúde era através do sindicato, não era através do poder público.

O que se constata é que o atendimento das demandas do distrito de Boa Vista pelo município de Palmeira das Missões, apesar de haver o atendimento das reivindicações com base na necessidade da população ou por vontade do administrador em atender o município mediante descentralização administrativa, 30 entrevistados reclamaram que era difícil, deficiente e precário. Nenhum dos entrevistados afirmou que ocorriam reuniões para debater políticas públicas com a população, as referências dizem respeito apenas a encaminhamentos.

2.3.2 Dos Processos Democráticos de Gestão no Período Posterior à Emancipação

O objetivo principal destas entrevistas foi verificar de que maneira vem acontecendo o processo democrático na definição das políticas públicas no município de Boa Vista das Missões após a emancipação, como se dá a relação entre o poder público e a sociedade civil, qual o papel dos Poderes Executivo e Legislativo nesta relação, bem como qual é a compreensão da população a respeito de democracia e participação popular.

O município não teve um órgão específico, com desenho institucional, igual ou semelhante ao Orçamento Participativo (OP), a exemplo de outros municípios que implantaram modelos de gestão com base no princípio da participação popular e que obtiveram participação junto às esferas públicas. Por isso, foi intensificado o questionamento sobre a essência da relação entre a população e o poder público em termos de participação popular.

No caso de Boa Vista das Missões, foi durante e após o processo de emancipação político-administrativa que a população teve sua maior experiência democrática, quando ocorreu uma ampla participação de todos os segmentos da sociedade. Foi no momento da luta pelos direitos da autonomia política e administrativa que se adquiriu consciência da importância do exercício da cidadania, passando então a população a participar de reuniões,

emitindo opiniões e tomando decisões. Após a emancipação política a população passou a exercitar a democracia, como é demonstrado pelas entrevistas.

Do Poder Executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais)

A primeira pergunta⁸ aos entrevistados foi sobre a realização de reuniões para debater sobre políticas públicas e se os temas da pauta já vinham com as soluções sugeridas pela administração ou se estas evoluíam no debate. Constatou-se que 80% destes entrevistados disseram que havia reuniões, mas que estas não tinham a finalidade de discutir políticas públicas, eram para prestação de contas, e quando era para definir algum assunto, este já vinha definido. Algumas coisas, no entanto, evoluíam no debate e as pessoas ajudavam a decidir. Disseram ainda que nem tudo o que era definido nas reuniões era feito na prática. Já 12% afirmaram que não têm conhecimento de reuniões para debater com a finalidade específica de políticas públicas; 5% afirmaram que houve reuniões, mas somente nas administrações mais recentes, enquanto para 3% havia convocação para algumas coisas, mas para outras não.

O atual prefeito, quando perguntado se a administração convoca reuniões para debater as prioridades com a população, com as entidades e a Câmara de Vereadores, respondeu que “convoca entidades para campanha de agasalho e vereadores para discutir projetos e captar idéias sobre a administração e o Conselho para a aprovação dos projetos e metas.” Afirmou ainda que há o interesse da população em participar, mas de um modo geral já vêm pré-destinados os recursos por imposição de lei, e o que sobra é destinado para fins mais urgentes, e quem define onde aplicar os recursos públicos são o Prefeito, Vereadores da situação e Secretário da Administração e da Fazenda.

⁸ A numeração das perguntas é para facilitar a exposição, não segue a ordem do questionário.

Na segunda pergunta feita aos entrevistados foi questionado sobre quem é que define como aplicar os recursos públicos. Do total, 26% responderam que é o prefeito, mas que ele consulta os secretários, vereadores e a população (em alguns casos a população ajuda a definir, em outros não); que o prefeito em determinadas situações não explica como deveria ser aplicado o recurso público e quando afirma que consulta a população em tese não há esta interlocução. Responderam ainda que a opinião da população não tem muita influência. Para 7% dos entrevistados a definição é feita por determinação legal para determinadas áreas, 9% dizem que quem define são os Conselhos, mas a palavra final é do prefeito, 25% dizem que é o poder público, Executivo e Secretários, mas que dificilmente buscam informações junto à população e que deveria ser mais aberto para discussão. Já para 12% dos entrevistados são os Poderes Legislativo e Executivo, sem consultar a população, e quando consultam não seguem a opinião; no entanto, outros 5% também afirmam que é o Legislativo e o Executivo, afirmando que é mediante consulta à população e entidades; 7% dizem que é a população que define como aplicar os recursos, mas que também são levadas em consideração as opiniões dos Conselhos e entidades, enquanto 9% não sabem quem define como aplicar os recursos públicos. Quanto à fiscalização sobre onde são investidos os recursos públicos, todos os entrevistados dizem que não existe fiscalização.

A terceira pergunta aos entrevistados foi dirigida no sentido de saber se existe o interesse por parte da administração que a população defina as prioridades. Responderam afirmativamente 55%, sendo que destes, 43% para que a população participe e dê suas sugestões, 2% só para determinados assuntos, 3% mediante preenchimento de questionários distribuídos pela administração para a população responder e 7% que o interesse é só aparente, como diz o entrevistado – motorista, 48 anos: “há interesse mais no nome, na aparência para diferenciar”, bem como a afirmação do policial militar, 33 anos: “pelo menos na mídia sim, mas não se sabe se é verdadeiro ou não, mais é para mostrar que querem fazer

conforme a vontade do povo.” Nos outros 45% dos entrevistados, 12% não sabem se existe interesse, 4% afirma que nem sempre, e para 14% não há interesse, pois a população poderia exigir muito e a administração não teria condições de atender, razão pela qual são os mais próximos que definem as prioridades; outra razão é que os membros do Executivo não têm experiência de governo participativo. Para 4%, o interesse é baixo e 11% dos entrevistados responderam que somente alguns membros do Executivo têm interesse em consultar.

Do Poder Legislativo (Vereadores e ex-vereadores)

Para dois vereadores entrevistados, que participaram em todas as gestões legislativas desde a instalação do município, afirmam que durante o período da primeira gestão 1993/96, o debate político era mais intenso em virtude de a oposição ter eleito a maioria dos representantes para a Câmara dos Vereadores. Nessa época, a população do município participava nas sessões, o debate era mais intenso e se estendia para os programas informativos veiculados pelos meios de comunicação. Na segunda gestão – 1997/2000 – a situação se inverteu: a oposição elegeu apenas dois dos nove vereadores que compõem o Legislativo municipal, e a partir das eleições seguintes a situação sempre elegeu a maioria para a Câmara de Vereadores. Diante dessa realidade, os debates políticos acabaram e as sessões plenárias se esvaziaram.

Questionados os atuais e ex-membros do Poder Legislativo (14) sobre qual seria a contribuição deles na definição de políticas públicas, responderam por unanimidade que a organização de debates em reuniões para definir prioridades e verificar necessidades da população não cabia a eles, mas era obrigação da administração municipal. Já quanto ao interesse de participar na definição das políticas públicas, cinco dos 14 entrevistados

argumentaram que têm interesse em participar, mas não são ouvidos, e quando emitem sugestões elas não são levadas em consideração.

Quando perguntado somente aos nove vereadores eleitos para a gestão 2005/2008 se eles consultavam a população sobre suas demandas e necessidades, quatro de forma convincente responderam que sim, conversando dia-a-dia na rua ou em visitas em residências e que estas demandas consistiam na solicitação para conserto e ensaibramento de estradas, remédios, moradia popular, entre outros pedidos; quatro responderam com visível reserva que alguns sim, enquanto outros não. Quando esta mesma pergunta (quarta) foi dirigida a todos os entrevistados, 61% responderam que não, pois quando alguém precisa tem que ir ao encontro dos vereadores, como afirma o comerciante, 40 anos: “Não. Os vereadores se elegeem e gastam tudo na campanha, compram os votos e depois só querem tirar o seu. Colocam um vereador que não se elege como secretário, e daí só faz serviços para o seu eleitorado, não pelo município.” Para 9% foi afirmado que os vereadores consultam a população para aprovar os projetos e para contentar o eleitor; para 13% só raramente e muito poucos consultam; 6% disseram que uns sim e outros não; 3% não sabem se consultam; para 7% apenas na época de eleição e 1% não respondeu.

