

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

**UBIRAJARA MACHADO TEIXEIRA**

**PODER LOCAL: PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE INCLUSÃO DA  
MINORIA NEGRA NO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA**

Ijuí

2007

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

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

UBIRAJARA MACHADO TEIXEIRA

PODER LOCAL: PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE INCLUSÃO DA  
MINORIA NEGRA NO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA

Ijuí

2007

**UBIRAJARA MACHADO TEIXEIRA**

**PODER LOCAL: PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE INCLUSÃO DA  
MINORIA NEGRA NO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Desenvolvimento, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre pela Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ.

Orientador: Prof. Dr. Darcísio Corrêa

Ijuí

2007

## **DEDICATÓRIA**

A todos que cultivam o sonho sincero de construir uma sociedade mais humana e fraterna. À minha esposa pelo apoio incondicional.

## AGRADECIMENTOS

A todos os familiares, amigos e colegas pelo apoio recebido e pela paciência de conviverem ao meu lado durante toda a realização do mestrado.

A minha esposa Natascha que conviveu diariamente com minhas angústias, me prestando apoio, solidariedade e carinho.

Aos meus pais, Inamar (*in memoriam*) e Maria Helena que me ensinaram o caminho do bem.

A dona Nice e seu José pelas palavras de carinho e confiança.

Aos Professores do curso de mestrado em desenvolvimento, em especial a Professora Raquel Fabiana L. Sparemberger pelo apoio e confiança.

Ao meu orientador professor Darcísio Corrêa pela colaboração imprescindível na execução do trabalho, pela paciência demonstrada, e principalmente pelo conhecimento compartilhado.

Aos membros da Coordenadoria Especial de Relações Comunitárias do Município de Cruz Alta e Secretaria do Planejamento, pelo apoio fundamental na realização do trabalho, e a todas as pessoas que concederam espontaneamente as entrevistas, em especial ao público afro-descendente.

## RESUMO

A evolução da estrutura federativa no Brasil deixa o município num papel estratégico do ponto de vista da aplicação das políticas públicas. Com isso surgem inúmeras experiências de organização do poder local, no sentido da gestão. Entre estas experiências encontra-se o Orçamento Participativo (OP), o qual foi introduzido em gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados, se destacando a de Porto Alegre (RS) aplicada desde 1989 e que lhe deu notoriedade nacional e internacional, sendo hoje aplicado em inúmeros municípios brasileiros.

Em Cruz Alta, a implantação do OP sugere uma análise de suas conseqüências, tendo em vista as bases histórica, política e social, sob as quais o município foi construído. Verificando a história particular de Cruz Alta se percebe que o mesmo possuiu exagerada relação com as políticas coronelistas conservadoras, que mantinha o controle do poder local, e por ter sido o centro de irradiação e aplicação das políticas conservadoras desde sua formação, guarda até hoje traços históricos de subordinação a este modelo político de submissão das camadas populares. Outro aspecto relevante é que Cruz Alta conviveu de perto com o processo da escravidão, chegando ser o quinto pólo escravista do estado.

Com estes precedentes históricos, em que num mesmo município se tem a figura dos descendentes de escravos e os coronéis, o presente trabalho realizou um estudo de todo este cenário, e verificou como se dá a participação e inclusão social do afro-descendentes por meio do Orçamento Participativo implementado em 2005, bem como, relatando como está estruturado e é aplicado o OP de Cruz Alta.

Palavras-Chave:

Orçamento Participativo; federalismo; cidadania; coronelismo; afro-descendente; poder local;

Cruz Alta; participação popular; escravidão; minoria negra; inclusão social.

## ABSTRACT

The evolution of the federative structure in Brazil let the city in a strategic role from the point of view of the public policies application. Therefore several experiences of local power organization arise, in the management sense. Among these experiences is the Participative Budget (OP), which has been inserted in managements of the Workers Party (PT) and its allies, being distinguished of Porto Alegre (RS) applied since 1989 and gave to it a national and international notoriety, which is nowadays applied in several Brazilian cities.

In Cruz Alta, the OP implantation suggests an analysis of its consequences, in view of the historic, politics and social bases, under which ones the city was built. Verifying the particular history of Cruz Alta, it is realized that the same one has excessive relation to the colonelcy conservative polices, which kept the control of the local power, and for has been the irradiation and application center of the conservative polices since its formation, it keeps until today historical features of subordination to this political model of submission of the popular layers. Another relevant aspect is that Cruz Alta has coexisted close up to the slavery process, becoming the fifth slavery pole of the state.

with these historical precedents where in the same city has the figure of the descendants of slaves and colonels, this assignment developed a study of this hole scene, and it verified how is the process of participation and social inclusion of the afro-descendants through the Participative Budget implemented in 2005, as well as, relating how it is structuralized and how the OP of Cruz Alta is applied.

**Key-words:** Participative Budget, federalism, citizenship, colonelism, afro-descendant, local power, Cruz Alta, popular participation, slavery, black minority, social inclusion.

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 09  |
| <b>1 Poder Local: A Estrutura Federativa e Organização Histórica De Cruz Alta</b> .....  | 13  |
| 1.1. Poder Local e Cidadania .....   | 13  |
| 1.2. Evolução da Estrutura Federativa no Brasil e o Poder Local .....  | 25  |
| 1.3. Origens Históricas da Formação Política de Cruz Alta.....   | 42  |
| 1.4. O Coronelismo na Formação Política de Cruz Alta .....   | 54  |
| 1.5. A formação da Minoria Negra no Município de Cruz Alta.....  | 67  |
| <b>2 Poder Local: A Recente Experiência Do Orçamento Participativo Como Novo Paradigma De Administração Do Poder Local E A Experiência Do Orçamento Participativo Em Cruz Alta Com Inclusão Social</b> ..... | 84  |
| 2.1 Alternativa de Administração Popular via OP no contexto Brasileiro .....   | 84  |
| 2.2 Orçamento Participativo como processo de Inclusão Social .....   | 95  |
| 2.3 A Experiência de Implantação do Orçamento Participativo em Cruz Alta.....  | 101 |
| 2.3.1 O Organograma do OP .....  | 105 |
| 2.3.2 Metodologia de Trabalho.....   | 112 |
| 2.3.3 A participação Popular: quem participa?.....   | 117 |
| 2.3.4 Obras Realizadas e Dificuldades Resultantes.....   | 122 |
| 2.4 Orçamento Participativo como Modelo de Gestão e Inclusão Social da Minoria Negra no Município de Cruz Alta. ....   | 124 |
| 2.4.1 Metodologia aplicada na obtenção das informações utilizadas .....  | 124 |
| 2.4.2 O reconhecimento público simbólico do OP .....   | 130 |
| 2.4.3 A construção das propostas orçamentárias segundo a comunidade .....  | 134 |
| 2.4.4 As classes sociais e sua atuação no OP na visão afro-descendente.....  | 138 |
| 2.4.5 O despertar de interesse e compreensão pelas questões locais a partir do OP .....  | 142 |
| 2.4.6 A participação e inclusão social dos negros no OP de Cruz Alta .....   | 146 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | 159 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 167 |
| <b>ANEXOS.</b> .....   | 173 |

## **Introdução**

As políticas de participação popular na gestão pública têm sido alvo, nos últimos trinta anos, de inúmeros estudos e debates, motivados principalmente pelo processo de democratização do país, e mais especialmente, pela chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados, nas capitais, Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG) no ano de 1989. Ambas as administrações colocaram em prática o Orçamento Participativo (OP), sendo que principalmente a experiência de Porto Alegre se tornou referência, nacional e internacional, em termos de democracia participativa.

São vários os resultados obtidos com as políticas de participação, entre as quais podem destacar-se o controle social, a melhoria do índice de acerto das políticas empregadas e principalmente a inclusão das pessoas no processo decisório, com o desenvolvimento da cidadania. Nesse último aspecto se pode analisar o resultado a partir da participação de diferentes agentes sociais, com diferentes conhecimentos, culturas, posição social, descendência étnica, cor, mas todos voltados para a produção de políticas públicas, transformando-se em personalidades anônimas de seu tempo.

A participação popular nas decisões dos rumos de uma administração pública revela um importante despertar de consciência das diferentes comunidades e pessoas envolvidas no

interesse pela coisa pública. Destarte, estas políticas, em especial o Orçamento Participativo, além de transferir poder de decisão aos governados, contribui na transformação de meros contribuintes de impostos em cidadãos.

Estas experiências levaram inúmeros outros municípios, administrados ou não pelo PT, a colocarem em prática o OP como mecanismo de gestão para a definição das prioridades municipais. Nesse sentido, o município de Cruz Alta, que em 2005 deu início a uma nova administração pública, tendo à frente o prefeito Wilson Roberto (PT), em uma coligação que conta com a participação do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), colocando em prática logo no primeiro ano o Orçamento Participativo de Cruz Alta.

A implantação do OP em Cruz Alta sugere uma análise de suas conseqüências, tendo em vista as bases histórica, política e social, sob as quais o município foi construído. Verificando a história particular de Cruz Alta se percebe que o mesmo possuiu exagerada relação com as políticas coronelistas conservadoras, que mantinha o controle do poder local, e por ter sido o centro de irradiação e aplicação das políticas conservadoras desde sua formação, guarda até hoje traços históricos de subordinação a este modelo político de submissão das camadas populares. Outro aspecto relevante é que Cruz Alta conviveu de perto com o processo da escravidão, chegando ser o quinto pólo escravista do estado.

Com estes precedentes históricos, em que num mesmo município se tem a figura dos descendentes de escravos e os coronéis, é interesse do presente trabalho promover um estudo de todo este cenário, e verificar como se dá a participação e inclusão social dos afro-descendentes por meio do Orçamento Participativo implementado em 2005. Para tanto, o trabalho será dividido em apenas dois capítulos, sendo o primeiro destinado à elaboração de

um referencial teórico, e o segundo detendo-se à discussão sobre o OP e à análise do sistema aplicado em Cruz Alta.

No primeiro capítulo abordar-se-á o poder local em sua relação com a cidadania e a estrutura federalista existente no país, no sentido de localizar, do ponto de vista da estruturação de poder, o papel atinente à esfera local e verificar como se deu sua evolução até o presente momento. Mais à frente se ingressará no resgate histórico do município, fazendo-o sob três enfoques: do ponto de vista geral de sua formação política; do ponto de vista da formação de sua minoria negra; e do ponto de vista de seu caráter coronelista. Estas dimensões nos darão um panorama do conteúdo formador do município no sentido de buscar uma compreensão de seu extrato social vigente e conseqüentemente o grau de importância da aplicação do Orçamento Participativo em um município com tais características.

O segundo capítulo dedicar-se-á a abordar o tema específico do OP, trazendo uma breve contextualização das formas alternativas de administração popular, tendo como referência principal o município de Porto Alegre, ingressando-se, ainda, no debate sobre o processo de inclusão social por meio dessas políticas aplicadas. Nesse capítulo encontrar-se-á a descrição da implantação do OP em Cruz Alta sob os aspectos de sua organização, metodologia, perfil do público participante e o efeito das obras não realizadas. Como ponto central do mesmo se apresentará a discussão sobre o OP como modelo de gestão e inclusão social da minoria negra do município. Neste enfoque basear-se-á quase que exclusivamente na análise das entrevistas realizadas com o público afro-descendente participante e não-participante, além de outras entrevistas acessórias.

Toda a estruturação do presente trabalho está baseada nas temáticas do poder local e da participação popular, e encontra sua importância devido à estrutura histórica verificada no

município, de viés coronelista e patrimonialista, que exclui sistematicamente importantes seguimentos sociais. Dentro desse cenário é objetivo do presente trabalho demonstrar o funcionamento do OP de Cruz Alta como modelo de gestão, buscando averiguar de que forma se dá a inclusão social da minoria negra, historicamente excluída, com a aplicação desse tipo de política. Pretende-se organizar um estudo capaz de servir de subsídio aos agentes públicos e sociais, sob a forma de estruturação e aplicação do OP em Cruz Alta, mostrando os efeitos do coronelismo político na exclusão social. Tudo isso no sentido de contribuir com a democratização do poder local.

## **1. PODER LOCAL: A ESTRUTURA FEDERATIVA E ORGANIZAÇÃO HISTÓRICA DE CRUZ ALTA**

### **1.1 – Poder Local e Cidadania**

A questão da cidadania é fonte reveladora dos desdobramentos que se objetiva estudar no presente trabalho. Nesse sentido é prudente ao bom desenvolvimento do presente buscar uma compreensão acerca do termo cidadania, fazendo isso a partir de uma visão e conceituação moderna, encarando desde já a cidadania como fio condutor da discussão a ser travada.

Não apenas a cidadania em um olhar mais abrangente, mas sua articulação de caráter específico com o poder local é desdobramento necessário. Assim sendo, buscar-se-á a caracterização do poder local como domicílio de exercício ou negação da cidadania.

A compreensão de cidadania pode ser buscada, em um primeiro momento, desde os tempos dos Hebreus, passando pelas Cidades-estado da Grécia antiga, Roma, entre outros momentos históricos bem ressaltados na obra organizada por Jaime Pinsky e Carla Bassanezi Pinsky, *História da Cidadania*. Todavia, o interesse aqui, como já anunciado, é deter-se à compreensão moderna de cidadania, que já revelará uma complexidade natural e suficiente ao debate proposto. Mesmo assim, é necessário dizer que a compreensão da cidadania no período antigo, ao menos em sua extensão, não é o mesmo que o moderno. No período antigo caracterizava-se o cidadão como sendo aquele pertencente a um *status* social, que revelava a diferença entre as pessoas em diferentes classes sociais, e por conta disso somente o que pertencia a determinado *status* é que poderia exercitar a cidadania. Mas, segundo Marshall (1967, p.64),

esse *status* não era de cidadania no moderno sentido da expressão. Na sociedade feudal, o *status* era marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres e plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude da sua participação na sociedade.

Com a transição à Idade Moderna, a partir das revoluções burguesas, começa a ser formulada uma nova compreensão acerca da cidadania, caracterizada e construída em meio a inúmeros e acirrados conflitos sociais. Esta cidadania originária da Idade Moderna dá lastro à conquista de três categorias de direitos, os quais a caracterizam. Os direitos civis, que emergiram no século XVIII; os direitos políticos do século XIX; e os direitos sociais, construídos a partir do século XX (MONDAINI, apud *Pinski e Pinsky*, 2005).

Na obra clássica de Marshall (1967, p.63-64), a compreensão moderna de cidadania é apresentada dentro desta divisão em três partes: civil, política e social, nos seguintes termos:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito a justiça. (...) Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e o conselho do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Com a evolução deste entendimento consolida-se a idéia de que, dentro da complexidade de organização social existente, o exercício da cidadania somente seria possível, em uma primeira análise, nas sociedades que reservarem estas categorias de direitos aos habitantes que dela fazem parte. A necessidade desses direitos serem direcionados e possibilitados a todos os seus. Ser cidadão significa poder ter em sua vida a manifestação destes direitos e poder exercitá-los na comunidade a que pertencem. Segundo as palavras de Jaime Pinsky, (2005, p.9) na obra *História da Cidadania*,

ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é em resumo ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranqüila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.

Ao significado da cidadania adiciona-se um caráter diferenciado nos estudos apresentados por Darcísio Correa (2002), na obra *A construção da cidadania*, na qual o

mesmo entrelaça a cidadania com os direitos humanos, alertando existir uma fragilidade na conceituação da cidadania, que por muitas vezes se demonstra mais ligado ao direito no viés dos direitos humanos. Dentro dessa conotação Correa (p.217) apresenta sua conceituação:

A cidadania enquanto vivência dos direitos humanos é uma conquista da burguesia: direitos de cidadania são os direitos humanos, que passam a constituir-se em conquista da própria humanidade. A cidadania, pois, significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao 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 para a superação da exclusão existente.

As reflexões apresentadas não guardam conflitos entre si, sendo que todas apontam no caminho da emancipação do indivíduo, em um cenário em que todos possam exercer direitos comuns. A cidadania em sua plenitude demonstra a possibilidade livre e consciente do indivíduo no seu exercício.

Freqüentemente os cidadãos são chamados para exercer sua cidadania pelo voto, em eleições para escolha de prefeitos, governadores, presidente, vereadores, deputados estaduais e federais e senadores. Não há dúvidas de que o exercício do voto simboliza o exercício da cidadania. Todavia, a busca da cidadania plena corresponde e exige cada vez mais indivíduos libertos de consciência. Os indivíduos podem estar ligados em seu *status* por leis que lhes garantam os direitos civis, políticos e sociais, mas podem estar inteiramente separados pelos níveis de consciência, econômico e social, sendo esta a situação da maioria dos brasileiros que possuem garantias constitucionais não efetivadas.

Nesse sentido ter cidadania vai além de códigos bem elaborados, necessitando uma *práxis* libertadora, capaz de transformar as intenções em inclusão social real, em que a maioria possa gozar dos benefícios de pertencer a determinado *status*. A cidadania compreende a libertação do indivíduo do processo de exclusão social, podendo esta exclusão apresentar-se com diferentes faces: econômica, política e social propriamente dita.

No caso brasileiro os indivíduos estão ligados pelo laço da Constituição da República Federativa de 1988. A partir dela surge o cidadão brasileiro, que corresponde a todos os indivíduos subordinados e enlaçados pela Constituição. No modelo de organização pátrio as leis da República, em especial a Constituição, definem as bases da cidadania brasileira. O cumprimento das leis igualmente definidas a todos cria o *status* brasileiro.

A Constituição de 1988 traz consigo a característica de ter sido considerada a Constituição Cidadã. Esta caracterização surge do fato de que em seus mandamentos estão bem delineados os direitos civis, políticos e sociais de todos os seus cidadãos. Tal explicitação de direitos é por muitos questionada, sob o argumento de o Brasil não possuir bases históricas e sociais necessárias para a sua aplicação, o que poderia tornar a Carta Magna desacreditada de seu próprio povo. Outros, porém, acreditam ser ela o reflexo dos anseios da comunidade nacional da época e deve servir como algo a ser constantemente perseguido até sua efetivação.

A própria Constituição é definidora do Brasil como uma República Federativa, anunciando como entes federados a União indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito

Federal, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito, sendo que entre seus fundamentos se encontra a cidadania.

Dentro dessa organização do Estado brasileiro encontra-se o município como ponto de partida, ao menos do ponto de vista do indivíduo, sendo ali que o mesmo reside, constitui família, trabalha, participa. Nesse aspecto o Poder local, compreendido como aquele existente na esfera do município, permite fazer uma melhor relação do indivíduo com a cidadania.

Ao Poder local se pode atribuir todo o poder existente no âmbito do município, podendo ser caracterizado pelo próprio Executivo municipal e pelo Legislativo, mas, muito além disso, pelos Conselhos Municipais das mais diferentes áreas, associação de moradores, cooperativas, sindicatos, igrejas, clubes, partidos políticos, movimentos sociais, orçamento participativo, entre vários outros organismos de locais. A tudo isso se pode atribuir ao referido Poder local.

É no âmbito dessas organizações de poderes que o indivíduo exerce sua cidadania, seja ela política, civil ou social. O Poder local, compreendendo a existência de um espaço público, deve criar condições para que os seus cidadãos possam nele explicitar as características da cidadania:

Portanto 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 (CORREA, 2002, p. 221).

No município a percepção das diferenças locais, entre seus indivíduos, é mais visível diante da proximidade existente e permite de uma maneira mais sólida a efetivação de políticas motivadas pelo Poder local, no sentido de garantir a participação efetiva desses indivíduos, por meio de espaços públicos existentes ou criados para determinadas finalidades inclusivas.

A organização do poder público sempre se anuncia de forma includente, mesmo que montada sob bases conservadoras e antidemocráticas. Todavia, é prudente compreender tal situação do ponto de vista de quem está no poder, pois este está a serviço de “alguém”, de um grupo ou de grupos, e acima de tudo alicerçado por uma ideologia orientadora, sob a qual demonstram convicção, mesmo que esta convicção represente deixar à margem milhares de pessoas, não necessariamente das políticas, mas da política. No dizer de Corrêa (p.227),

o espaço público é a esfera da democracia e da igualdade construídas pelas convenções da comunidade humana. A postura de que o espaço público não é um dado natural mas um construído político reafirma nossa tese de que o cidadão é na sua essência um sujeito político.

Embora a construção da cidadania se revele pelo laço existente a partir da Constituição e a pela criação objetiva de espaços públicos de participação, principalmente na esfera local, é notório que muitos indivíduos restam excluídos do dito *status*. Assiste-se nos municípios que indivíduos que facilmente poderiam ser incluídos deixam de sê-lo por questões de concepção. Esta exclusão pode gerar uma reação de forças, evidentemente mais organizadas, na busca da inclusão: Para Barbalet (1989, p. 149), *os que forem excluídos do status de cidadania podem achar necessário recorrer à força para tentarem conseguir a sua inclusão e as vantagens que ela dá.*

O processo de busca de inclusão acentuado por Barbelet traz à tona a necessidade de uma organização social consciente na busca de tal inclusão. Esta mobilização social pode vir por meio dos movimentos sociais organizados, compreendidos aqueles de cunho mais abrangente para além das fronteiras do município, como são exemplos o Movimento dos Sem Terra (MST) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Também se pode dar através de movimentos organizados a partir de uma questão específica no município, como movimentos pela moradia em determinado bairro, pela água encanada, pela luz, pela eleição de diretores, pelo calçamento de uma rua, pela eleição de uma associação de moradores. Barbelet (p.145) refere que as mobilizações sociais são ainda mais importantes, em momentos de endurecimento ideológico de contrariedade a participação: *Os movimentos sociais tornam-se mais essenciais na luta pela expansão da cidadania no momento em que o propósito dos que se opõem ao alargamento da participação está no auge.*

Já para Marshall o exercício do poder político é a maneira de garantir os direitos sociais: *pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende apenas do cumprimento das obrigações gerais da cidadania.*

O município é o local onde se pode dar o primeiro passo em direção à cidadania plena, pois, construindo-se cidadãos nos municípios, certamente se construirá a tão almejada cidadania nacional. Objetivamente se deve perceber que o conceito de cidadania, abarcando a possibilidade de incluir a maior parte da população, é uma visão contemporânea. Antes da idade moderna o conceito de cidadania estava ligado, de fato, à exclusão da maioria, em que o termo cidadão, e portanto quem poderia exercer a cidadania,

era atribuído a uma minoria, em uma clara visão de não possibilitar que a maioria pudesse participar. (BARBELT, 1989).

A cidadania moderna dever ser buscada, como já manifestado, de forma incansável, principalmente a partir do poder local. Não há como compreender a efetivação da cidadania plena em um município onde os “cidadãos”, em sua grande maioria, não participam efetivamente das suas decisões e caminhos e que não tenham acesso a direitos básicos. Em um município onde inúmeros indivíduos com idade escolar, ou até mesmo em idade avançada, não são sequer alfabetizados. Não se pode compreender o cidadão a partir da única possibilidade de votar ou ser votado.

O poder local ganhou a partir da Constituição de 1988 uma nova dimensão, abrindo novas possibilidades. Isso se deve em muito a elevação do município a condição de ente federado, atraindo para si muitos poderes e responsabilidades, ao que se conhece como processo de descentralização e municipalização das políticas públicas. Este processo de elevação a ente federado será objeto do estudo no ponto seguinte do trabalho.

Com o processo de municipalização e descentralização o município ganha poder, o que não quer dizer necessariamente que ganhe estrutura para implementar as políticas descentralizadas. Todavia, a carga de poderes declinados ao município traz a necessidade de um processo de organização eficiente na política e capaz de implementar as demandas. É no local que as pessoas vivem e passam seus dias, desta forma, é no local que se abre a primeira possibilidade de interferência direta do cidadão, ou ao menos em sua maioria, em relação a aplicação das políticas, tendo em vista a proximidade de eleitor-cidadão com sua realidade. A descentralização e municipalização tornam-se assim aliadas do processo de

implementação de políticas de participação no município que auxiliam na consolidação da cidadania, nos termos antes referida.

No entanto, a proximidade do indivíduo com o poder local e a crescente demanda local não representam, necessariamente, a existência de participação ofertada pelo referido poder. O município tem latente em seu formato de organização e encargos, a possibilidade de fazer com que a proximidade do indivíduo transforme-se em participação democrática, mas, porém, não quer dizer que isso se efetive na plenitude. Segundo os dizeres de Orlando Alves dos Santos Junior, na obra *Democracia e Governo Local* (2001, p32), temos,

portanto elementos para argumentar que a descentralização municipal não é um mecanismo suficiente para garantir nem a gestão democrática nem maior justiça social no plano local, tendo em vista que a identidade entre descentralização, democracia e equidade não é inequívoca.

O Município possui uma estrutura de organização que poderá voltar-se à participação democrática de seus munícipes, ou poderá manter às velhas e conhecidas metodologias de exercício do poder, voltadas para o patrimonialismo e coronelismo como veremos nas páginas seguintes do trabalho. A referida estrutura de organização compreende a existência de um prefeito, vice-prefeito, vereadores, todos eleitos pelo voto popular, e ainda, secretários municipais e outras funções cuja a indicação cabe ao prefeito. Ao lado disso ainda existe os conselhos municipais, criados a partir das constituição de 1988 e que servem para discutir temas específicos, sendo que em muitos casos o prefeito cria os conselhos na surdina e acaba tendo o controle dos mesmos. Toda esta estrutura institucional de poder, poderá ou não se colocar a serviço da cidadania.

A política da troca de favores acaba sendo, no pensar de boa parte dos administradores locais, a fórmula ideal para manter os indivíduos subordinados às suas vontades, contando com estes como meros eleitores para sustentarem suas vitórias eleitorais nas urnas. O prefeito municipal, dentro desta lógica, mantém uma relação direta com o cidadão, mas não de libertação cidadã e sim, de alienação. Desta forma, o desenho constitucional dado aos municípios, tem sido aplicado de forma desvirtuada na maioria dos casos, deixando de lado qualquer interferência do cidadão no processo de organização do poder local.

Não está se falando que aplicar ou não aplicar o Orçamento Participativo (OP) como mecanismo de gestão, mas sim de oportunizar aos indivíduos a possibilidade de constituírem uma consciência cidadã nos mais variados aspectos a partir da implementação de políticas que saiam do eixo de alienação e subordinação dos indivíduos. O caso dos conselhos municipais é um exemplo típico, podendo se transformar em um caminho de participação da comunidade, mesmo que por via representativa, todavia, em boa parte dos municípios ou talvez em sua maioria, como já destacado acima, os prefeitos criam os conselhos por obrigação legal e colocam pessoas a ele subordinadas como membros inexistindo qualquer debate. Sendo que, nos municípios onde há debate, muitas vezes aqueles que os provocam acabam sendo sufocados pelo constrangimento sendo consideradas pessoas chatas e inconvenientes.

Aos municípios abriu-se uma série de caminhos para colocar em prática a cidadania, porém há inúmeros obstáculos a serem superados de uma cultura e uma política implantada no Brasil a mais de dois séculos. O poder local e a cidadania guardam íntima relação, pois esta se aflora num primeiro momento naquele. Desabrochar esta relação é

papel fundamental do estado contemporâneo, na perspectiva de liberta-se de uma postura política ultrapassada, que deixa o cidadão em segundo plano, caminhando para sua libertação e fazendo a partir desta nova política forma de buscar alternativas para soluções de sérios problemas vividos pelas comunidades locais. O eixo da discussão é a superação de um modelo patrimonialista e coronelista em direção a uma modelo de inclusão e cidadania no poder local, e partir disso elevando às esferas superiores.