A quinta pergunta foi para verificar qual a influência que os vereadores possuem sobre a administração. Do total, 20% responderam que é positiva, pois contribuem e ajudam o Executivo, auxiliam os secretários por estarem mais próximos dos eleitores; 12% disseram que parte tenta ajudar e outra parte pretende prejudicar; 20% não sabem se têm alguma influência; 11% dizem que a influência é limitada, que fazem somente a análise e a votação dos projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo; 14% acredita que depende da relação, pois os vereadores da situação têm mais influência que os da oposição, como afirma o torneiro mecânico, 40 anos: “Os companheiros sim. Os outros não”; 10% afirmaram que não possuem influência e são mandados pelo prefeito; 7% dizem que só fiscalizam e deixam a

desejar, contribuindo muito pouco, e 6% responderam que os vereadores só pensam no seu salário e nas vantagens pessoais.

A sexta pergunta teve por objetivo saber se os vereadores contribuem na definição das políticas públicas. Do total, 29% disseram que eles têm pouco interesse em participar das discussões, não organizam debates, reuniões ou eventos, e também não fazem projetos de lei por falta de conhecimento e cultura; 7% afirmam que mais recentemente começaram a se reunir com os agricultores; para 1% contribuem muito; 7% entendem que só se reúnem com o Executivo, não existindo uma interlocução com a população; para 12% não contribuem; 13% afirmam que a contribuição é negativa e só querem prejudicar a população, enquanto 15% não sabem. Para os 16% restantes afirmaram que somente contribuem por meio dos projetos de lei e durante os debates nas sessões plenárias, pois falta cultura, conhecimento e estudo, como afirma a professora, 48 anos:

acredito que exista uma forma de debates nas sessões, mas fora disso não, pois o nível cultural e social é muito baixo, não foram habituados a participar, têm mais dificuldade de fazer um trabalho diferente, não estudam, não há engajamento, ficam mais nas picuinhas, o município perde com isso.

Das Entidades

A sétima pergunta foi no sentido de verificar se as entidades participam na elaboração de projetos, programas para implantação de políticas públicas. Do total, 45% responderam que sim, que ajudam a discutir as prioridades e possuem influência junto à administração na definição das políticas, organizando para isso palestras, seminários e cursos. As mais atuantes são a Emater,⁹ o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (Delegacia Sindical de Boa Vista das Missões) e o Conselho Municipal Agropecuário. Segundo o entrevistado – técnico

⁹ A Emater é um órgão autônomo vinculado ao governo do Estado do Rio Grande do Sul; no município possui um *status* de entidade e assim é considerada pela população e o poder público, mas todos têm conhecimento de que se trata de um órgão de governo.

agropecuário (chefe do escritório da Emater), 39 anos, “*as entidades participam das reuniões do Conselho da Agricultura, sugerem bastantes programas, mas são poucos os recursos. Existem dificuldades de levar adiante os programas*”. O comerciante de materiais de construção, ex-presidente da ACI, 49 anos, para ressaltar a importância da classe empresarial, afirma: “*sim, sempre defendi a classe, unida é forte, tem que dar a parcela de contribuição, o negócio é desenvolver o local, ter mais gente para pensar dentro do município*”. Para 15% dos entrevistados a contribuição é pequena, raramente participam, pois isso acontece somente quando são convocadas, não ocupando os espaços que deveriam; 18% não sabem ou não têm conhecimento; 7% acreditam que participam e se envolvem, mas não têm certeza; 5% afirmam que não participam; e 10% responderam que umas entidades sim, outras não; que falta mais interesse. As entidades mais participativas já foram citadas anteriormente, enquanto que outras se envolvem muito pouco: o Grupo Alegria de Viver da 3ª Idade e a Associação Comercial e Industrial (ACI), além de outras entidades e dos demais Conselhos Municipais (Educação, Saúde e Assistência Social).

A oitava pergunta foi para saber se os entrevistados eram filiados a alguma entidade ou não. Do total, 59% declararam que sim e 41% que não. Os entrevistados filiados responderam que faltam pessoas para participar das entidades, que não existe o pensamento coletivo, somente algumas entidades ainda conseguem se reunir com mais frequência, pois está difícil para se manterem, uma vez que poucos querem participar e assumir responsabilidades.

Como é possível visualizar nos relatos acima em que consta 45% das entidades possuindo algum modo de participatividade nas políticas públicas, onde se obteve também o número de 59% destes entrevistados como filiados, demonstrando uma expressiva participação da população, embora os entrevistados acreditem que a participação ainda é reduzida.

Da População

A nona pergunta teve por objetivo saber se o próprio entrevistado tinha ou tem interesse em participar das reuniões. Do total, 90% responderam que sim, enquanto somente 10% que não. A alegação para não participar das reuniões é que não seriam cumpridas as decisões. Responderam também que não têm tempo, e que o horário designado para as reuniões não favorece a participação de quem exerce alguma atividade laboral.

A décima pergunta foi dirigida para saber dos entrevistados, segundo o seu conhecimento, se a população tem interesse em participar das reuniões ou não. Do total, 44% responderam que sim, com o objetivo de saber o que acontece ou por necessitar de ajuda; dos que têm interesse, a metade não participa das reuniões porque não ficam sabendo ou por razões políticas; 5% não sabem se a população tem o interesse. Para 29% a população, às vezes tem interesse e às vezes não, parte sim e parte não, onde os entrevistados afirmam que os mais precisam do poder público são os que mais participam, dizendo ainda que a política atrapalha e só a situação comparece nas reuniões, faltando motivação e consciência de seus direitos, uma vez que recebem tudo pronto e se acomodam. Conforme o aposentado, 73 anos, *“uma boa parte tem interesse, boa parte da população participa, muitos não, por falta de interesse – pensam que a coisa pública não pertence eles.”* Dos entrevistados, 22% não têm interesse em participar, não querendo se empenhar ou tomar decisões, além de não terem adquirido o hábito de participar, não confiam mais no poder público. Ainda argumentam que falta adquirir consciência da importância do que é participar.

A décima primeira pergunta foi livre, para que o entrevistado pudesse acrescentar o que considerava relevante em termos de participação da população na definição das políticas públicas. Para 60% dos entrevistados falta entrosamento entre o poder público e a comunidade reclamando a presença do poder público, de modo que este deveria dar mais

atenção aos pedidos da população, aproximar-se mais e fazer visitas; 18% responderam que é necessário debater e discutir mais as prioridades com a comunidade, que falta criar espaços para a população participar e que deveria haver mais divulgação e transparência do poder público; 16% acrescentaram que a população não é participativa, sem interesse de participar e dar suas idéias, e 6% disseram que a população tem participado e que está em sintonia com o poder público.

Dos Partido Políticos

A décima segunda pergunta foi para saber qual a influência dos partidos políticos na administração. Dos entrevistados 30% responderam que os partidos que têm influência sobre a administração são os que fazem parte da coligação entre Partido Socialista Brasileiro, Partido Progressista e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PSB-PP-PMDB), e que em determinadas situações essa influência chega a ser negativa devido à solicitação de empregos para afilhados políticos e ao favorecimento individual; 20% se limitam a dizer que os partidos têm influência, sem citar quais os partidos e em que intensidade; 10% afirmam que a influência dos vereadores é positiva, pois agregam forças na hora de reivindicar verbas junto aos Governos Federal e Estadual, enquanto 9% acreditam que não têm influência alguma; 20% não sabem se têm influência; 6% afirmam que só atrapalham a administração, 3% dizem que só influem na época das campanhas políticas e para 2% somente servem como instrumento de pressão.

A décima terceira pergunta teve por objetivo saber se o entrevistado era ou não filiado a algum partido político e quais as razões de sua filiação. Do total, 63% responderam que sim, que estas filiações tiveram as mais diversas razões, como votar em convenção,¹⁰ formular

¹⁰ No ano de 1998, ocorreu uma disputa interna no Partido Democrático Trabalhista (PDT) pela presidência do partido, havendo na época 177 filiados. Os dois grupos, durante o prazo para novas filiações, começaram a filiar

políticas públicas, por ideologia, por identificação com o programa, pela doutrina, para ajudar nas decisões, pela tradição, a convite de amigos, por companheirismo, para ajudar a emancipar, havendo até os que não sabiam ou não lembravam por que estavam filiados. Já 33% dos entrevistados não são filiados e 4% se desfiliaram por estarem desiludidos com os partidos.