Dentro deste enfoque, no decorrer do trabalho enfrentar-se-á o problema da minoria negra no município de Cruz Alta, sua formação desde a escravidão até a precariedade vivenciada por seus descendentes na atualidade. Esta situação desperta um questionamento sobre as políticas que são implantadas para enfrentar um problema secular de exclusão e opressão, no sentido de fazer uma inclusão cidadã. A “minorias” negra, bem como outros grupos, simplesmente são excluídos do processo social, mantendo o direito à cidadania somente no aspecto formal, sendo que do ponto de vista real na sua grande maioria mora em casebres, não encontram motivação para freqüentar a escola, são vítimas do desemprego e de sub-empregos e pior, da discriminação de cor.

Dentro do processo de cidadania um dos principais fatores é tornar os indivíduos cidadãos protagonistas de seu tempo, deixando de lado o voto a cabresto e conseguindo agir de forma livre e consciente. Nesse sentido as políticas de participação, como o Orçamento Participativo (OP), tornam-se fundamentais para elevar de categoria os cidadãos de uma comunidade. Na seqüência do trabalho se poderá perceber de uma forma bastante característica como se dá todo este processo no Município de Cruz Alta, que se formou em meio à escravidão, sendo um dos pólos populacionais do escravismo gaúcho,

passando pela exclusão social e pelo efeito da aplicação do OP para esta comunidade nos dias atuais.

A cidadania assume formatos diferenciados em cada lugar, pois a sua compreensão e análise depende em muito das condições sociais, culturais, políticas, econômicas e principalmente do nível de consciência dos indivíduos, uma vez que a cidadania é uma prática evolutiva de libertação.

## **1.2 - Evolução da estrutura federativa no Brasil e o Poder Local**

A organização geopolítica no Brasil tem início com o descobrimento (1500), sendo dinamizada com a chegada dos primeiros colonizadores-exploradores. Nesse período os imigrantes começaram a se concentrar nas proximidades litorâneas, sendo formados os primeiros lugarejos e vilas, que mais à frente dariam origem aos primeiros municípios. Figuraram entre as primeiras cidades do Brasil-Colônia: Salvador (Bahia), João Pessoa (Paraíba) e São Cristóvão (Sergipe).

Com o passar da colonização a ocupação do território brasileiro vai criando corpo e os povoados começam a se espalhar por todo o continente, inclusive em seu interior. Esse processo de povoação e colonização segue o ritmo do processo de exploração econômica: de início com a exploração do pau-brasil, seguindo-se com a exploração da cana-de-açúcar, a mineração, o café, até chegar ao processo de pré-industrialização e industrialização.

Paralelamente a tudo isso vai ocorrendo o aumento da criação de gado e outras variadas culturas em escalas menores.

Tal processo de colonização-exploração faz com que o território brasileiro vá sendo povoado, com o surgimento de lugarejos, vilas e municípios, nas regiões litorâneas, Nordeste, Centro e Sul, sucessivamente.

Embora o processo de exploração inicial seja o mecanismo de povoação do território, este ganha força e ressonância a partir de 1532, com a distribuição das capitâneas hereditárias, que alastraram em boa medida a ocupação de todo o território nacional. As capitâneas foram distribuídas a famílias com laços de confiança junto à Coroa Portuguesa, sendo uma das finalidades povoar o imenso país de dimensões continentais. As terras foram distribuídas entre fidalgos da pequena nobreza e funcionários da burocracia monárquica, entre outros. É notório, todavia, que nem todas as capitâneas conseguem lograr êxito quanto ao propósito inicial. (LINHARES, 1990, p.57).

Os municípios e vilas vão se formando, surgindo ainda as províncias, algumas delas resultantes das referidas capitâneas hereditárias. A vida e a organização social existentes no Brasil se dava na esfera local, ou seja, nas vilas e municípios, sendo que as províncias detinham papel meramente geográfico, tudo controlado pelo poder central-centralizador da Coroa.

Com a vinda da Coroa Portuguesa para o Brasil no ano de 1808 e, mais à frente, com a consolidação do Império (1822-1889), nosso país convive com o unitarismo, quando a centralização de poder é a marca característica. Não que antes da chegada da Coroa assim

não se procedesse, pelo contrário; mas, com a chegada da família real ao Brasil, começa-se a deixar a situação de colônia para trás. O país convive com esta situação por longo período, sendo que, aos poucos vozes republicanas e federalistas começaram a surgir na defesa da implantação de um novo modelo organizador do Estado e contra o poder imperial centralizador.

Colha-se o exemplo trazido na época pelo Rio Grande do Sul, que lutou contra o Poder Imperial por longos anos, com a defesa do federalismo, buscando a separação da pátria-mãe. Os ideais federalistas nortearam os farroupilhas, embora no momento de concretização da Constituição da República do Rio Grande, formulada e aprovada na vila de Alegrete, hoje município de Alegrete, última capital farroupilha, a teoria federalista não tenha ingressado no texto constitucional. (BONAVIDES; ANDRADE, 1991).

O federalismo possuía seguidores e defensores, de que é exemplo o jurista baiano Rui Barbosa. Todavia, embora o país não vivenciasse um movimento federalista fortemente organizado, mesmo assim fomentava-se o debate e se pressionava o Império. Com a Revolução de 15 de novembro de 1889 Deodoro da Fonseca colocou fim aos tempos do Império, proclamando a República e, juntamente com a Proclamação da República, instituiu o federalismo. Tal situação gerou surpresa, tendo em vista que se esperava pela instituição do federalismo, mas não pela proclamação da república, que foi um anúncio inesperado. Na oportunidade imaginava-se que o federalismo viria com o terceiro reinado, mas veio na forma de República. (BONAVIDES, 1985).

O Brasil Imperial possuía uma forte organização da esfera local, com municípios e vilas espalhadas por todo o país. As províncias não possuíam um processo sólido de

organização. Mesmo assim, ao proclamar a República sob a forma de federação, galgaram-se as províncias ao *status* de Estado-membro da federação e os municípios foram relegados a assunto interno e doméstico de cada Estado. (HORTA, 1995). Tal situação roubou a originalidade do federalismo pátrio, sendo esta a conclusão assumida por Paulo Bonavides na obra *Política e Constituição – Os Caminhos da Democracia*.

Essa interpretação de Bonavides decorre justamente do nível de autonomia e organização vivenciado pelos municípios, enquanto as províncias foram elevadas a Estado por “decreto” e, a partir de então, puderam organizar suas constituições, bem como eleger seus representantes e administradores, tudo isso preservando o território da província. O Brasil, em 15 de novembro 1889, teve proclamada a sua República, passando a ter seu Governo Provisório, sendo que em 24 de fevereiro de 1891 teve aprovada sua primeira Constituição, dando fim ao governo provisório. A Constituição de 1891 rompe definitivamente com o sistema monárquico e inova com a República, o Federalismo e o Presidencialismo.

O país passa a ser chamado de Estados Unidos do Brasil, sob a influência do país norte-americano. De fato, o Brasil passa a ser uma República federativa com forte influência de tal modelo. Todavia, no Brasil, ao contrário dos Estados Unidos, ocorreu a elevação das províncias ao *status* de Estados-membros, ao passo que no país norte-americano ocorreu a ligação de 13 colônias inglesas, independentes uma da outra.

Cabe aqui, antes de adentrar no debate de evolução da estrutura do federalismo na esfera do poder local brasileiro a partir de sua implantação, compreender o significado de uma federação. Para tanto, o autor José Alfredo de Oliveira Baracho, em sua *Teoria Geral*

*do Federalismo* (obra premiada com a Medalha Pontes de Miranda), destaca a teoria de Jellinek como uma das mais aceitas pela doutrina, que consistia em afirmar que “o Estado Federal é um Estado soberano, formado por uma variedade de Estados-membros. Trata-se de uma união de Direito Público entre os Estados, que estabelecem uma soberania, cujos participantes são os próprios Estados”. (BARACHO, 1986).

A federação é a união de estados, os quais gozam de autonomia em relação ao poder central, mas somente este possui a soberania e, no caso brasileiro, as províncias, como já anunciado, foram elevadas à condição de Estado, no sentido de formar a federação brasileira com a união dos estados-membros, então criados. Aos municípios foi relegado papel secundário durante a Primeira República, tanto é que com a proclamação da República e a instituição da federação foram nomeadas juntas com a indicação de interventores para gerir o município, ignorando sua capacidade de auto-organização.

O processo de assimilação do povo, bem como da classe política, foi efetivamente complicado, tendo em vista que o país deixava para trás dois terços de século sob o regime de Estado simples, unitário, monárquico, parlamentar, ingressando em um regime totalmente diferente: a República Federativa, sob o comando presidencialista. (CAVALCANTI, 1983).

O Brasil Imperial foi sucedido por um Governo Provisório (1889–1891) e, com a primeira Constituição republicana (1891), instituiu-se o Poder Público Federal, composto pelo *Executivo, Legislativo e Judiciário*. O Executivo, comandado por um Presidente da República eleito pela vontade do povo para mandato de quatro anos; o Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional, de atuação bicameral – Câmara e Senado -

composto por deputados, com mandato de três anos e senadores com mandato de nove anos; e o Judiciário, com juízes e tribunais espalhados pelo país e, ainda, o Supremo Tribunal Federal, composto por quinze juízes nomeados, de forma concorrente, pelo Presidente da República e o Senado.

Os Estados-membros, ao editarem suas constituições, lançaram nelas o seu regramento “doméstico” quanto à organização e formação dos municípios. Nota-se que, ao implantar o federalismo, dentro do modelo dualista – União e Estados – a Constituição de 1991 previu apenas um artigo (art. 68) tratando dos municípios e orientando os Estados sobre o tema, o qual manifestava que *“os Estados se organizarão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”*. (BONAVIDES, 1985).

O duro golpe sofrido pelos municípios com a proclamação da República Federativa, que os relegou a um segundo plano, desenhou a trajetória destes durante a Primeira República. Os municípios conviveram com o flagelo político por todo este período, sendo que tal situação se mostrava um revés gigantesco tendo em sua situação organizativa. Segundo Meirelles (2000, p. 37-38),

Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do Governo Estadual, representado pelo “chefe” todo-poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e Estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia.

O processo de organização do poder local, nos municípios – cidades e vilas –, era estabelecido de cima para baixo, cabendo à Constituição estadual definir sobre tal processo. Esta “liberdade estadual” abriu a possibilidade de a Constituição do Estado definir sobre a auto-organização dos municípios, mediante a elaboração de Leis Orgânicas, criadas e aprovadas por Câmaras locais. O Rio Grande do Sul e o Estado de Santa Catarina foram as exceções e abriram esta possibilidade a seus municípios, que criaram corpo jurídico descentralizado. (HORTA, 1995).

Com a reforma constitucional de 1926 a autonomia municipal foi elevada à condição de princípio constitucional da União, o que se verifica da leitura do art. 6º, II, f. Com isso, o município ganhou poderoso instrumento, ao menos material, de defesa contra eventuais abusos do poder estadual. A inclusão deste artigo na reforma constitucional de 1926 representa um avanço em relação à visão simplista de tratamento dos municípios na Constituição Federal de 1891. Todavia, em outra medida a inclusão do referido artigo demonstra uma intervenção no poder já delegado ao Estado-membro, ou seja, não repassaram poder e autonomia aos municípios, mas retiraram autonomia dos estados. Apesar desses inconvenientes, é inegável o avanço do ponto de vista da proteção reservada ao município. A reforma constitucional de 1926 naufragou na tentativa de produzir avanços ao federalismo e, pelo contrário, acabou por acentuar uma tendência unitarista.

O advento da Constituição Federal de 1934 mantém a República, o federalismo e o presidencialismo. Esta também se revelou atualizada por trazer nova esperança ao poder local revelada pelo municipalismo, nos dizeres de Raul Machado Horta (1995, p. 625):

a *Constituição Federal de 16 de Julho de 1934* iniciou o processo emancipador do município da tutela organizatória do Estado-Membro. É claro o sentido retificador da nova técnica constitucional, inspirada no propósito de criar as condições necessárias ao florescimento do municipalismo, e fundada na decisão de corrigir os abusos cometidos na organização plena do Município pelo Estado, no período da Primeira República, responsáveis pelo cancelamento da autonomia municipal, não obstante a afirmação desta garantia na Constituição de 1891.

O constituinte de 1933-1934 firmou convicção de que não bastaria ao Município a autonomia política, vinculada a escolha eletiva dos representantes locais – Prefeitos e Vereadores - , mas se impunha acrescentar-lhe a autonomia financeira, as receitas próprias, de modo a alargar a substância da autonomia.

Inaugura-se uma nova fase do municipalismo, trazendo ao poder local um novo ânimo autonomista, sendo que estampado estava, no art. 13 da referida Constituição, que o município poderia eleger seu prefeito e vereadores, efetuar a decretação de seus impostos e organizar os serviços de sua competência. Tal situação trata diretamente de autonomia política, financeira e administrativa. Foram-se mais de 40 anos de instituição da República para o município ter sua vocação autonomista parcialmente resgatada. Frise-se, contudo, que o alargamento da autonomia municipal não o elevou à condição de ente federativo, continuando a figurar nos princípios constitucionais da União, condição a que havia sido elevado na reforma de 1926.