Do Desenvolvimento

A décima quarta pergunta foi para saber se existiam projetos ou programas para o desenvolvimento do município. Do total, 54% responderam que existem projetos elaborados em parceria com a Emater, a Secretaria da Agricultura e o Conselho Agropecuário, todos relacionados ao setor agrícola. Trata-se de projetos para a implantação da bacia leiteira, agroindústria, agricultura familiar, fruticultura e para a instalação de central de engarrafamento de aguardente. Também foram relacionados aqueles que dizem respeito ao embelezamento da cidade, calçamento de ruas, ampliação de escolas, instalação de atelier de costura, coleta seletiva de lixo, bem como os vinculados a programas do governo federal e estadual e de emendas parlamentares. Para 36% dos entrevistados, faltam projetos e investimentos tanto da União quanto do Estado, faltando a instalação de um frigorífico para gerar empregos e agregar valor à produção local. Faltam igualmente interesse e idéias do poder público, como afirma um agricultor, 49 anos:

o que precisa é desconcentrar da mão de alguns, descentralizar. Precisa sentar as lideranças, buscar bons administradores, de projetos para o desenvolvimento do município, não pode haver desvio de recursos para os investimentos. As instituições bancárias têm responsabilidades no desenvolvimento, só os poderes públicos e a Emater não dão conta das coisas.

a população do município, sendo que o grupo dos derrotados na convenção, denominados dissidentes e que posteriormente saíram e criaram o Partido Socialista Brasileiro (PSB), realizaram 333 filiações, enquanto o grupo vitorioso, que ficou com a sigla do PDT, fez 222 novas filiações. Os filiados que existiam (177) e os novos (555) somaram 732 eleitores filiados, aptos a votar na convenção, e isso em um único partido, chegando à quase metade da população, que na época era de 1.800 eleitores. Existiam na mesma época também outros partidos PP, PMDB e PT, com suas respectivas filiações.

Os 10% restantes disseram não saber se há projetos para o desenvolvimento.

A décima quinta pergunta teve por objetivo saber dos entrevistados quais as dificuldades para o desenvolvimento do município. Do total, 6% responderam que falta planejamento, não existe um plano de metas e objetivos, faltando ao poder público conhecimento da realidade financeira da região e interação com os segmentos da sociedade organizada. Para outros 6% está bem, o município está crescendo e se desenvolve. Para 16% o problema do desenvolvimento está na questão econômica, pois com a crise financeira inexistem recursos para investimentos. Para 18% o que dificulta são questões políticas, como a partidarização, a fragmentação política, a “politicagem” e a discriminação entre ricos e pobres. Para 31% faltam investimentos no setor agrícola, pois as propriedades têm pouca infra-estrutura e não há a diversificação de culturas. Acrescentam ainda serem poucos os empregos existentes no município, onde 17% pensam que o que falta para desenvolver é interesse do poder público, havendo muito paternalismo, empreguismo e comodismo da população; 6% não souberam responder quais são as dificuldades para o desenvolvimento do município.

Das Reuniões

No que se refere à participação da população em reuniões, encontros e em atividades do município, foram consideradas apenas as 50 entrevistas dos classificados no início da pesquisa como integrantes da sociedade civil. Do total, 36% responderam que participam para ficar sabendo do que acontece no município; 22% responderam que participam quando têm tempo; 4% alegam que ficam sabendo apenas depois da realização das reuniões e por isso não participam e 38% responderam que não participam em virtude do horário das reuniões, não têm tempo ou porque não adianta participar, pois o que é decidido não é realizado, como afirma a entrevistada, estudante, 19 anos: “[a população] não vai muito em reunião porque não fazem mesmo o que é decidido.”

Dos Serviços Públicos

A décima sexta pergunta indaga se os entrevistados solicitam serviços públicos à prefeitura. Do total, 85% responderam que sim e 15% não. Dos entrevistados que utilizam os serviços da prefeitura, 50% disseram que fazem o pedido pessoalmente ao prefeito, 40% aos secretários, 5% aos vereadores e 5% nas ocasiões em que ocorrem reuniões para estes fins.

A décima sétima se refere ao acesso da população ao poder público. Do total, 90% dos entrevistados conseguem com dialogar, conversar, ter uma boa relação com a prefeitura. Apenas 10% afirmaram que não têm ou dificilmente conseguem acesso ao poder público.

Assim, com base nos dados coletados em documentos, jornais, revistas e declarações de integrantes das Secretarias Municipais da Saúde, Educação e Agricultura, Fazenda e Administração, foi possível obter um perfil do município de Boa Vista das Missões. De outro modo, as entrevistas possibilitaram a construção dos objetivos deste trabalho, verificando as possibilidades e limites da democracia participativa na relação entre o poder público e todos os segmentos da sociedade na definição das políticas públicas.

A partir das respostas das entrevistas foi possível verificar qual a participação que teve cada entidade, partido político, vereadores e a população no debate político, bem como as dificuldades para o desenvolvimento do município e a forma de governo adotada no que diz respeito à participação da população. Procurou-se, neste capítulo, constatar a existência ou não da vontade política do gestor municipal no sentido de que a população participe na definição das políticas públicas, a participação ou não da população na definição das prioridades do Orçamento Municipal, bem como se existe ou não interesse por parte das entidades, Conselhos Municipais e vereadores em contribuir na definição das políticas públicas. O próximo capítulo ocupará-se com a interpretação e a análise crítica dos dados pesquisados.

3 ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS

3.1 Participação Política

A democracia participativa, que de forma geral se opõe à democracia representativa, tem se constituído na principal alternativa para a ocupação de espaços que formalmente são afirmados pelo ordenamento jurídico e negados na realidade pela democracia liberal. Quando Boa Vista das Missões deixou de ser distrito e conquistou sua independência política e administrativa de Palmeira das Missões, inaugurou um modelo diferente de gestão pública.

No período anterior à emancipação política, a relação da população com o poder público de Palmeira das Missões era de dependência, uma vez que esta monopolizava as decisões, exercendo dessa forma um domínio personalizado que inevitavelmente excluía a participação popular na definição de políticas públicas, como visto pelas declarações, referidas no capítulo anterior, dos gestores do município-mãe no período pré-emancipação.

Dessa forma, o modelo pré-emancipação não permitia o acesso da população aos seus representantes. Muitas vezes, o eleitor votava sem conhecer os candidatos, quando havia um contato direto com os candidatos, isso acontecia apenas em períodos eleitorais, dificultando a relação entre os representantes do poder público e a população. Esta, quando necessitava da atenção do poder público, dependia do consentimento dos cabos eleitorais, da amizade do vereador e da boa vontade do subprefeito e, nos casos em que havia reivindicação, quando

chegava ao destinatário final perdia a importância ou dependia da disponibilidade do governante.

O modo de atendimento das demandas locais por parte do município de Palmeira das Missões gerou na população de Boa Vista das Missões um sentimento de abandono no que se refere às questões relacionadas ao poder público. Desde esta época os políticos já eram vistos com indignação pelos seus representados por não cumprirem seu papel.

Quanto à representação parlamentar após a emancipação, o contato da população com a instituição do Poder Legislativo começou a acontecer por meio de conversas informais, decorrentes do estabelecimento de um cotidiano e da proximidade física entre os vereadores e a população. Deve-se considerar que esta relação acontecia à margem do poder instituído pelo fato de não atenderem às demandas coletivas mas, na maioria das vezes, apenas às solicitações particulares. Apesar de ter avançado em relação ao período anterior à emancipação, quando inexistia este contato, o Poder Legislativo continuou a não cumprir o seu papel como instituição, como função de Estado na incumbência de representar interesses coletivos da população, como legítimos representantes do povo, o que demonstra no contexto a manutenção da crise de representatividade.

Essa relação do poder começou a se modificar com a promulgação da CF/88, quando aconteceu um clima favorável para o rompimento desse sistema de poder, despertando o interesse na população de Boa Vista das Missões em resgatar a concepção de liberdade política por meio de sua própria estrutura administrativa, que acabou por se consolidar com a emancipação, através da Lei Estadual nº 9.070, de 2 de maio de 1990.¹¹

¹¹ Lei complementar que dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, e dá outras providências.

A emancipação não trouxe somente a autonomia política e administrativa, mas também desencadeou um processo de mobilização jamais presenciado na história do município, superando distâncias e diferenças locais em prol de um objetivo comum na luta por um espaço público coletivo, abrangendo todos os segmentos da sociedade. Para isso, foram criadas comissões nas várias comunidades e uma central que coordenava os trabalhos, dando início a uma experiência sólida de participação da população na vida pública, favorecendo o exercício da cidadania pela possibilidade de inserção maior no processo político.

A participação política da população intensificou-se a partir das eleições municipais de 1992, as quais transformaram o município em uma verdadeira arena política para eleger seus primeiros representantes para os Poderes Executivo e Legislativo. Com a instalação do município os debates se intensificaram no parlamento, desencadeando um processo de acirramento político e partidário.

No decorrer do segundo mandato (1997-2000), a disputa política se intensificou, pois houve uma mudança na postura política da população e dos gestores, desencadeando no desmembramento em dois grupos de governistas, um que estava satisfeito com a condução da política de governo e o outro que exigia mudanças.

Na disputa pela presidência do partido da situação (PDT) durante a convenção de 1998 os ânimos se acirraram, o que acarretou a divisão do partido, sendo que o grupo derrotado criou o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o vitorioso ficou com a sigla PDT. Outros membros que posteriormente também saíram do PDT criaram o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o que resultou na partidarização e na fragmentação política do município. Embora essa disputa política tenha frustrado a expectativa da população, que acreditava no desenvolvimento como uma questão de tempo e que aconteceria naturalmente, não houve

grandes reflexos na participação política da população, pois a população passou a se articular de forma mais organizada.

Contudo, independentemente das conseqüências com relação à expectativa da população no que diz respeito à condução da política local e à ocorrência do debate político no processo de transformação de distrito em município, foi possível apreender que a população boavistanense adquiriu a consciência de cidadania pela participação política, modificando seus costumes e imprimindo uma nova concepção de democracia.

3.2 Participação da População nas Políticas Públicas

Quanto à participação da população na definição das políticas públicas existem dois períodos diferentes. O primeiro, quando Boa Vista das Missões ainda não era município, no qual as demandas eram encaminhadas somente por meio dos representantes, sendo que inexistia o debate com essa finalidade e, quando havia reuniões, estas eram feitas apenas para organizar a execução de uma determinada ação. Esse período se caracteriza pela ausência de uma democracia mais participativa. De outro modo, no segundo período, considerado como pós-emancipação, a participação popular começou a acontecer mediante reuniões designadas pela administração municipal, o que oportunizou espaços públicos para debater suas ações e objetivos, a exemplo de reuniões para a definição do destino do lixo da cidade, a instalação de hidrômetros e para sugestões gerais. A formação destes espaços acabou por fomentar o debate das políticas públicas e, por conseqüência, a participação popular nas deliberações políticas do município, o que vem a caracterizar uma maior participação em relação ao período anterior quando praticamente inexistia participação.

Embora tenham sido encontrados apenas 4 livros-ata¹² e acontecidas outras reuniões não registradas ou registradas em livros não encontrados, o que se constata é que a população começou a participar das reuniões e dar suas opiniões. De fato, não é uma participação significativa, mas houve uma evolução em termos de participação a ponto de caracterizar uma evolução considerável no processo democrático, que representa alguns passos, embora tímidos em direção à participação popular na definição de políticas públicas.

Esses registros comprovam a ampliação da participação democrática da população, mostrando que o poder instituído fomentava a participação, embora de forma limitada, em virtude do não-cumprimento do que era definido nas reuniões promovidas pelo poder público, uma vez que o tema da pauta das reuniões já vinha com soluções apontadas pela administração e que nem tudo o que era decidido como prioritário era posto em prática, embora houvesse alguma evolução e aperfeiçoamento nas propostas apresentadas pela administração nas reuniões – como pode ser confirmado através das entrevistas relatadas no capítulo anterior. Do mesmo modo, foi verificado que a ampliação da participação democrática aconteceu pelo debate nos partidos políticos, nas reuniões informais e pela vontade expressa da população em participar na definição das políticas públicas, quando a democracia se apresentou com maior intensidade.

A realização de debates com a participação da população na definição das políticas públicas foi com certeza positiva para a democracia, apesar da reciprocidade insuficiente.

¹² Os 4 Livros-ata de reuniões ou audiências públicas encontrados foram: o primeiro Livro-ata de 1997 (duas reuniões, uma em 1997 e outra em 1998); o segundo Livro-ata para gestão 1997/2000 (tem 20 reuniões registradas entre 1998 e 1999); o terceiro Livro-ata, sem denominação alguma, aponta 14 reuniões entre 2001 a 2004; e o quarto faz referência a reuniões da prefeitura, sendo iniciado em 1999, relatando 18 reuniões que vão de 1999 a 2005. No segundo livro existem, por exemplo, sete atas, de nº 02/03/04/05/06/07/08, com datas de 1/6 - 3/6 - 4/6 - 5/6 - 8/6 - 7/6 - 8/6 relacionadas às comunidades de Monte Serrat, Linha Pinheirinho, Santa Rita, São Marcos, Guilherme Siqueira, Santa Rosa (bairro) e São João, com presença de 23, 18, 25, 35, 30, 60 e 14 pessoas, respectivamente, todas realizadas no ano de 1998 com a finalidade de colher sugestões para a administração. No terceiro Livro-ata há reuniões com finalidades diversas: de trabalho, com as entidades para tratar assunto do desenvolvimento estratégico, sobre a feira dos produtores com vereadores e feirantes, com a população para entrega de maquinários, casas populares e terrenos à população, audiência de prestação de contas, sobre a coleta do lixo etc.

Percebe-se, no entanto, que essa forma de gestão pública, apesar de inovadora em relação à tradicional, apresenta ainda resquícios da democracia liberal, na qual a democracia é muitas vezes aparente, pois a classe dominante se utiliza do aparelho estatal para manter o domínio político pela concentração das decisões.

Com o processo de redemocratização do país, a população começou a se dar conta da importância que os cidadãos representam no contexto político da sociedade, passando a reivindicar direitos e a construir novos espaços públicos, principalmente por meio dos movimentos sociais, fato este que ficou constatado no questionamento livre, no qual os entrevistados reclamam mais entrosamento entre a população e o poder público, mostrando a necessidade de se debater e discutir mais as prioridades com a comunidade e exigindo maior transparência da administração pela divulgação de seus atos.

Essa evolução nos processos democráticos de desenvolvimento foi confirmada pela presente pesquisa feita no município de Boa Vista das Missões, principalmente na passagem do período anterior à emancipação – quando a representação parlamentar era ineficiente e praticamente alheia aos interesses populares – para o período pós-emancipação, quando a população entrou em cena participando do debate político e atuando nos processos decisórios da estrutura administrativa municipal.

3.3 Da Definição na Aplicação dos Recursos Públicos

Com relação ao novo modelo de gestão no caso específico de Boa Vista das Missões, a pesquisa mostrou que os investimentos dos recursos públicos sob responsabilidade do Poder Executivo – prefeito e secretários – sofrem a influência dos vereadores, das entidades, dos conselhos municipais e da população, os quais apresentam sugestões que contribuem no direcionamento da aplicação das verbas públicas. Em termos de se constituir um processo

democrático como fator de desenvolvimento, onde percebe-se que existe evolução nesse sentido, embora ainda falte uma efetivação maior da democracia, pois nem sempre é significativa a participação de todos ou da maioria dos munícipes em todas as fases do processo democrático.

Essa restrição da participação popular na fase mais importante do processo democrático, que é a de definir o que efetivamente vai ser investido nas condições materiais da vida dos cidadãos, em que falta alimentação, moradia, saúde e educação necessárias para uma vida digna, constitui-se em um obstáculo ao processo democrático como fator de desenvolvimento.