Os ares de boa nova anunciada com a Constituinte de 1934, em relação ao municipalismo e seu fortalecimento, retrocedem de forma catastrófica pouco mais de três anos após, com a inauguração da Constituição de 1937. O poder centralizou-se no Presidente da República, sendo a Constituição ajustada para servir aos interesses do detentor desse poder. Em 1937 todo o poder estava nas mãos do representante do Executivo, ou seja, tem-se a volta do “unitarismo-autoritarismo”. Os poderes de autonomia de Estados e Municípios saem fragilizados, desaparecem do texto constitucional e passam

a depender dos mandos e desmandos do poder central. Nessa Constituição, embora previsto o Estado como sendo Federal, não passa de mera peça de retórica, pois simplesmente os Estados e Municípios saem alijados com o novo texto, e todo o poder fica concentrado na esfera federal. Os municípios mal haviam comemorado os avanços do texto constitucional de 1934 e o destino novamente lhes é traiçoeiro, causando um novo revés em seu processo político-organizativo.

Muito embora os anos de autoritarismo, com poder concentrado na esfera federal, os Estados e Municípios e suas diversas lideranças envoltas na defesa da democracia e do espírito republicano/federalista sobrevivem com seus ideais durante este período e, em 1946, alcança-se a Constituição Federal que re-inaugura a democracia e celebra a instituição do federalismo cooperativo. Este consistia no deslocamento de recursos da União em socorro aos Estados e Municípios, inclusive com a criação de estruturas regionais. Nos dizeres de Horta (1995, p.62),

a Constituição de 1946, inaugurando os fundamentos do novo federalismo cooperativo, estabeleceu a distribuição de percentual da arrecadação federal do imposto único sobre produção, comércio, distribuição e consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos (art. 15,§ 2º), para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e a de percentual do imposto de renda, para os Municípios (art.15,§4º), processo de distribuição que a Emenda Constitucional n.18 de 1 de dezembro de 1965, ampliou consideravelmente, criando os fundos de Participação do Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art.21) .

Paulo Bonavides, em *Política e Constituição: os caminhos da democracia*, tece críticas e demonstra sua descrença no estabelecimento do federalismo cooperativo introduzido com a Constituição de 1946, alertando ser uma máscara para os problemas vividos pelo federalismo dualista empregado, o qual acredita estar fracassado e morto:

O chamado “federalismo cooperativo” tem sido uma palavra amena e esperançosa, de emprego habitual pelos publicistas que ainda acreditam comodamente na sobrevivência do velho federalismo dualista, batizado com outro nome, posto que esteja a encobrir realidade nova. Mas não se trata de reconhecer nome novo a realidades extintas. Urge primeiro reconhecer o desaparecimento da velha ordem federativa, esteada no binômio Estado autônomo e poder federal (1985, p. 107).

Desde a instituição da República e com o advento de sua primeira Constituição, em 1891, o poder local não conhecia tamanho avanço na esfera econômico-financeira. Percebe-se que todas as eventuais evoluções e debates realizados em torno da evolução de autonomias do poder local giravam no sentido de avanços políticos, como foi a introdução da eleição de prefeitos e vereadores. Nesse sentido, a introdução, na nova Constituição, de partilha de recursos federais em prol do poder local é uma conquista do movimento municipalista. Por isso, o pensamento lançado por Bonavides deve ser compreendido no sentido de buscar-se, na época, um modelo federativo que realmente contemplasse as características nacionais e que, ao fim, não fosse um federalismo de faz de conta: um federalismo que conseguisse instituir um processo de divisão equânime de poderes, com respeito às autonomias.

Mesmo com as observações de Bonavides, o fato é que, com a introdução de mecanismos de repartição de renda entre os poderes, estimula-se a sobrevivência destes – Estados e Municípios – e se revela um movimento favorável da União em direção à base da estrutura federativa. Em 1946 o poder local, representado pelos Municípios, sequer era considerado ente da Federação, pois ainda continuava a ser tratado como uma questão de competência estadual. Todavia, a criação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios contemplou o poder local no referido fundo. Independentemente da

organização da estrutura federativa nacional e seus mais variados problemas e fragilidades, para o Município, na condição que se apresentava no período, a criação do Fundo de Participação, por exemplo, elevou este a uma situação bem mais favorável dentro da Constituição, manifestando a importância desta esfera que é a base da nação, onde efetivamente o povo vive e tem a possibilidade mais concreta e real de interferência e participação.

Além da ampliação financeira do poder local na Constituição de 1946, esta consolidou a autonomia municipal como princípio constitucional e reforçou a possibilidade de intervenção coercitiva federal, bem como a possibilidade de intervenção judicial da União em defesa do poder local, coibindo abusos dos Estados-membros, tudo como previsto nos arts. 7º e 8º daquele corpo constitucional. Ao mesmo tempo isso representava uma situação contrária ao poder federativo, pois limitava poderes do Estado-membro, dava esperanças de o poder local buscar fortalecimento para suas ambições municipalistas. Nota-se que em muitos casos os Estados-membros cometiam abusos, utilizando-se do poder de que estavam investidos de serem os responsáveis pelos municípios. O mecanismo jurídico atribuído ao poder federal, na possibilidade de defesa do poder local, fez com que muitas ações chegassem ao Supremo Tribunal Federal e coibissem os abusos cometidos pelos Estados-membros. Mais uma vez, por vias tortas, reforça-se o poder local na esperança de consolidação de um espaço constitucional relegado aos municípios na Constituição Republicana de 1891.

O federalismo pátrio, segundo algumas manifestações doutrinárias, como é o caso do já citado de Paulo Bonavides, que afirma ter ocorrido equívoco na opção de elevar as províncias à condição de Estados-membros, relegando os Municípios ao segundo plano,

sequer sendo considerados entes federados. Esse federalismo de vias tortas desde sua germinação enfrentou uma série de reveses durante a passagem histórica, ou seja, não bastasse sua origem controvertida, experimentou, em diversos momentos, retrocessos, assim como foi em 1937, com a nova Constituição da época e, depois, com a Constituição de 1967, esta última, construída sob o manto do autoritarismo, antecedida pelo golpe militar de 1964, que ceifou a democracia. Sob os mandamentos de 1967, e já a partir do golpe, o Estado brasileiro sofre um refluxo no sistema federativo republicano, muito embora o lastro das mudanças acabasse por preservar muitos dos institutos já deferidos ao Poder Local, como é o exemplo da autonomia municipal como princípio constitucional da União, previsto no art. 10, VII, f, da referida Constituição.

Do ponto de vista formal, a Constituição ditatorial de 1967 incluiu em seu texto um capítulo para tratar da competência dos Municípios, como se pode perceber no Capítulo II. Entretanto, tal situação não muda efetivamente a posição do Município, que continua excluído da condição de ente federativo. Muitas outras alterações vieram com o texto constitucional de 1967 e com a Emenda Constitucional número 01, de 1969, e que afetaram diretamente a organização do Poder Local com reflexos no corte de poder dos Estados-membros. A referida Constituição, em seu art. 14, delega à Lei Complementar a competência de estabelecer os requisitos para a criação de um novo Município. No art. 16, dispõe sobre a remuneração de vereadores; número de vereadores; obrigatoriedade de nomeação de prefeitos das Capitais de Estado e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais, entre outras situações limitadoras do Poder Local e do Estado-membro, previstas no texto. Do ponto de vista formal, após uma leitura apurada da Constituição e da Emenda Constitucional nº 1, em tudo aquilo que se refere ao Poder Local, percebe-se que houve um alargamento das previsões constitucionais em relação ao Município, o que em

certa medida lhe conferia um certo grau de maior importância em relação ao estágio anterior. Entretanto, cometia várias interferências no texto, que usurpavam a autonomia do Município, bem como a do Estado-membro, diminuindo-lhes consideravelmente suas competências, centralizando o poder nas mãos da União e, mais precisamente, na pessoa do ditador.

A passagem da ditadura militar fez com que a República Federativa adotasse as características de Estado Unitário, com funções descentralizadas. Pode-se dizer que ocorreu uma certa vacância no Estado Federal propriamente dito, pois as decisões dependiam da concordância do regime instalado. No decorrer desse período sofreram o Município, o Estado-membro e a União.

Neste momento da História os Municípios mais antigos já comemoravam centenários de organização, conforme exemplos citados no início. Muitos outros Municípios já haviam surgido em todo o território nacional, sendo que o Rio Grande do Sul, por exemplo, contava com centenas, ou seja, a base territorial estava sendo tomada pelo surgimento de Municípios e cada vez mais crescia a força do municipalismo.

O Federalismo, que havia sido dilacerado durante os anos de Ditadura Militar, sob o manto da Constituição de 1967, precisava então reencontrar seu caminho e buscar sua reorganização e fortalecimento. Com os ares da abertura política e da democracia e o fim da ditadura militar começa-se a entabular o surgimento da Constituição Democrática de 1988, que tão bons frutos reservara para a esfera local do poder dentro do federalismo.

A Constituição Federal de 1988 restabelece as bases do federalismo pátrio, as quais foram mutiladas com a Constituição de 1967 e o Regime Militar, inaugurando uma nova fase de compreensão republicana federalista. O poder local ganha força com a inclusão do Município como ente da Federação, constituindo-se assim, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, a República Federativa do Brasil, conforme expressa logo em seu art. 1º. Tal iniciativa simboliza a força do movimento municipalista e demonstra a importância do Município dentro da organização brasileira. Essa inovação, agora compreendida e incorporada pelo legislador constituinte, resgata a história de organização do município brasileiro, relegado em poderes desde a Constituição republicana de 1891.

Com a decisão de incluir o Município entre os entes da Federação, decorreram inúmeras outras situações que a nova realidade exigia, como a repartição constitucional de poderes, fixando-se no texto de 1988 competências exclusivas, comuns e concorrentes de cada ente. Outro fator que merece aqui ser destacado é justamente o processo de organização da esfera local de poder. Antes, aos municípios não era permitida a possibilidade de auto-organização do ponto de vista da Federação; agora, o texto de 1988 segundo Horta

implantou o *poder de auto-organização do Município*, atribuindo-lhe a elaboração de *lei orgânica*. A decisão do constituinte federal retoma no plano mais elevado da Constituição da República a solução originalmente contemplada na Constituição do Rio Grande do Sul, de 14 de julho de 1891 (art.64)” (1995, p.524).

[...]

O federalismo constitucional de 1988 exprime uma tendência de equilíbrio na atribuição de poderes e competência à União e aos Estados. Afastou-se das soluções centralizadoras de 1967 e retomou, com mais vigor, soluções que despontaram na Constituição de 1946, para oferecer mecanismos compensatórios, em condições de assegurar o convívio entre os poderes nacionais-federais da União e os poderes estaduais-autônomos das unidades federadas. As bases do federalismo de equilíbrio estão lançadas na Constituição de 1988 ( 1995, p. 526).

Ao assumir, em nível federal, esta nova forma de organização, descentralizada por excelência, agora dividida em três níveis, o poder local sai privilegiado. Tal afirmativa vem no sentido da possibilidade de auto-organização e de autogoverno dos mais diferentes rincões deste país. Reforça essa pensamento a manifestação de Baracho quando diz que “a federação é considerada como a forma mais avançada de descentralização, que no entender de certos autores caracteriza-se pela competência de autoorganização e de autogoverno” ( 1986, P.125).

O poder local ganha força com a Constituição de 1988, podendo estabelecer suas leis orgânicas, eleger seus prefeitos e vice-prefeitos, eleger vereadores, organizar sua administração, arrecadar e instituir impostos e taxas de sua competência, tudo em consonância com os preceitos constitucionais da República.

Com a entrada em vigor do texto constitucional a quantidade de municípios aumentou significativamente, buscando a possibilidade de se utilizarem dos preceitos estabelecidos pela nova ordem. Tal fato se deu especialmente na busca de recursos advindos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, bem como daquela fatia de impostos instituídos pelos municípios-mãe e que não retornavam em obras para os então distritos ou vilas. O Brasil vive uma onda emancipacionista, chegando hoje ao patamar de 5.561 municípios.

Ao inaugurar a Constituição de 1988, logo em seu art. 1º, parágrafo Único, nela está assegurada, como um dos fundamentos da República Federativa, a possibilidade de protagonismo de seu povo, destacando que todo o poder emana dele, que poderá exercê-lo por seus representantes ou diretamente. Tal situação consolida a importância da população

frente à federação, sendo que essa federação pressupõe a partilha de poder entre os entes que a compõem. Com a participação do povo, inclusive diretamente, abre-se a possibilidade de radicalizar na democracia o sentido da federação, ou seja, com a divisão de poderes entre os entes federados e destes com sua população. O poder local, em matéria de utilização deste mecanismo, tem ganho destaque no cenário nacional com a introdução e aplicação de várias políticas de participação popular como suporte da administração, assunto que, inclusive, será objeto de análise no próximo capítulo deste trabalho.

Apesar da euforia trazida pela Constituição Cidadã, que resgatou os princípios do federalismo republicano, deve-se ter presente que a realidade vivenciada no decorrer destes pouco mais de 18 anos traz diversas distorções acerca dos princípios federativos, o que acarreta inúmeras dificuldades aos Estados e Municípios. Em relação ao poder local, nota-se que uma grande onda de descentralização tem ocorrido, fixando nos Municípios a responsabilidade de aplicação de várias políticas, como é o exemplo da Municipalização da Saúde. Do ponto de vista teórico a municipalização, dentro do regime republicano federalista, é uma prática louvável, pois traz ao poder local, onde efetivamente vivem as pessoas, o gerenciamento e a fixação de diretrizes em cada área. Contudo, a grande insurgência do movimento municipalista se dá diante do fato de que se aumenta a competência dos municípios, mas não sua participação nos recursos financeiros junto ao Estado e à União. O federalismo pressupõe a divisão e descentralização; todavia, esta não se pode limitar ao poder político, devendo ingressar em igual medida na seara financeira e estrutural.

Em meio à evolução do federalismo tridimensional brasileiro, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é um claro limitador das autonomias dos entes federados,

principalmente dos municípios que detêm a maior carga de execução de serviços e a menor arrecadação financeira. Tal legislação, que é implementada no sentido de melhorar a aplicação dos recursos e a contenção de eventuais maus administradores, o que em boa medida é plausível e elogiável, em outra medida, como já dito, é limitador da autonomia federativa.