Os avanços no debate político sobre as políticas públicas alcançadas no município mostram que os obstáculos podem ser superados, uma vez que as mudanças dependem do grau de mobilização dos setores populares e dos movimentos sociais em favor de sempre buscar novos espaços de cidadania. A ampliação da representatividade ao se estender a todos os segmentos sociais a participação nos debates públicos mostra que nessa nova forma de gestão pública implantada pelo município de Boa Vista das Missões já foram dados passos importantes na direção do pleno exercício da democracia.

Viu-se que a participação da população acontece por vários caminhos: preenchimento de questionários, a conversa informal com os partidos políticos e os vereadores, opinião dos secretários e realização de reuniões com a população, caminhos estes que acabam se constituindo em um referencial intermediário entre a democracia direta e a indireta, pela introdução, nesta última, de elementos que enriquecem a atuação da gestão pública, tanto administrativa como parlamentar, com contribuições dos atores das diversas forças sociais organizadas, eliminando pela raiz práticas políticas de minorias dominantes.

Em que pesem as diversas limitações apontadas, constatou-se que houve um avanço significativo no sentido da implantação de processo democrático de participação popular na definição de políticas públicas, podendo citar como exemplo maior a audiência pública de prestação de contas no ano de 2001, com a implantação do Orçamento Cidadão, quando a população de Boa Vista das Missões debateu e votou as prioridades para escolher o que era mais importante e necessário, segundo o seu entendimento.

Embora sem a estrutura e a organização alcançadas pelos gestores do Orçamento Participativo de Porto Alegre, modelo de gestão pública de participação direta de reconhecimento internacional, o Orçamento Cidadão de Boa Vista das Missões conseguiu a mobilização de determinados setores da sociedade para o debate democrático, despertando o sentimento cívico e a certeza de que, se houver continuidade na construção de espaços públicos com participação popular, poder-se-á ampliar os processos democráticos municipais para definição das políticas públicas em todas as suas fases.

Da pesquisa efetuada conclui-se, pois, que a definição das políticas públicas em Boa Vista das Missões se situa em uma fase intermediária, instaurando gradativamente a participação popular nos processos decisórios como uma prática política continuada e sempre mais abrangente. Com a abertura dos poderes públicos para o debate comum em torno da definição das prioridades do orçamento, pode-se dizer que estão abertos espaços institucionalizados de participação comunitária, dependendo sua efetivação muito mais da consciência de seus cidadãos do que da ausência de mecanismos democratizantes por parte da administração pública no que diz respeito ao bom uso dos recursos públicos.

Importa ressaltar, no entanto, que nesse processo de avanços democráticos a contemplar a participação da população em todas as fases para uma gestão genuinamente

democrática existe um outro problema, de ordem operacional e financeira, a ser superado para o sucesso do novo modelo de gestão ora em análise.

De nada adianta a vontade política do gestor público para a implantação de um processo democrático de participação popular, ou mesmo o interesse da população em participar, se não existir o conhecimento da dinâmica e do funcionamento do processo do Orçamento Participativo. No caso de Porto Alegre (GENRO, 1999), adotou-se uma estrutura bastante complexa, pela instituição de uma comissão paritária constituída de três instâncias decisórias que organizaram as plenárias públicas em 16 regiões e 5 plenárias temáticas, com várias rodadas de debate durante o ano inteiro, com a elaboração de uma matriz orçamentária com base nas votações mediante fórmulas já definidas e distribuídas por temas, passando por um amplo processo de discussão até chegar à fase final de elaboração da proposta orçamentária a ser entregue na Câmara de Vereadores para aprovação.

Em Boa Visita das Missões não aconteceu esse planejamento, não havendo a organização e a criação de um órgão para a implantação de um modelo de gestão que se adequasse ao formato, características e peculiaridades do município, a exemplo do que aconteceu em Porto Alegre, ou nas cidades gaúchas de Florianópolis e Aratiba na Região Norte do Estado, nas quais também foi implantado o Orçamento Participativo.

O outro aspecto a ser considerado para o sucesso da implantação do processo democrático de participação popular na definição das políticas públicas é a disponibilidade de recursos financeiros para a realização das demandas prioritárias. Sem recursos torna-se impossível cumprir as demandas priorizadas pela população, como no caso do município de Florianópolis onde, apesar da vontade política, não houve disponibilidade financeira para implantar o modelo de gestão democrática do Orçamento Participativo, o que levou a seu abandono, ao contrário de Aratiba, que obteve sucesso por dispor de excelente arrecadação.

Percebe-se, assim, como pressuposto indispensável para a viabilidade dos processos democráticos de desenvolvimento do município, a necessidade de planejamento e de disponibilidade de recursos financeiros, em especial no caso de Boa Vista das Missões, que praticamente não possui receita própria e depende da transferência de recursos da União e do Estado para sobreviver. Questões como a Reforma Tributária e Política tornam-se vitais para a solução de problemas dessa ordem.

Conclui-se, dessa forma, que a implantação, a partir de uma vontade política comum, de processos democráticos de participação popular exige serem observadas todas as circunstâncias que caracterizam o município, seus costumes e peculiaridades, seu nível de associativismo e de cultura participativa, uma adequada estrutura organizativa, além da disponibilidade de recursos para atender às demandas populares.

3.4 Contribuição dos Conselhos, do Poder Legislativo e das Entidades na Definição das Políticas Públicas

Quanto à contribuição dos Conselhos Municipais – criados em decorrência de lei – para uma democrática gestão de políticas públicas, pode-se inferir que em Boa Vista das Missões estes conselhos não conseguiram desempenhar seu papel, em razão da estrutura operacional imposta pela administração municipal que não concedeu aos mesmos a devida autonomia. Como dito por uma integrante do Conselho de Educação, as decisões se antecipam às discussões, acabando por se realizar um trabalho mais burocrático do que de ação social.

As atuações da maioria dos Conselhos ficaram limitadas a ações do poder público, não contribuindo na elaboração de políticas públicas e de projetos estratégicos para solução dos problemas locais de vulnerabilidade social e de natureza educacional. Os membros dos

Conselhos, ao aceitarem as imposições do poder público, limitaram-se a reproduzir o modelo burocrático e paternalista do Estado brasileiro, um retrocesso neste aspecto.

Por outro lado, o Conselho Agropecuário e Industrial, mais autônomo e atuante, possui influência nas decisões de governo, conseguindo organizar-se de forma sólida, com autoridade e reconhecimento para o cumprimento das funções e objetivos propostos. O fato de o município possuir um perfil agrícola contribuiu para que todas as entidades ligadas a este Conselho tivessem representatividade e participação ativa. Os seus membros conseguem coletivamente e com clareza estabelecer estratégias para melhoria da propriedade por meio de uma relação de igualdade nas decisões.

Esta ligação do setor agrícola com as atividades industriais e comerciais, que se intensificaram nos últimos tempos pela criação de agroindústrias, feiras do produtor e Banco Cooperativo, contribuiu na formação política do agricultor, desenvolvendo o associativismo, não apenas para resolver os problemas imediatos, mas também propiciando uma identidade própria ao buscar novas formas de se organizar no seu espaço público. Encorajados pelo poder público, tais atores sociais organizam seminários para um desenvolvimento local voltado para o próprio agricultor, tornando-os fortes e influentes na definição das políticas públicas.

No que se refere à contribuição dos vereadores na definição das políticas públicas, sua atuação limitou-se ao debate de projetos e às sessões plenárias, como eles mesmo afirmam – não cabe ao Poder Legislativo organizar o debate, é função da administração –, demonstrando completo desconhecimento de seu papel como agentes do poder público e de representantes políticos da população. O baixo nível social, cultural e educacional dos vereadores (apenas dois freqüentaram o 2º grau e nenhum o ensino universitário) impede que tenham uma visão mais ampla de sociedade.

A atuação parlamentar, tanto em termos de representação dos interesses dos eleitores quanto em relação aos problemas do cotidiano e aos aspectos estruturais da comunidade, deixa a desejar, ao não consultarem a população sobre as demandas, demonstrando não existir o vínculo que liga representante e representado. Por isso, os eleitores não os vêem como seus legítimos representantes, o que compromete a legitimidade da democracia representativa.