O poder local, na atualidade, convive com a constante insurgência em relação aos demais entes federados, na busca de consolidar sua autonomia, mas, sobretudo, de garantir sua maior participação financeira nos impostos arrecadados pelo Estado e pela União para fazer frente às suas demandas cotidianas. A característica típica do federalismo brasileiro, de elevar o município à condição de ente federado, torna cada vez maior a intervenção da população junto ao processo decisório local, ou, ao menos, em boa medida facilita o processo de fiscalização e opinião do povo sobre o poder, ao passo que as esferas superiores estão longe do alcance da maioria da população.

Dentro dessa compreensão e organização da federação que o município tem se tornado importante do ponto de vista de debater alternativas ao seu processo de organização. Importante assim, dentro do desafio colocado ao presente trabalho estudar as características formadoras do município de Cruz Alta, do ponto de vista cultural, político e social. No próximo item trataremos como se deu à formação política de Cruz Alta, dentro desse cenário de federalização aqui apresentado, tendo em vista que o mesmo conviveu com todo o período destacado.

### **1.3 Origens históricas da formação política de Cruz Alta**

O município de Cruz Alta é um dos primeiros municípios originados no Rio Grande do Sul. Sua constituição e sua história acabam por misturar-se com a própria história gaúcha, sendo Cruz Alta um dos cenários de passagens inesquecíveis na seara política rio-grandense.

A povoação do Rio Grande do Sul teve início com a chegada dos primeiros tropeiros, com os indígenas que aqui habitavam e com os jesuítas que desenvolviam as missões sob o comando dos espanhóis. A população da Província de São Pedro era escassa e o processo de colonização tinha pouca ousadia. Dentro deste cenário, a metrópole resolve dar um novo impulso à colonização do Rio Grande do Sul e aposta na colonização por açorianos, conhecida como colonização por casais, dando início ao processo de povoamento em algumas regiões do estado, como Osório, Mostardas, Porto Alegre, Rio Pardo, Gravataí. Esta colonização consistia em distribuir pequenos lotes de terras e uma ajuda para subsistência durante um certo período de tempo. (FERREIRA FILHO, 1958, p. 32-33).

O restante do estado, em termos de povoação, teve aceleração após a incorporação definitiva das Missões ao território brasileiro. Nesta oportunidade, houve um grande

deslocamento de famílias oriundas da Província de São Paulo - que agregava o agora Estado do Paraná - e Santa Catarina que vieram à terra promissora do Rio Grande do Sul.

O município de Cruz Alta teve sua história construída passo a passo, sempre se destacando como referência de uma grande região. A formação inicial do município, ou seja, seus primeiros moradores/colonizadores chegaram à região por volta do final do século XVIII. Naquela época aportavam ao local, hoje denominado Cruz Alta, os primeiros tropeiros, os quais viviam do transporte de mulas para a Província de São Paulo.

Não só os tropeiros influenciaram o início da colonização de Cruz Alta, pois houve também forte influência em decorrência das Missões Jesuíticas, que formavam os Sete Povos. Desta forma, também a estrutura missioneira e seus integrantes acabaram, de alguma forma, influenciando a formação incipiente de Cruz Alta.

Com o passar dos anos, em 1809, no raiar do novo século, Cruz Alta aparece nos mapas da Província de São Pedro como parte de Rio Pardo e, em 1822, aparece como parte do município de Cachoeira. (FELIX, 1987).

No dia 10 de junho do ano de 1821 os moradores da localidade reúnem-se com a intenção de formalizar a existência da localidade, pela organização de uma Capela, que se resumia na primeira formalidade da época, ainda sob forte influência da Igreja. Assim sendo, os mesmos redigiram um requerimento endereçado aos governantes da província. (CAVALARI, 2004, 78).

A solicitação dos moradores foi deferida em 04 de julho de 1821, tendo sido autorizada a criação oficial da povoação, com a doação de terras suficientes para sua

edificação e organização de uma planta da cidade. Para alguns historiadores, o movimento de criação da comunidade é atribuído a João José de Barros, e para outros historiadores este feito é atribuído a Vidal José do Pillar. (ROCHA, 1964, p.14-15).

A dúvida sobre quem teria liderado o movimento de criação formal da localidade não possui relevância para o presente trabalho. O que interessa efetivamente é a percepção ideológica do que tanto um quanto o outro representava, o que norteou os desdobramentos históricos da futura Cruz Alta, pois se alinhavam à forma conservadora da política da época. O município se colocava como ponto central irradiador da política de uma vasta região, pelo fato de ser umas das primeiras comunidades organizadas e pela capacidade de suas lideranças.

A constituição do município, no mesmo sentido que ocorreu em quase todo o Rio Grande do Sul da época, se deu a partir da distribuição de terras, formando-se enormes propriedades rurais colocadas a serviço de poucas pessoas, que simbolizavam o desejo da colonização da época.

Em 1823, Cruz Alta é elevada à condição de freguesia e, em 1833, passa à condição de Município, tornando-se o maior município em extensão territorial do Rio Grande do Sul. Tal condição permaneceu até 1857, quando Passo Fundo adquiriu autonomia em relação a seu município-mãe. Com a criação do município, no ano seguinte elegeu-se a primeira Câmara de Vereadores, a qual foi instalada em 04/08/1934, tendo sido empossado como primeiro presidente o Coronel José Vidal do Pillar, vereador mais votado nas eleições e que, por esta motivação, deveria ocupar o cargo de presidente. Pillar foi um dos

líderes que motivaram a criação formal da localidade e teve a missão de liderar a primeira Câmara. (FELIX, 1987).

A primeira Câmara de Vereadores de Cruz Alta acabou por sintetizar a realidade agrária do vasto território cruz-altense, pois somente grandes fazendeiros conseguiram assento no Legislativo, tendo sido eleitos os 7 mais votados – Vidal José do Pillar, Capitão Tomás da Silva Prado, Major Atanagildo Pinto Martins, Antonio Nouvais Coutinho, Capitão Antonio José do Amaral, Fidélis Militão de Moura e Bernardino José Lopes. Ressalta-se que, dos sete mais votados, apenas um tinha por nascimento o Rio Grande do Sul, sendo um português e os outros cinco paulistas, naturais da futura Província do Paraná. (CAVALARI, 2004).

Com o advento da Revolução Farroupilha (1835-1845), com ideologia republicana e ares de contestação ao poder Imperial, o cenário político no Rio Grande do Sul é dominado por duas vertentes: a republicana, que se anunciava pelo movimento revolucionário, e a conservadora, fiel ao poder instituído e à manutenção da monarquia. Nesse passo, Cruz Alta apresenta de forma contundente uma concepção ideológica, ao menos quanto a suas principais lideranças, a começar pelo Presidente da Câmara de Vereadores, José Vidal do Pillar que, adotando linha conservadora, condenavam o movimento em curso e se colocaram na defesa do poder existente. Todavia, mesmo com a opção ideológica perfeitamente conhecida, a Câmara de Cruz Alta oscilou em seu posicionamento, chegando a aprovar a opção de Cruz Alta pela República Rio-Grandense em 1º de agosto de 1837. Em seis de outubro de 1837 optaram novamente pelo Império e, em 20 de fevereiro de 1838, fizeram uma opção tácita pela República, decisão que perdurou até 16 de dezembro de 1839, quando a Câmara novamente aprovou a fidelidade à

Legalidade, sob a pressão das tropas Leal Divisão Cruz-altense<sup>1</sup>, lideradas por Melo Manso, num claro “vai e vem” de posicionamento (CAVALARI, 2004).

A Câmara de Vereadores de Cruz Alta passava aos republicanos gaúchos um elevado grau de desconfiança em relação aos seus posicionamentos, tanto é que por várias vezes alertavam a referida Câmara de seus atos de infidelidade. As atitudes contrárias ao pensamento revolucionário da época, que pairava sobre o solo do Rio Grande, gerou represálias de ordem financeira à Câmara de Cruz Alta, o que a colocou em precariedade financeira. Em 1840 as tropas da Leal Divisão Cruz-altense haviam rumado para Santa Catarina, para atuarem nos combates às tropas farroupilhas que por lá tinham proclamado a República Juliana. Aproveitando-se do deslocamento das tropas locais, o Governo da República enviou a Cruz Alta o Secretário de Governo para realizar a eleição de uma nova composição da Câmara de Vereadores, autenticamente farroupilha, que foi empossada em 08 de março de 1840, e como primeiro ato foi proclamada a fidelidade à República Rio-grandense. (ROCHA, 1964).

O comando político passa, assim, pela primeira vez para pessoas de tendência liberal, fato inédito nos primeiros anos de Cruz Alta, acostumada às manifestações quase que absolutas das vertentes legalistas e conservadoras. Apesar dessa guinada histórica, deve-se perceber que tal atitude ocorreu em meio a uma revolução e que, desta forma, deve ser relativizada. Muitas das lideranças que dominavam a região estavam junto às tropas, longe de Cruz Alta, ou haviam voltado para suas províncias de origem ou, ainda, estavam escondidos em locais que lhes trouxessem maior segurança.

---

<sup>1</sup> A Leal Divisão eram tropas organizadas por seguidores do poder imperial, para fazer a defesa deste, frente às revoltas ocasionadas em diferentes pontos do país. Em Cruz Alta a Leal Divisão foi formada para combater as tentativas dos revolucionários que pretendiam proclamar a independência do Rio Grande do Sul.

A situação, anteriormente perfilada, do apogeu revolucionário em Cruz Alta encontra respaldo nos atos históricos que se seguiram. Em dois de outubro de 1841 Cruz Alta volta definitivamente para o domínio imperial. Em 17 de outubro do mesmo ano ocorre a eleição para constituir legalmente sua Câmara de Vereadores. A referida eleição trouxe para o quadro de edis municipais cidadãos de diferentes vertentes ideológicas. Predominavam os conservadores e monarquistas; todavia, também foram eleitos republicanos e liberais. Entre estes últimos pode-se alinhar Francisco Gonçalves Pacheco e Ricardo de Melo e Albuquerque. (ROCHA, 1964).

Prudêncio da Rocha (1964, p. 51), um dos principais autores da História de Cruz Alta, assim se pronunciou sobre o término da Revolução Farroupilha, em relação à situação vivida pelo Município e pela região:

Ao ser selada a paz, foi verificado que tôda a região mergulhara no atrazo e na pobreza. A guerra civil interrompera a atividade civilizadora. Os mais conspícuos cidadãos, haviam emigrado. A vida pública desorganizada. A economia francamente destroçada. Alguns pioneiros, retornaram á Província Bandeirante, para fugir ás alternativas guerreiras que se renovavam de forma intermitente, perturbando a tranqüilidade de todos. (sic)

As palavras de Prudêncio enfocam a realidade das demoradas revoluções sangrentas, ou seja, o alto custo humanitário, social e econômico. Passados aproximadamente sessenta anos de organização da Vila de Cruz Alta, até 1845, verifica-se, com os episódios ocorridos neste período, especialmente durante a Revolução Farroupilha, que as principais lideranças de Cruz Alta sempre se alimentaram de vertentes conservadoras. A própria formação da Câmara Municipal demonstra isso, como se pode perceber.

Ao passar o período revolucionário, Cruz Alta busca fortalecer-se e reorganizar-se, nos mais diferentes setores, tendo em vista os estragos vivenciados durante a Revolução. Os desafios do futuro da época estavam nas mãos de políticos das diferentes vertentes ideológicas existentes e propagadas no Rio Grande do Sul, embora predominando a força dos conservadores.

Em meados do século XIX a atividade econômica de Cruz Alta possuía como grande expoente a comercialização de mulas, atividade que acompanhou o município desde os primeiros passos, mas que nesse período teve valorização especial. Outra parte da economia municipal e que, em termos de arrecadação, era a principal do município, consistia no cultivo de erva-mate, principalmente no distrito de Palmeira. Em relação às mulas, a tributação era feita pela província, o que diminuía a arrecadação direta do município. A outra fatia da economia de Cruz Alta na época era proveniente da criação de gado, tão característica da região, mas que por um longo período perdia em importância para a criação de mulas.

A evolução da localidade foi se acentuando e, em 6 de dezembro de 1858, Cruz Alta foi elevada à condição de cabeça<sup>2</sup> de Comarca. Passados alguns anos, em 12 de abril de 1879 a localidade ganha o *status* de cidade. Em meio a tudo isso surge nesta grande região um movimento de separação em relação à província, no sentido de buscar a criação de uma nova província, a qual seria denominada Província do Alto Uruguai, com sede no município aqui estudado. Essa intenção, embora ecoada por longa data, diante da insatisfação vivenciada pela região, sucumbiu em seu desejo, principalmente a partir da assinatura do contrato de instalação do “caminho de ferro”. Esta posição de destaque na

---

<sup>2</sup> Esta era a denominação dada aos locais que serviam de sede de comarca.

região somente faz concluir a importância que possuía não só o município, mas especialmente suas lideranças. (FELIX, 1987).

Nesta fase, enquanto no Rio Grande do Sul se consolidava o Partido Liberal, Cruz Alta ainda vivenciava o domínio dos conservadores, assim acentuado pela historiadora Loiva Otero Felix (1987, p. 90)

Se, em termos político-partidários, no Rio Grande do Sul, no final do séc. XIX, encontrávamos o predomínio do partido liberal, em Cruz Alta, ao contrário, mantinha-se a hegemonia dos conservadores, mesmo reconhecendo-se o crescimento do Partido Liberal. A grande maioria da população mantinha-se fiel às lideranças tradicionais, como a de Vidal José do Pilar, que fora um dos mais fortes adversários da Revolução Farroupilha. Foi substituído na chefia do partido conservador pelo coronel Antonio de Melo e Albuquerque (Melo Manso), seguido de João Batista Vidal e de José Gabriel da Silva Lima. Este último foi eleito, a 7 de janeiro de 1887, presidente da Câmara de Vereadores, passando a impor gradativamente a força de seu prestígio e, apesar das arbitrariedades cometidas, chefiava a vida política do município. Monarquista, pego de surpresa pela instalação da República, “fazendo tábua rasa de suas convicções doutrinárias, dias depois, José Gabriel presidira histórica reunião, aderindo, simples e formalmente à República.

No despertar da Proclamação da República, Cruz Alta efetivamente encontrava-se de mãos dadas com o conservadorismo da época, representado pelo Partido Conservador. Destaca-se que o município estava próximo a completar cem anos, desde a chegada de seus primeiros moradores, sendo que conservou e cultivou, durante toda essa caminhada, a adoção de uma linha política ideológica dura e firme em favor do poder instituído.

Essa situação, vivenciada por este longo período, irá refletir nos desdobramentos políticos de toda a seqüência histórica, sob o manto do novo regime republicano

federalista. Ou seja, as bases de formação e organização social de Cruz Alta foram construídas ao longo de um século, estando enraizadas em seus hábitos e costumes. Os frutos do que foi plantado nesta construção histórica serão objeto de colheitas por longos anos e perseguirão seus cidadãos em cada gesto.

Logo no início da vida republicana nacional assume o poder no Rio Grande do Sul Júlio de Castilhos, representante máximo da política conservadora no Estado. Sob seu comando foram realizadas eleições para o Conselho Municipal, elegendo a totalidade dos representantes conservadores, não tendo os liberais disputado as eleições. Com a deposição de Júlio de Castilhos do governo gaúcho e assumindo o triunvirato composto por Assis Brasil, Barros Cassal e o general Domingos Barreto Leite, de vertente liberal, alguns membros do Conselho de Cruz Alta renunciaram por fidelidade a Castilhos e, também, por não concordarem em exercer mandato sob novo comando estadual. (FELIX, 1987).

Com o despertar do novo século, a batalha política em Cruz Alta ganha proporções amplificadas, sendo que ganha notoriedade o confronto entre Firmino de Paula e José Gabriel, ambos conservadores e integrantes do Partido Republicano. Tal confronto põe em declínio a figura de José Gabriel e consolida a força de Firmino de Paula, que possuía o apoio oficial de Castilhos e Medeiros. Passados alguns anos (1905), funda-se em Cruz Alta o Partido Federalista, sendo que José Gabriel a ele aderiu, mas sem qualquer influência. Neste período não havia espaço para a oposição em Cruz Alta, como de resto em quase todo o Rio Grande do Sul. (ROCHA, 1964).

Para ilustrar a caminhada conservadora de Cruz Alta, em 1909 assume, como Intendente Municipal, Firmino de Paula Filho, filho do general Firmino de Paula e Silva,

antes referido. Cruz Alta, assim, seguia sua caminhada conservadora. Todavia, sob o comando de Firmino Filho, Cruz Alta inaugurou um período de ótimo desenvolvimento econômico, com a construção de pontes, ligação telefônica ( 1911), rede hidroelétrica (1912), mais a edificação da sede da Intendência – Palacete Municipal (1914), que funciona até hoje como Prefeitura (ROCHA, 1964).

Depois de Firmino de Paula Filho assumiu como Intendente José de Vasconcelos Pinto, da mesma linha política. Todavia, ao final de seu governo, em decorrência de alguns desdobramentos políticos, inicia-se uma cisão no Partido Republicano. Para evitar uma derrocada no Partido Republicano, sob a intervenção de Borges de Medeiros e a pedido do velho general Firmino, encontrou-se como alternativa a indicação, como candidato, de pessoa de pouca expressão política e pouco conhecida em Cruz Alta, tudo para evitar um confronto ferrenho entre os antes aliados. Tal decisão não agradou a um grande contingente de cruz-altenses, que acabaram por colocar uma candidatura alternativa à oficial. Mesmo assim, saiu vitorioso o Engenheiro Pedro Paulo Schoenemann, candidato apoiado pelo Intendente, por Firmino pai e filho, e ungido por Borges de Medeiros. (ROCHA, 1964).

Em 1930 o Intendente Pedro Paulo renunciou ao cargo, abrindo nova disputa eleitoral, tendo sido vencedor Álvaro Hipólito Pinto, que era o vice. Apesar da vitória nas urnas, sua candidatura, porém, foi impugnada e acabou assumindo Alfredo Brenner, do Partido Libertador, impondo derrota ao ciclo republicano-ferminista. O período de sua intendência foi marcado pelos acontecimentos da Revolução de 1930. Em decorrência dos efeitos dessa revolução, o Intendente Alfredo Brenner não completou seu quadriênio, mas

foi nomeado prefeito pelo Interventor General Flores da Cunha, sob protesto do Partido Republicano local. (ROCHA, 1964).

A derrota imposta a Firmino de Paula – pai e filho – e seus aliados representou a maior derrota à seqüência de controle do poder local pela mesma vertente ideológica desde o início da centenária formação da pequena comunidade cruz-altense. Apesar disso, é de se destacar que as disparidades ideológicas da época se davam em torno das figuras dos coronéis, os donos do poder, que, com divergências entre si, se colocavam em grupos opostos, na tentativa de conquistar, manter ou aumentar o poder individual.

Durante o período da Revolução assumiram a função de prefeito, pela ordem, Leoveral Ramos, Coronel Vitor Dumoncel Filho, Orlof Franco e Antonio Vilanova, todos nomeados por Flores da Cunha, sendo que o Engenheiro Vilanova ingressou no passo municipal como prefeito eleito em 28 de dezembro de 1935, no retorno ao país do período constitucional. Vale lembrar que Vilanova pertencia ao grupo de Firmino de Paula Filho, sendo destacada liderança conservadora, mas que demonstrava boa diplomacia em seus atos.

Com a nova interrupção do regime constitucional brasileiro e a chegada do chamado Estado Novo, em 10 de novembro de 1937, Vilanova não pôde concluir seu quadriênio eletivo, porém, permaneceu no cargo, sob nomeação do Interventor General Daltro Filho. Durante esse período Cruz Alta teve que conviver com a nomeação de prefeitos pelo Interventor do Rio Grande do Sul. Assim, assumiram o cargo de prefeito políticos da confiança do poder superior instalado, na seguinte ordem: Pacífico Dias da Fonseca – responsável pela conclusão da Usina das Andorinhas e pavimentação de várias

ruas da cidade - ; Cícero Kruel Alvarez - era vice-prefeito e assumiu com o afastamento de Fonseca -; Aguinaldo Dias Leal e Amado Lacroix – assumiram por pequeno período no ano de 1945 –; e, por fim, Otávio Abreu da Silva, Aristides de Moraes Gomes e José Bonifácio Dias da Costa. Este último chegou a inovar, com a criação de um Conselho Consultivo, voltado a assessorar o prefeito na condução política do município. (ROCHA, 1964).

Com o retorno do período constitucional ao país, em 1947, ocorrem eleições municipais, sendo eleito Aristides de Moraes Gomes, que já havia sido prefeito nomeado no período anterior. Do processo eleitoral de 1947 até as eleições de 1963 ocorreram quatro pleitos, todos vencidos pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O primeiro revés sofrido pelo PTB neste período ocorreu em 1963, quando a oposição conseguiu eleger o vice-prefeito Dr. José Westphalen Correa. (ROCHA, 1964).

A chegada ao poder, como vice-prefeito, de Correa e a imposição da referida derrota ao PTB dá início a um novo momento no cenário político de Cruz Alta. Após a passagem deste último governo comandado pelo partido, sob a liderança Correa, é imposta uma derrota ainda maior, com a vitória de Correa para prefeito nas eleições seguintes. O deslocamento histórico no cenário político, que havia ocorrido com as seguidas vitórias do PTB nos processos anteriores, faz seu retorno à origem, pois sabidamente o grupo de Correa pertence a um grupo mais conservador, com os mesmos ares dos tempos de Pillar, José Gabriel e Firmino.

Esse traçado histórico da organização política de Cruz Alta serve suficientemente para desenhar e visualizar as bases sobre as quais foi erguido o município. A vertente

conservadora, como detentora do poder, apresentou-se praticamente de forma hegemônica, com pequenos cortes históricos. Nos próximos pontos, com o estudo da formação da minoria negra excluída em Cruz Alta e com o caráter coronelista da formação política de Cruz Alta, acentuar-se-á tal compreensão. O debate sobre o coronelismo e a formação da minoria negra no município servirá de base para verificar o reflexo destes dois episódios no processo de construção das políticas públicas a ser analisado no capítulo seguinte.

#### **1.4 - O coronelismo na formação Política de Cruz Alta**

O estudo do coronelismo para entender a vida política no interior do Brasil é fundamental e envolve várias características que podem variar de região para região. O coronelismo se apresenta de diferentes formas e ganha variados contornos, dependendo do período histórico analisado. Nesse sentido, para analisar o coronelismo na formação política de Cruz Alta, torna-se imprescindível realizar um estudo, ao menos em linhas gerais, sobre o coronelismo no Brasil e no Rio Grande do Sul.

A passagem do coronelismo tem início no Império pátrio. A Guarda Nacional da época, com a função de proteger a Constituição e regular a vida e organização social em todo o território, cria títulos e os destina a todos aqueles que exerceriam este poder na esfera local e regional. Estes títulos possuíam e representavam várias escalas de poder, recebendo o maior deles a denominação de coronel. O coronel do Império representava a maior autoridade em uma localidade, ou até mesmo em uma região. (QUEIROZ. apud FAUSTO, 1977, p.155-157)

Com a passagem do Império para a República é que se encontrará e se consolidará a figura do coronel, nos moldes descritos na maior parte da doutrina. Mesmo com a extinção da Guarda Nacional, no inaugurar da República, o povo continuou atribuindo o título de coronel a todos aqueles que representavam poder econômico e político aos olhos da população. Os republicanos federalistas não imaginavam que tal situação persistiria, entendendo eles que com a passagem do regime os “coronéis” perderiam o poder. Pelo contrário, os detentores do poder instituído no Estado e na União tiveram que continuar a manter relações com os coronéis, por conta dos votos que estes controlavam.

Para o pesquisador francês Jean Blondel, citado na obra de Boris Fausto (apud QUEIROS, 1977, p. 157), o coronelismo caracteriza-se e se define pelo poder político por ele representado, nos seguintes termos:

Quando o domínio sobre o qual o protetor atua é muito extenso e reúne grande número de eleitores, dá-se a este o nome de *coronel*, porque outrora ele era com frequência coronel da Guarda Nacional. O *coronelismo* é então a forma tomada por esta proteção.

Com a instalação da República o coronelismo assume um novo patamar de organização, conforme descreve Nunes Leal (1949, p.20), em sua obra clássica:

como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o coronelismo como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime de extensa base representativa.

Nunes Leal (p.20) segue afirmando que a essência do coronelismo passa a ser a troca de interesses, com base no compromisso mútuo entre os detentores do poder instituído e os grandes senhores de terras:

Por isso mesmo, o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência a nossa estrutura agrária, que fornecesse a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.

O autor aponta ainda características secundárias do coronelismo, quais sejam: o mandonismo, o filhotismo, a desorganização dos serviços públicos, entre outras. A figura do coronel era identificada pela própria manifestação da população da época. Era comum as pessoas, quando indagadas sobre quem eram, responderem que eram gente do “coronel fulano”, quando de nível inferior; parente do “coronel fulano”, quando parentes próximos. Tal manifestação revelava exatamente a posição política e social da pessoa, sendo que o termo “gente do coronel” significava que estes pertenciam a sua clientela de votos a cabresto.(FAUSTO, 1977, p.155-157)

Nem sempre a chefia do poder local era exercido por um autêntico coronel. Todavia, todo o exercício de poder originava-se na figura do coronel. Os detentores do poder local, ou eram coronéis, ou filhos, parentes ou amigos subordinados à figura do mesmo. Esta força política do coronel provinha de sua posição econômica, na grande maioria das vezes de grande possuidor de terras, e à frente disso está o fato de conservar numeroso contingente de votos a cabresto. A posição de poder do coronel era tanta que

chegava a exercer poderes de jurisdição de conflitos sobre os seus comandados, e ainda o Poder de Polícia, com o auxílio de seus empregados, agregados ou capangas. (LEAL, 1975, p.23).

No Rio Grande do Sul, a figura do coronel gaúcho nem sempre era reservada ao estancieiro, embora fossem estes predominantes. Além disso, não eram necessariamente os maiores proprietários rurais. Segundo Love (apud FAUSTO, 1977, p.113),

o que simbolizava o coronel gaúcho era o papel que ele representava na estrutura do partido. Em outros Estados o coronel geralmente conquistava a sua posição no partido situacionista graças, em parte, ao seu poder econômico e ao seu prestígio social dentro de certa área. Conquanto esses fatores tivessem algum peso no Rio Grande, havia uma qualificação indispensável para um homem exercer o poder local: a disposição de aceitar as decisões superiores; daí o nome de *coronel burocrata*.