Uma outra razão da redução da atividade parlamentar e de perda de representatividade se deve em parte à emancipação política de Boa Vista das Missões, que gerou uma aproximação maior do poder público (Executivo) com a população, função antes cumprida pelo vereador, pelo subprefeito e pelos cabos eleitorais. Embora a representação parlamentar não tenha perdido seu sentido, a relação mais direta da população com os gestores da administração pública enfraqueceu sua representatividade.

Quanto à participação das entidades na elaboração de políticas públicas, esta ocorre com a organização de palestras e seminários. A Emater¹³ e os Sindicatos são apontados como os mais atuantes. As entidades aparecem preocupadas com questões que vão além das reivindicações imediatas, desempenhando um papel de vanguarda nas lutas sociais ao demonstrarem uma preocupação com problemas nacionais e internacionais, como aconteceu na redemocratização do país, com exceção de algumas que ainda mantêm a estrutura burocrática tradicional.

Outro aspecto com relação às entidades¹⁴ é o alto índice de pessoas que participam em mais de uma ao mesmo tempo, o que pode ser considerado natural para um município que

¹³ A Emater é um órgão autônomo vinculado ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul; no município possui um *status* de entidade, sendo assim considerada pela população e pelo poder público, embora todos tenham conhecimento de que se trata de um órgão de governo.

¹⁴ Existem no município, segundo informação verbal do Secretário Municipal da Administração e Fazenda, 22 (vinte e duas) entidades.

possui apenas 2.087 habitantes e que favorece o desenvolvimento de uma cultura associativista, com implicações no processo de participação democrática como fator de desenvolvimento.

Uma das razões de a metade da população ser mais participativa que a outra decorre da herança cultural, a consistir numa cultura da submissão em troca de favores pessoais advinda do modelo clientelista adotado pelo Estado brasileiro, herança lusitana, por certo, pois o modelo português se caracterizava pela mediação privada na distribuição de bens, dificultando o trabalho associativo e de grupos.

Por outro lado, não se pode negar a forte influência dos imigrantes italianos que se instalaram no norte do Estado em início do século XX, com prevalência da pequena propriedade agrícola e de distribuição de renda de forma mais igualitária, contemplando um número maior de famílias, as quais contribuíram para a formação de elementos associativistas no Rio Grande do Sul, mais forte que no resto País.

3.5 A Administração e sua Relação com o Poder Legislativo e Partidos Políticos

Na relação da administração com o Poder Legislativo as pesquisas demonstram que isso acontece de duas formas: uma de caráter público e outra de caráter pessoal; a primeira, como já foi mostrado anteriormente, merece outra ponderação, pois a fraca contribuição dos vereadores nas questões coletivas, ao se limitarem a referendar as decisões da administração, gerando inércia na sua atuação, bem como a falta de conhecimento do seu papel, o que demonstra também o desinteresse em melhorar a sua atuação e evitar atritos para a obtenção de poder de barganha nesta segunda forma de relação. A de caráter pessoal, que visa vantagens eleitorais quando o vereador consegue os benefícios para atendimento do seu eleitorado (como garantia de voto nas eleições seguintes), o que para o governo também representa vantagens, como garantia da governabilidade. Esta relação ocorre predominantemente-

mente com os vereadores da situação, sendo por isso que os entrevistados afirmam que os vereadores, apesar de pouco contribuírem para as políticas públicas, exercem influência na administração.

A relação do Executivo com os Partidos Políticos representa menor intensidade – exceção feita aos períodos eleitorais –, limitando-se à indicação de cargos. Esta relação é a que tem preocupado mais a população em virtude da escolha da equipe de trabalho para ocupar os cargos de confiança mais importantes, uma vez que normalmente recaem sobre os candidatos que não conseguiram se eleger e nem sempre são os mais qualificados para a função, o que compromete a qualidade dos serviços públicos prestados.

O modelo patrimonialista do Estado brasileiro tem provocado este particularismo, no qual as questões individuais se sobrepõem às questões de Estado, prevalecendo a forma de governo iniciada no período do autoritarismo e mantida na atual democracia liberal. Isso faz com que o indivíduo procure o atendimento particular e não o coletivo, sendo esta uma das razões da chamada “crise do Estado”.

3.6 Processos Democráticos como Fator de Desenvolvimento

A participação da população na definição de políticas públicas para o desenvolvimento é verificada na participação de todos os segmentos sociais em reuniões, audiências públicas e seminários. Nesse aspecto, o fator local tem favorecido a proximidade da população com o poder público, fazendo surgir instâncias democráticas de participação, com destaque para o Conselho Agropecuário, que se constitui na maior fonte de elaboração de projetos, planos e estratégias para o desenvolvimento local.

O desenvolvimento do município, no entanto, depende de outros fatores além do processo democrático. A pesquisa apontou como dificuldades para o desenvolvimento local a escassa capacidade de investimentos nos setores produtivos para geração de renda no município, a fragmentação política a dificultar o entendimento da sociedade no sentido de direcionamento dos investimentos; e, por fim, a falta de vontade política do gestor público em destinar os recursos para ações que contemplem a coletividade.

Devem igualmente ser apontados, no contexto da estrutura política do Estado brasileiro, os condicionamentos das decisões políticas impostos pela globalização econômica, sob a influência das organizações internacionais, que têm vinculado os financiamentos ao controle fiscal dos recursos públicos, o que é feito por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Note-se que essas normas apontam somente o direcionamento dos investimentos sem definir onde investir, razão pela qual o poder público – no seu poder de discricionariedade – pode, desde que atendidas as exigências legais, escolher o que é melhor para o município e direcionar os investimentos nas ações que considerar as mais importantes. É neste aspecto que a vontade política dos governantes é importante, na medida em que podem ceder espaços para a população, abrindo a possibilidade para a implantação de processos democráticos de participação popular na definição de políticas públicas.

Assim, para que os processos democráticos de participação popular possam contribuir com o desenvolvimento é necessário que todos os segmentos da sociedade participem do debate para definir as estratégias para o desenvolvimento da sociedade, contemplando a todas as camadas sociais com a mais ampla participação e em todas as instâncias decisórias, podendo expor seu ponto de vista e definir o direcionamento dos investimentos públicos, sem que ocorra privilegiamento de alguns.

3.7 Democracia e Cidadania

Os direitos políticos nunca foram tão exercitados no município desde o plebiscito para aprovação da emancipação até a primeira eleição em 1992. Posteriormente, em nível de partidos políticos, as convenções municipais – com altíssimo índice de filiados – e a criação de novos partidos dão conta da participação da população no debate político, uma das principais conquistas trazidas com a redemocratização do país pela CF/88.

A participação no debate foi um dos principais avanços em termos de cidadania, sem entrar no mérito quanto à forma da definição de políticas públicas abordada anteriormente. Sob a ótica dos direitos políticos são notáveis os avanços no campo da cidadania em razão da significativa inserção da população nos processos decisórios municipais. Também houve avanços com relação aos direitos sociais no que se refere à qualidade de vida dos cidadãos do município, se comparados com o período anterior à emancipação.

A par desses avanços advindos da participação popular e passando para um contexto mais amplo, o município tem os mesmos problemas que afetam a maioria dos brasileiros: apesar das garantias constitucionais de uma vida digna e oportunidades iguais para todos, com o crescimento do município surgem outros problemas, como a falta de emprego e de habitação, os quais não existiam antigamente.

Em conclusão, constata-se pela pesquisa realizada que foi através da participação da população nos debates sobre as políticas públicas que aconteceram os avanços mais significativos – embora tal participação tenha sido limitada pelos governantes na escolha das prioridades no momento da decisão final. As mudanças do sistema tradicional para uma forma inovadora de gestão pública constituíram um marco decisivo no exercício democrático pela inclusão dos cidadãos no debate e na tomada de decisões do poder local.