O pensamento manifestado por Love, encontra uma certa resistência por parte da historiadora Loiva Otero Félix, quanto à caracterização de *coronel burocrata*. Para Félix o coronel gaúcho não poderia ser considerado um *coronel burocrata*, na máxima compreensão do termo, tendo em vista as características de sua formação. Para Félix o coronel gaúcho tem em sua base as características do autêntico caudilho, formado com viés militarista, tendo em vista o grande contingente militar do Rio Grande do Sul por conta da necessidade de proteção das áreas de fronteiras no Prata. Ainda o grande desenvolvimento da atividade pecuária e a proximidade com os países do Prata, teriam auxiliado na formação de um caudilho diferenciado, o que por consequência teria gerado um coronel diferenciado. A idéia de coronel burocrata é deixada para trás pela autora sob o argumento de que a burocracia era uma situação de subordinação hierárquica:

A idéia de “burocrata” pressupõe uma situação de subalternidade hierárquica, de vínculo funcional de carreira, dentro de uma determinada organização ou se “disposição de acatar decisões partidas de cima”. Não era isso que ocorria rigorosamente, pelo menos entre os coronéis que analisamos. Não eram empregados do governo, com funções públicas rotineiras estipuladas e vínculos impessoais característicos de uma ordem burocrática e racional. (1987, p.116).

A organização rural, que coloca o coronel como grande proprietário de terras, fazendeiro, é o que constrói seu poder político. Embora o proprietário rural tenha um grande capital imobilizado que, por vezes, não se revela em liquidez de recursos, este, em relação à grande massa de trabalhadores é uma pessoa bem sucedida e detentora de poder, pois é do coronel que resulta o sustento do peão. Também é dele que provêm todas as benesses que conhece e já teve oportunidade de possuir. É na figura do coronel, grande proprietário de terras, que o peão, agregado, roceiro, amigo, vem pedir socorro no momento de necessidade e aflição. É no armazém do coronel que ele compra fiado. É nesse grande contingente de pessoas que se revelam os votos a cabresto em benefício do coronel. Para os pobres o coronel é a salvação, e para o coronel os pobres são seu poder político. O sonho da República de ingressar em uma nova fase de liberdades de escolha é submetida ao velho sistema coronelista.

O processo de colonização do Brasil desde o princípio colaborou com a formação de grandes proprietários rurais. E com o início do processo imigratório ingressou-se em uma lógica de povoação nas proximidades das sedes das grandes fazendas, no sentido de colonizar e ao mesmo tempo agregar mão-de-obra aos fazendeiros.

Dentro do quadro de dificuldades vividas no grande interior do Brasil, onde desde cedo se formou uma grande massa pobre de trabalhadores e agregados, até mesmo o

processo eleitoral da época tinha sua peculiaridade, que projetava o poder do coronel. A maioria do povo não possuía interesse direto e condições financeiras de arcar com as despesas eleitorais; desta forma, eram os fazendeiros que arcavam com todas as despesas, tais como documentação, alimentação, deslocamento, dias de trabalho perdidos, e até vestuário. Tudo para que pudesse manifestar sua vontade nas urnas: a vontade do coronel. (LEAL, 1975, p.35).

Segundo Leal, a figura do coronel, é muito maltratada na doutrina política brasileira, principalmente por seu interesse quase que exclusivo pelas coisas da localidade, pouco importando os caminhos da pátria. O coronel é acusado de não ter ideal político, estando ao lado dos candidatos do oficialismo. Todavia, segundo o autor, é graças ao coronel, detentor do poder local, que surgiram nos municípios da época, no interior do Brasil, escolas, clubes, postos de saúde, campos de futebol, luz elétrica.

Percebe-se que a imposição da figura do coronel, como detentor de poder local, se deve, em uma análise preliminar, às condições estruturais do ponto de vista econômico e social. É dentro desta seara de fragilidade que o coronel, grande proprietário rural, expoente da época, surge para o exercício do poder político como alternativa de se manter no topo da pirâmide local.

O poder do coronel é alicerçado por outras situações de origem e característica paternalistas. A concessão de favores é constante, sendo que o principal deles é o empreguismo, em que cabe ao coronel arranjar emprego no serviço público, independentemente de a pessoa ter ou não condições de exercê-la com aptidão. Além

disso, uma lista infindável de favores é atribuída ao coronel em troca da manutenção de seu poder político, como emprestar dinheiro, avalizar crédito, providenciar médico, hospital.

A manifestação do paternalismo no coronelismo se expressa nas palavras de Vitor Nunes Leal ( 1975, p. 49):

É neste capítulo que se manifesta o paternalismo, com sua recíproca: negar pão e água ao adversário. Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinqüência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral, porque, em política, no seu critério, 'só há uma vergonha: perder'. Por isso mesmo, o filhotismo tanto contribui para desorganizar a administração municipal.

Esta manifestação de Leal revela que o coronelismo conserva em seu ventre a idéia do poder a qualquer custo. Ou melhor, manifesta a velha máxima de Maquiavel, de que “os fins justificam os meios”, tão aplicada ao cenário político das mais variadas épocas. Os coronéis agarravam-se ao poder local e para tanto eram capazes de agir da forma mais arbitrária possível.

A ligação do chefe do poder local com o coronel, e destes com o poder instituído no estado era fundamental para a manutenção de ambos, pois o coronel emprestava ao poder instituído todos os votos que dominava a cabresto, e o poder instituído atribuía ao coronel vários poderes de regulação local. A estes votos à cabresto somavam-se todos os votos dos demais coronéis do município ou região e que eram seus aliados políticos locais. Desta forma, a reciprocidade torna-se indispensável para a preservação dos interesses

coronelistas. Com o apoio do poder estadual o coronel tem a possibilidade de realizar benesses “a seu povo”, mas também atrocidades, principalmente aos dissidentes.

O poder de nomear o delegado e o subdelegado torna-se a prova mais clara do poder atribuído ao coronel. Com esta possibilidade o coronel recebe uma exaltação do seu poder, que se torna amplificado, haja vista os inúmeros desdobramentos com o fato de controlar a polícia do Estado. Tal situação permitia ao coronel e aos seus controlar atividades da oposição, embaraçar negócios, fazer vistas grossas a problemas com os seus subordinados, entre várias outras possibilidades. (LEAL, 1935, p.47).

A grande disputa entre as facções locais se dava no sentido de ver quem estaria ao lado do governo estadual, para dele aproveitar as benesses. Quando se tinha uma clara opinião majoritária no local, também era interesse do governo estadual ter estes a seu lado:

a essência, portanto, do compromisso ‘coronelistas’ – salvo situações especiais que não constituem regra – consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar. (LEAL, 1935, p.51-52)

A relação entre o poder estadual e o poder local, que gerava a sobrevivência do coronel, ocorria em uma linha de autonomia extralegal, pois ao chefe local eram dados amplos poderes para administração dos destinos do município. Com esses poderes ele regularia a vida local e alcançaria os votos ao poder instituído. Todavia, esta situação feria o município em sua autonomia. Faltava ao município uma autonomia legal.

Com a falta de uma autonomia legal a estrutura municipalista acabava por enfraquecer. Não existia o controle do poder estadual sobre o poder local, sendo que o único interesse deste eram os votos para garantir vitória nas eleições estadual e federal. Esta situação abria as portas para a corrupção e o desvio do dinheiro público vindo do estado, que muitas vezes era utilizado para garantir as próprias eleições, principalmente nos locais onde a figura do coronel perdia em prestígio mais rapidamente.

Quando se estuda o coronelismo, a primeira grande conclusão é que se trata de grandes proprietários de terras. Todavia, o sistema coronelista possuía desdobramentos complicados, pois não se tratava de qualquer fazendeiro. Um fazendeiro possuía poder sobre aqueles que dele dependiam, mas isso poderia mostrar-se insuficiente para impor poder no município. Vários ingredientes faziam-se necessários: capacidade individual; quantidade de recursos disponíveis para gastar em eleições; número de pessoas dependentes de sua propriedade; tamanho e riqueza da propriedade; fazendeiros aliados.

A estrutura coronelista feria em cheio qualquer ideal de autonomia municipalista. A intenção do regime coronelista era manter no poder e com poder uma classe decadente no país: os fazendeiros. Nesse sentido, Victor Nunes Leal (1975, p.57), assim asseverou:

A melhor prova de que o 'coronelismo' é antes sintoma de decadência do que manifestação de vitalidade dos senhores rurais, nós temos neste fato: é do sacrifício da autonomia municipal que ele se tem alimentado para sobreviver.

Independentemente do mal que o coronelismo possa ter gerado para o movimento emancipatório da autonomia municipal legal, é fato que em todo o período histórico sob a influência dos coronéis os mesmos sempre reconheceram como importante a constituição

de núcleos urbanos no sentido de servirem de centro do poder, comércio, relações, comunicações, sendo que, como já dito antes, empenharam-se efetivamente para sua estruturação. Todavia, justamente a evolução dos núcleos populacionais – cidades – pelo crescimento demográfico, urbanização e industrialização, é que se colaborou na ruína do poder dos coronéis. Quanto mais as cidades se desenvolviam, mais as pessoas a elas ligadas sentiam necessidades de um novo modo de organização social e política. Com os crescimentos acima apontados, as relações passaram a ser impessoais, ao contrário do sistema coronelista baseado na relação direta, afetiva, de dependência.

Essa transformação ocupa um longo período na História brasileira e principalmente gaúcha. O ritmo de decadência do coronelismo é diferenciado de região para região, mas é fundamental a compreensão acerca das raízes deixadas por este sistema em cada ponto do país. A formação econômica de cada região ou município pode influenciar na manutenção de características coronelistas, mesmo tendo-se ultrapassado o período histórico de vigência do sistema. O ponto concreto é que o auge do coronelismo se deu durante a primeira República, até 1930, mas seu fim é extremamente irregular.

No município de Cruz Alta, como visto no item anterior sobre sua formação histórica, a essência do coronelismo esteve presente durante toda a sua constituição, tendo sido palco regional de irradiação da política. Cruz Alta simbolizou perfeitamente o coronelismo descrito no presente item, inclusive com a disputa entre coronéis pelo controle do município, como é exemplo de José Gabriel e Firmino de Paula na virada do século, com a vitória de Firmino.

No início da República o Rio Grande do Sul era comandado politicamente por Julio de Castilhos e Borges de Medeiros, sendo que, em Cruz Alta, na virada do século, tomara posse como chefe do poder local Firmino de Paula, primo de Castilhos e homem de absoluta confiança de Borges. Tal situação serve para atestar a importância histórica de Cruz Alta no cenário político gaúcho e para simbolizar sua força e vocação coronelista.

A intenção de Julio de Castilhos à frente do poder estatal era de manter o absoluto controle do estado a partir da dominação do poder local, sendo que, Cruz Alta representou um dos centros de controle do poder local e regional. A política castilhista foi assim descrita por Joseph Love (apud Fausto, 1977, p. 112):

O poder da máquina republicana dependia, em larga escala, de seu controle ininterrupto sobre o governo estadual. Pela constituição de 14 de julho, o Governador tinha uma autoridade legal equivalente ao poder ditatorial. Mesmo assim, era importante a cobertura de um partido disciplinado e, para ter disciplina, seu chefe dispunha de quatro elementos: o poder do governador de cancelar eleições municipais ou de intervir na política local por outras vias mediante decreto; o controle dos assuntos partidários em nível local, através de coronéis leais exclusivamente leais a ele; a capacidade de mobilização dos votos de seus distritos, empregando a violência e a fraude quando necessárias; e a eficiência da poderosa Brigada Militar estadual que podia ser utilizada para fins políticos.

A confirmação da tese castilhista, em Cruz Alta surge exatamente no deslocamento de Firmino. Este possuía, como visto, grande e afinada relação política e pessoal com Castilhos e sua assunção em Cruz Alta e região ocorria exatamente no sentido de, como representante oficial, organizar as bases regionais, bem como preparar o caminho do poder na seqüência para os coronéis Firmino de Paula Filho e o coronel Victor Dumoncel, seu genro.

O ingresso do coronel Firmino de Paula Filho deu provas do prestígio político que seu pai construiu durante mais de 20 anos, principalmente com a eleição em 1916 e sua manutenção no poder. Com sua eleição, Firmino Filho deu seqüência à monolítica máquina castilhistas, sendo feroz com a oposição. (FELIX, 1987, p.99).

A prática coronelista não só foi conservada pelo Coronel Firmino Filho, intendente municipal, como foi ampliada e demonstrada em atos. Segundo a historiadora Loiva Felix (1987) o acontecimento envolvendo Silveira Martins Leão, promotor de justiça, neto de Gaspar Silveira Martins, deu mostras da ação tipicamente coronelista imposta por Firmino Filho. Nesta ação o intendente municipal pediu a remoção do promotor, demonstrando clara interferência no Poder Judiciário. Tal episódico rendeu dissabores em durante longo período de 1918 e 1919 com várias denúncias e atentados de violências cometidas por Firmino. Segundo Félix (p.101),

apesar de todas as denúncias e atentados, o que constatamos foi um aumento do poder coronelista em Cruz Alta; a investidura de Euribyades Dutra Villa, amigo de Firmino de Paula, na subchefia de polícia, com jurisdição sobre vinte e três municípios que compunham a segunda região, e a indicação, em 18-10-1920, do coronel Firmino de Paula Filho para concorrer novamente a reeleição para intendente. O firminismo em Cruz Alta, perpetuava-se no poder, da mesma forma que o borgismo ao nível estadual.

Este acontecimento marcou significativamente a história coronelista de Cruz Alta, bem como as reviravoltas da política local, pois após todo este episódio, o ilustre promotor

e advogado retornou aos braços do firminismo e concorreu a deputado pelo Partido Republicano, com o apoio de Firmino.

Em Cruz Alta e no Rio Grande do Sul o coronelismo e o Estado mantiveram boa relação, em que ambos se mostravam fortes, em uma clássica troca de benesses. O Castilhismo e o Borgismo apostaram na integração dos coronéis à estrutura partidária, fortalecendo-a, mas dominada pelo Executivo. O poder local era forte sob o controle dos coronéis, que representavam o partido. Este o formato do coronelismo em Cruz Alta e no Rio Grande do Sul.