O principal mérito do exercício democrático é o de estender a todos os atores sociais a oportunidade de construir os espaços públicos na busca de soluções para o desenvolvimento local. Embora algumas organizações políticas não tenham evoluído, a exemplo da maioria dos Conselhos Municipais, que não tiveram autonomia para debater com a sociedade, e do Poder Legislativo, em virtude de seu baixo nível sociocultural a comprometer a representatividade parlamentar, o Conselho Agropecuário deu provas de que é possível e importante ocupar espaço de participação e influir no debate público, como também a experiência mostrou que é possível a população, de uma forma geral, evoluir em termos de cultura participativa.

A busca dos direitos de cidadania torna-se mais fácil quando o cidadão passa a se relacionar diretamente com os gestores públicos graças à proximidade com a estrutura administrativa, juntamente com mecanismos de descentralização de poder, a partir das quais é possível aperfeiçoar os processos de conscientização popular e de abertura dos canais políticos de tomada de decisões.

Como afirma Sousa Santos (2003) a reinvenção do modelo de gestão social tem possibilitado a participação efetiva de todos os segmentos da sociedade junto às instituições, ocupando os espaços públicos de forma significativa, contribuindo para o debate político e nas novas formas de gestão pública a partir de alternativas locais.

No mesmo sentido Fedozzi (2000b) aponta que é nesse processo de participação popular que se constitui uma experiência positiva do poder local, onde a relações entre sociedade civil e poder público vão se construindo à medida que se abrem espaços para a participação da população junto às esferas públicas.

Assim, a par da consciência participativa dos cidadãos, tornam-se fatores importantes para o desenvolvimento local a boa vontade política dos gestores democraticamente eleitos pela população, a destinação dos recursos públicos com base nos direitos de cidadania, um

desenho institucional de formas de gestão democrática que possibilite a participação da população em todas as instâncias decisórias, bem como disponibilidade de recursos financeiros para o atendimento das prioridades escolhidas.

Existem problemas estruturais a serem encarados coletivamente, como a necessidade de elaboração de estratégias para que se inverta o atual processo de emigração da população para outros municípios e se realize um plano de reestruturação financeira para que se possa arrecadar mais, organizando os investimentos dos recursos públicos com base nas potencialidades locais.

O importante é que já existe um diagnóstico do município apontando as saídas para o desenvolvimento do município, muito embora sua efetivação esteja acontecendo de forma bastante lenta, o que prova que a evolução da sociedade em termos de melhoria na qualidade de vida da população não depende apenas da vontade dos agentes locais, mas de aspectos estruturais do Estado brasileiro. Sem mudanças mais abrangentes em nível nacional, as mudanças regionais e locais dificilmente acontecerão. Na luta por mudanças sociais é preciso, pois, ter presentes a dialética e as interdependências estabelecidas entre o global e o local no atual processo de globalização econômica. E, para que isso seja possível, democracia e cidadania devem consolidar-se cada vez mais como princípios fundantes na luta por espaços públicos de dignidade humana solidariamente partilhados.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo identificar as possibilidades e limites da democracia participativa no município de Boa Vista das Missões, numa perspectiva central de análise da implantação de processos democráticos de participação popular como fator de desenvolvimento e forma de exercício prático da cidadania.

Para fazer uma interpretação da democracia participativa e representativa nos limites do município, objetivo principal deste trabalho, iniciou-se pela análise da democracia no Estado Contemporâneo, apresentando sua evolução histórica, chegando-se ao conceito dualista de democracia defendido por Alain Touraine (1996): na sua concepção negativa, é entendida como mecanismo limitador do poder do Estado contra o uso arbitrário do poder; na concepção positiva, pela introdução da idéia de soberania como recurso democrático da vontade da maioria. É pela democracia que o Estado de direito se consolida como princípio ético de liberdade, justiça e solidariedade.

Seguindo a fundamentação teórica que serviu de base para a pesquisa, mostra-se que a concepção liberal de ligação entre a sociedade civil e o Estado acontece por meio da democracia representativa indireta, momento da exteriorização da forma de governo que reproduz a concepção ideológica dominante do Estado, na qual os eleitos, depois de conseguirem a legitimidade pelo voto popular, acabam sendo cooptados pela classe dominante e passam a reproduzir os meios de

dominação que não mais representam os interesse dos eleitores, fato este que tem determinado a crise de legitimidade do Estado, em que a soberania do Estado é quebrada em função da inexistência de maior representatividade popular.

Já de outro lado, a democracia participativa ou direta, pela qual é oportunizada a presença do cidadão comum junto às esferas decisórias, como forma de inclusão institucional da população junto às esferas públicas no âmbito de toda a sociedade, surge como resultado do embate dialético construído por meio dos movimentos de massa e sociais em favor de uma sociedade mais igualitária e justa. Este contraponto ao sistema representativo próprio da democracia burguesa fez aflorar o debate histórico entre sistema representativo indireto e direto de participação popular, determinando o surgimento de experiências inovadoras postas como alternativas de emancipação social, de que é exemplo o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

De outra parte, não menos importante é a abordagem da crise do Estado moderno no sentido de contextualizar as dificuldades encontradas nas finanças locais com o processo de globalização da economia que acompanha o sistema de dominação capitalista, pois a internacionalização do capital impõe a perda da soberania nacional e mantém os interesses das classes dominantes prevalecendo sobre os da maioria da população. A concepção neoliberal, que tomou conta das políticas públicas a partir dos anos 70 do século passado, patrocinou a reforma do Estado brasileiro, incluindo nesta a descentralização política e administrativa dos municípios, reforma esta que, apesar de lhes ter concedido a autonomia, não se desvinculou da centralização financeira, o que mantém a brutal desigualdade nacional em consequência da má distribuição de renda, prejudicando a implantação de uma gestão fundamentada nos interesses locais.

A partir de uma análise da estrutura social brasileira foi possível verificar também que a herança do modelo patrimonialista do Estado brasileiro determinou a ausência de cidadania ao longo de sua História, influenciando na formação social e política do Brasil, no qual a confusão entre o que é público e o que é privado determinou a implantação do modelo político clientelista, burocrático e personalista na sociedade brasileira.

Tendo como referência essa compreensão teórica, passou-se a analisar a forma de participação da população de Boa Vista das Missões na definição das políticas públicas, utilizando-se de um amplo questionamento, em nível de sociedade, a respeito da forma como esta relação se desencadeava em função da herança do modelo de administração existente em Palmeira das Missões no período pré-emancipação em que existia uma fraca representatividade, uma vez que a população raramente chegava a ter contato com o poder público, que era exercido pelos cabos eleitorais, subprefeito e vereadores.

O avanço ocorrido em relação a esse modelo tradicional surgiu com a emancipação político-administrativa no ano de 1992, e a conseqüente implementação de um governo próprio. Com a instalação da nova estrutura administrativa surgiram condições favoráveis para a emergência da cidadania e para que ocorressem mudanças na relação entre poder público e sociedade. A pesquisa mostrou que essa aproximação maior entre população e poder público proporcionou a adoção de um novo modelo de gestão público-estatal, do qual resultaram importantes mudanças nas relações políticas e sociais e na forma de condução das decisões referentes à aplicação dos recursos públicos, rompendo algumas barreiras do sistema tradicional.

O novo modelo, contudo, trouxe uma dualidade em nível de representatividade, caracterizado como um sistema híbrido aqui denominado modelo intermediário entre a democracia direta e a democracia indireta. Ao proporcionar o acesso da população à definição

das políticas públicas por meio de novos canais abertos pelo poder público, institucionalizando um modelo próprio de participação popular e oportunizando o debate político – mesmo não decidindo onde aplicar os recursos públicos – a gestão municipal desencadeou passos importantes na direção da democracia direta. Já quando ocorre a ampliação da representatividade para além do parlamento, com a inserção de novos atores no contexto decisório, tais como os Conselhos Municipais, sindicato e outras entidades – antes inexistentes –, que passaram a contribuir na definição das políticas públicas, verificou-se uma intensificação da representatividade indireta.

Esse sistema intermediário, que representa o avanço da democracia direta pela participação popular, a par da manutenção do modelo personalista, no qual a palavra final fica a cargo da minoria, demonstra o paradoxo da democracia moderna: ao mesmo tempo em que é exercido o direito da população de participar do Estado pelo exercício das liberdades positivas, constata-se a existência de direitos sociais concedidos de cima para baixo pelo Estado, benefícios assistenciais e paternalistas caracterizadores da democracia liberal.

Por fim, em termos de implantação de um processo mais democrático num pequeno município do interior gaúcho, a pesquisa mostrou as dificuldades advindas de fatores econômicos, pela existência muito precária, para não falar em inexistência de recursos disponíveis para uma implantação de projetos de desenvolvimento que coloquem em prática as alternativas ao modelo tradicional de gestão da coisa pública, o qual reproduz e legitima o sistema capitalista. A pesquisa mostrou ainda outros dois fatores como essenciais para a implantação de um processo democrático de participação popular na definição das políticas públicas: o primeiro é a vontade política do gestor público, que permita a contribuição do Estado pela disponibilização de sua infra-estrutura organizacional; e o segundo consiste na reestruturação do modelo institucional, fazendo com que sua estrutura administrativa esteja mais voltada para a participação popular em todas as etapas decisórias, de forma a garantir a

efetiva aplicação e fiscalização dos recursos públicos em favor dos direitos de toda sua população.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. 3. ed. rev. e ampl. Ijuí: Unijuí, 2002.

_____. *A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem judicial justa e solidária*. Ijuí: Unijuí, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *A teoria das formas de governo na história do pensamento político*. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980.

_____. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BURDEAU, Georges. *A democracia*. Tradução de Paulo Antonio dos Anjos. São Paulo: Ed. Publicações Europa América, 1975.

CARNOY, Martin. *Estado de teoria política*. 2. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CODABIM - Conselho de Desenvolvimento Agropecuário e Industrial – *Diagnóstico Municipal 2004*. Boa Vista das Missões, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COOPERFIL. *Revistas de Avaliação Administrativa*. Florianópolis, SC: Oficina de Idéias, 2004.

CORRÊA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

EMATER. Escritório Municipal de Boa Vista das Missões-RS. *Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. Boa Vista das Missões, 2002.

_____. Escritório Municipal de Boa Vista das Missões-RS. *Relatório de Ações e Resultados – 2002/2003*. Boa Vista das Missões, 2003.

ESTADO DO RS. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 3.maio.1990.

_____. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 20 jun. 1990.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2005.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

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

_____. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000b.

GALVÃO, V. *Pesquisa relativa ao consumo de psicofármacos no município de Boa Vista das Missões, RS*. Boa Vista das Missões: Secretaria de Saúde, 2004 (Inédito).

GENRO, Tarso. O Orçamento Participativo e a Democracia. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

_____. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Tradução Sergio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

LATOUCHE, Serge. *Ocidentalização do mundo: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- PELLEGRINO, Carlos Roberto. *Estruturas constitucionais do município* (na interpretação dos tribunais superiores). Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- PONT, Raul. Democracia representativa e democracia participativa. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA DAS MISSÕES. *Informativo Municipal Biênio 2001-2002*. Frederico Westphalen: Gráfica América, 2002.
- _____. *Lei Orgânica do Município de Boa Vista das Missões – RS*. Promulgada em 30 de dezembro de 1996.
- _____. *Lista de presença dos filiados do Partido Democrático Trabalhista – PDT para a convenção do dia 22 de agosto de 1998*. Município de Boa Vista das Missões, 1998.
- _____. *Livro-Ata de reunião de 20/10/1999*. Município de Boa Vista das Missões-RS, 1999.
- _____. *Livro-Ata sem denominação de 1999*. Município de Boa Vista das Missões-RS, 1999.
- _____. *Livro-Ata gestão 97/2000*. Município de Boa Vista das Missões-RS, 2000.
- _____. Secretaria da Fazenda do Município de Boa Vista das Missões-RS, 2005.
- _____. Secretaria da Agricultura do Município de Boa Vista das Missões-RS, 2005.
- _____. Secretaria da Educação do Município de Boa Vista das Missões-RS, 2005.
- _____. Secretaria de Saúde do Município de Boa Vista das Missões, RS, 2005.
- REIS, José Carlos Vasconcellos dos. Os municípios no Estado Federal Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 228:149-176, abr/jun. 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 20. ed. Trad. Antonio P. Machado. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.
- SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das relações internacionais e teoria da interdependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio. *Paradigmas das relações internacionais*. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2004.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- _____; SILVEIRA, Maria Laura *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SERRER, Fernanda. Repensando a democracia: a elaboração de uma gramática social-participativa. In: Desenvolvimento em questão. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania*. Ijuí: Unijuí, ano I, nº 1, jan./jun. 2003.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na “reforma” do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TOURAINÉ, Alain. *O que é democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.

Anexo**QUESTIONÁRIO APLICADO NA PESQUISA**

1. Tipo de representatividade social:
2. Nome:
3. Data da entrevista:
4. Sexo:
5. Idade:
6. Estado civil:
7. Escolaridade:
8. Profissão:
9. Renda mensal:
10. Residência:
11. Entrevistador:

12. Existem reuniões para discutir políticas públicas? Já vem decidido ou evolui no debate?
13. Quem decide como aplicar os recursos públicos? Quem é ouvido? Há fiscalização?
14. Há interesse da administração que o povo escolha o que deve ser feito? Quais motivos?
15. Os vereadores consultam a população sobre as demandas individuais e coletivas?
16. Qual a influências dos vereadores sobre a administração?
17. Os vereadores contribuem na definição das políticas públicas?
18. Qual a participação das entidades nos projetos/programas/políticas públicas?
19. Você pertence a alguma entidade?
20. Você tem interesse em participar da elaboração das políticas públicas no município?
21. A população em geral tem interesse me participar?
22. O que você acrescentaria de relevante em termos de participação da população em termos de participação das políticas públicas?

23. Qual a influência dos partidos políticos na administração?
24. Você é filiado a algum partido político e quais as razões da sua filiação?
25. Você tem conhecimento ou não da existência de projetos ou programas para o desenvolvimento do município?
26. Quais as dificuldades para o desenvolvimento do município?
27. Você solicita serviços à prefeitura? Se solicita, de que forma e a quem foram feitas tais solicitações?
28. Como acontece a sua relação e da população de um modo geral com o poder o público?
29. Você ou algum membro de sua família tem ou teve vínculo empregatício com a Prefeitura?
30. Através de que vias acontecia o atendimento das demandas da população antes da emancipação junto ao município mãe (Palmeira das Missões)?
31. Como era este atendimento?
32. O que motivou a emancipação?
33. O que mudou com a emancipação de Boa Vista das Missões?
34. Houve dificuldades ou resistência por parte da população no que se refere ao processo emancipatório?

UNIJUÍ – UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL

Departamento de Economia e Contabilidade
Departamento de Estudos Agrários
Departamento de Estudos da Administração
Departamento de Estudos Jurídicos

CURSO DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO,
GESTÃO E CIDADANIA

PAULO ROBERTO GALVÃO IGNÁCIO

**O PROCESSO DEMOCRÁTICO COMO FATOR DE
DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE
BOA VISTA DAS MISSÕES, RS**

Ijuí (RS)

2006

Ijuí, RS, 30 de junho de 2006.

À Coordenação do Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu em Desenvolvimento
Ao prof. Dr. Jorge Oneide Sausen

Eu, **Paulo Roberto Galvão Ignácio**, RG nº 5009360958, aluno do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento, da linha de pesquisa Direito, Cidadania e Desenvolvimento, com ênfase em Direito, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, venho por meio deste protocolar uma via da versão definitiva da minha dissertação, intitulada “O processo democrático como fator de desenvolvimento no município de Boa Vista das Missões, RS”. Salienta-se que foram feitas as alterações/recomendações sugeridas em Banca Examinadora ocorrida no dia 28/04/2006, às 08h30min., na sala A-7, do Campus da Unijuí.

Este documento segue assinado pelo mestrando e seu orientador, tornando oficial e definitivo o protocolo da dissertação, que será encaminhada para catalogação na Biblioteca da Universidade – Mario Osorio Marques – e posterior encaminhamento, pelo mestrando, para a confecção da versão definitiva em capa dura.

Atenciosamente,

Paulo Roberto Galvão Ignácio
Mestrando

Dr. Darcício Corrêa
Orientador

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

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](#)