Com a chegada do Estado Novo o coronelismo perde força. Flores da Cunha renuncia ao poder estadual e Dumoncel renuncia ao poder local. Neste momento encerra-se mais uma página da história do coronelismo em Cruz Alta; todavia, suas raízes e conseqüências históricas não desaparecem e permanecem vivas. Como manifestado anteriormente, o coronelismo não termina de forma uniforme no país, sendo que em alguns lugares este afastamento de políticas coronelistas se deu de forma mais acentuada e em outros mais lenta, em conformidade com a realidade sócio-econômico-política de cada localidade. No município estudado, por conta da oposição de Dumoncel a Getúlio Vargas e da nova forma de organização política proposta pelo Estado Novo, o coronelismo entra em declínio de forma mais contundente. Nota-se a importância dessa situação, pois em Palmeira das Missões o coronel Valzomiro Dutra apoiou Getúlio Vargas e seguiu dando as cartas naquele município.

Como se pode perceber, o coronelismo no Rio Grande do Sul, em especial no Município de Cruz Alta, teve quatro fases distintas e perceptíveis, segundo bem detectado

por Félix (1987, p.176): sendo a primeira delas a colonial e imperial, fase na qual Cruz Alta sofreu influência, entre outros, do Coronel José Vidal do Pilar; a fase de transição de 1889 até 1895, na inauguração da República federativa, na qual se pode destacar José Gabriel; de 1895 a 1932, destacado como período castilhistaborgista, em que se destaca, em Cruz Alta as figuras dos coronéis Firmino de Paula, pai e filho; e o período compreendido de 1932 a 1937, caracterizado pela tentativa de rearticulação do coronelismo, com destaque para a figura local do coronel Victor Dumoncel Filho.

### **1.5 A Formação da Minoria Negra no Município de Cruz Alta**

A história oficial da colonização, formação política e principais lideranças do município de Cruz Alta acaba por não valorizar a grande influência que possui o povo de origem afro-descendente em todo este processo. Pelos dados do IBGE, relativos ao censo de 2000, 2.314 (3,25%) pessoas da população cruzaltense se considera de cor preta e, mesmo assim, as páginas dos livros pouco traduzem esta realidade. É notório que muitas pessoas descendentes de negros não declinam tal origem, em decorrência de circunstâncias históricas, o que cria uma dificuldade na análise dos dados. Nota-se que outras 5.765 (8,09%) pessoas declaram-se pardos e a maioria, 62.764 (88,08%) declaram-se brancos.

O grande contingente de pessoas descendentes da origem africana revela, no mínimo, a existência de um acontecimento histórico originário deste grande deslocamento de negros ao município. Apesar da falta de estudos sobre o tema, numa clara visão e

tentativa de encobrir a realidade, é na aplicação do modelo escravista que se encontram as respostas.

À participação dos negros na formação de Cruz Alta tem início com a chegada dos primeiros escravos. Estes vieram para trabalhar nas fazendas da região, em uma trágica passagem da História da humanidade. O estabelecimento da escravidão representou o momento histórico universal de submissão de um homem ao domínio de outro, representando o modelo de organização escravista de produção. Cruz Alta também viveu este período de escuridão.

A escravidão de negros simbolizou um modelo de produção que perdurou por longo período até sua abolição no Brasil em 1888. Esta forma de submissão de raças e povos ocorreu em diferentes períodos históricos. Nesse sentido buscou-se um conceito orientador e definidor da escravidão, independentemente da raça sob a qual é cometida. Em Montesquieu, (1973, p.221), na obra *Do espírito das leis* encontramos a seguinte definição: “A escravidão propriamente dita é o estabelecimento de um direito que torna um homem completamente dependente de outro, que é o senhor absoluto de sua vida e de seus bens”.

O historiador Jaime Pinski (1985, p.13) traz em sua abordagem uma visão ainda mais dura:

A escravidão se caracteriza pela sujeição de um homem pelo outro, de forma tão completa, que não apenas o escravo é propriedade do senhor, como sua vontade está sujeita à autoridade do dono e seu trabalho pode ser obtido pela força (...) Na escravidão, temos uma transformação de

um ser humano em propriedade do outro, a ponto de ser anulado seu próprio poder deliberativo: o escravo pode ter vontades, mas não pode realizá-las.

Esta relação de submissão de um povo ao outro marcará trágicos desdobramentos, durante sua execução em solo brasileiro, e que repercutem ainda hoje em sua organização social. A escravidão é apresentada ao Brasil com o “descobrimento” pela civilização portuguesa. Antes disso não há qualquer registro de que tenha havido regime escravo nas sociedades indígenas que aqui habitavam. Sendo assim, a experiência do país com a escravidão oficial resultou em mais de 300 anos de submissão dos povos africanos até sua abolição. (PINSKI, 1985).

Os negros eram capturados no continente africano, onde viviam livremente, para serem trazidos à força ao continente americano. Eram transportados como animais espremidos uns aos outros, defecando em seus próprios lugares, vomitando, visualizando-se uma verdadeira cena de horror. O calor somente fazia aumentar a desgraça a que estavam submetidos. O processo de humilhação e degradação moral era algo incalculável.

Não bastava serem arrancados à força de seu *habitat* – deixando para trás um modelo de organização social, uma cultura, um estilo de vida, suas paisagens, seus relacionamentos e principalmente suas famílias –; eram transportados na situação degradante antes descrita. Tudo isso ocorria com a anuência do Poder da época, ungidos pela Igreja, que inclusive se encarregava de batizar os escravizados, colocando-os no caminho da “fé”.

Na trágica história da escravidão negra calcula-se que foram trazidos ao continente americano cerca de 10 milhões de africanos sendo que, somente para o Brasil teriam sido trazidos aproximadamente 4 milhões, estimando-se que, destes 400 mil teriam morrido na travessia. Estes números revelam a intensa desumanidade e ganância dos povos colonizadores.

Somente em 1850 o tráfico de escravos foi proibido no Brasil, mas continuou a ser praticado de forma clandestina, o que piorava ainda mais a situação dos negros. Destes eram vendidos em pregões em praça pública e famílias inteiras eram separadas, até que em 1868 entrou em vigor uma lei que proibia o leilão em exposição pública, bem como a separação de pais e filhos menores de 15 anos. Nesse momento da História o movimento contra a escravidão começou a ser mais intenso na opinião pública.

O escravo atravessava uma rotina intensa. Ainda era madrugada e já estava aposto ao trabalho, que chegava a durar 18 horas por dia, com intervalos para rápidas refeições. Eles eram submetidos ao catolicismo.

Existia uma preocupação da coroa portuguesa em aditar leis que de alguma forma protegessem a integridade física dos escravos, no sentido de evitar excessos, já que lhes faltava a liberdade. Todavia, todas as leis e portarias da coroa editadas nesse sentido a partir de 1688 foram desrespeitadas. Segundo Pinsky (1985, p.13),

o fato é que para o proprietário de escravos, estes eram vistos antes como propriedade do que como seres humanos. Desta forma, viam-se no direito de descumprir leis que considerassem atentatórias à sua condição de donos; não reconheciam na Coroa Portuguesa autoridade para limitar aquilo que consideravam seus direitos: a propriedade absoluta sobre o escravo, condições de vendê-lo, trocá-lo ou até libertá-lo e,

principalmente, de puni-lo se não estivesse rendendo tudo aquilo que dele era esperado.

A História relata que os negros eram passivos e submissos à condição de escravos, ao contrário dos índios, que demonstravam espírito de liberdade. Esta versão da história serve simplesmente para encobrir e tentar legitimar o próprio regime da escravidão, pois nenhum ser humano nasceu para se tornar escravo. Do contrário os negros não teriam protagonizado constantes lutas pela liberdade, exemplificadas nas fugas individuais e coletivas, mesmo sabendo que sua liberdade poderia durar pouco até a captura e sujeitos às penalidades do senhor.

Alguns escravos acabavam, inclusive, por suicidar-se como símbolo de sua libertação, representando prejuízo ao senhor de escravos. Estas situações demonstram claramente que os negros não possuíam vocação à escravidão e sim à liberdade, como todos os demais seres humanos, independentemente da raça ou da cor. É pura ilusão querer destacar o negro com vocação para a submissão e escravidão. Gomes (apud PINSKI; PINSKI, 2005, p.448-49), assim pronuncia-se:

A despeito da violência da sociedade escravista, os cativos e outros setores sociais (a grande camada de homens pobres livres, fundamentalmente composta por negros e mestiços) constituíram-se como sujeitos de suas próprias vidas e história. As lutas contemporâneas nas cidades (por melhores condições de vida, moradia e ocupação) e aquelas nas áreas rurais (os trabalhadores sem-terra e as comunidades camponesas negras-remanescentes de quilombos) representam o desdobramento desse processo histórico contra a exclusão social.

Os quilombos foram formados para abrigar os fugitivos, mas também no sentido de organização do povo negro e luta por terra e melhores condições de vida. Foi nos

quilombos que muitas lutas e revoltas foram articuladas no sentido de opor resistência ao regime da escravidão, bem como em defesa da sobrevivência do povo negro e dos próprios quilombos.

Muitos quilombos transformaram-se em verdadeiras comunidades, nas quais se mantinham relações comerciais, o que demonstrava a capacidade de organização deste povo. Estes iniciaram a produção de inúmeras especiarias, as quais eram comercializadas junto aos taberneiros. Outros quilombos dedicavam-se à extração mineral. Por fim, o movimento de aquilombamento manifestou-se por meio da ocupação de terras. (GOMES, 2005).

O movimento pela liberdade dos escravos demonstra o descontentamento de setores da sociedade com o regime escravista. O espírito de luta pela liberdade e igualdade entre os povos é o fio condutor de extremos acontecimentos no Brasil, seja por parte dos próprios negros em busca da liberdade, seja de parte dos apoiadores da causa. Os negros escravos eram tolhidos da liberdade e sua causa é motivação para uma seqüência de lutas históricas a favor da inclusão social, não só dos negros, mas de todas as camadas excluídas da sociedade. Ainda segundo o autor (p.462-463),

a experiência de luta e organização dos trabalhadores no Brasil não está marcada tão-somente pela formalização jurídica decretada pela Abolição. Com o fim da escravidão – como um sistema amparado por leis -, o processo de lutas, e também as desigualdades, considerando os trabalhadores, suas etnias e relações de gênero, não desaparecem. A caracterização e a reprodução das desigualdades ganham outras dimensões.

No Rio Grande do Sul o processo de escravidão deve ser compreendido a partir de sua organização econômica. Nota-se que a economia gaúcha surgiu genuinamente

capitalista, pois desde o principio havia a compra e venda de mão de obra de peões para realizarem as atividades nas estâncias. O peão trabalhava e morava na propriedade e recebia toda a alimentação de subsistência necessária e por vezes pequena contra-partida em moeda da época. No dizer de Freitas (1983, p. 27),

o baixo grau de desenvolvimento social do peão fazia dele um individuo que se contentava com pouco – um pedaço de carne, uma choça, uns farrapos. Não há elementos que permitam medir exatamente o poder aquisitivo do salário pago, mas uma vez que a força de trabalho correspondia ao valor dos meios de subsistência, força é concluir que se tratava de salário extremamente baixo.

A introdução da mão de obra escrava na província de São Pedro deu-se nas atividades em que existia a possibilidade de uma maior vigilância ao cativo. Aos negros não eram delegadas as atividades de pastoreio, pois não tinham experiência no assunto, bem como teriam facilidade de sair em fuga no lombo do cavalo. Nesta questão se deve considerar ainda o fato de existir uma mão de obra barata e especializada, que eram os peões de estância. Ou seja, não valeria a pena colocar o escravo para desenvolver uma atividade que não conhecia e com os riscos de fuga existentes. O custo poderia ser maior que o benefício.

Aos escravos eram delegadas atividades domésticas ou auxiliares do trabalho dos peões. Também a eles eram atribuídos os afazeres de plantio e colheita de lavouras nas fazendas que mantinham a produção agrícola e ainda a produção de subsistência. Todas as atividades desenvolvidas pelos escravos eram aquelas em que se poderia exercer um certo grau de vigilância.

Ao contrário do que muitos livros de História apregoam, o negro esteve presente desde o início da formação do Estado do Rio Grande do Sul. Não há como imaginar que o negro, base do sistema escravista brasileiro, não se apresentaria de alguma forma na província do sul. Segundo os estudos apresentados por BAESTRI FILHO (1986), em sua obra *O Escravo no Rio Grande do Sul*, o negro esteve presente vindo no princípio na “bagagem” dos colonizadores. O que não quer dizer que existia um modelo de produção escravista, mas sim que o negro por aqui esteve e exerceu funções como escravo. Reforça seu posicionamento com a indicação do estudo de *João Machado Ferraz*, onde demonstra que no primeiro livro de batizados do Estado, de 1738-1753, 20% possuíam sangue africano.

Em consonância com os estudos apresentados por Maestri Filho, Fernando Henrique Cardoso (1977, p.63) em sua obra *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional*, destaca no mínimo a dúvida sobre a existência do uso da mão-de-obra escrava nas lidas das estâncias em um maior grau do que afirmado pela historiografia da participação escrava no Rio Grande do Sul:

Na estância assim organizada havia o problema da mão-de-obra. Os autores afirmam, em geral, que se utilizava mão de obra livre. Não creio, firmado na documentação coeva, que a utilização do escravo nas fazendas de criação tenha sido tão restrita quanto se supõe. Os depoimentos de Saint-Hilaire sobre a presença de negros na atividade criatória são constantes.

Os escravos no Rio Grande do Sul atuavam nas mais variadas atividades; todavia, é com as *charqueadas* que se estabelecem os marcos da organização social escravista da produção. Talvez daí decorra, ao menos um ou principal motivo da falta de estudos e

publicações acerca da participação dos negros em diversos locais do Estado, como é o caso de Cruz Alta.

Concreto é o fato de que existiam escravos no Rio Grande do Sul desde o início de sua colonização. Em relação à quantidade e atividades desenvolvidas existem contradições nos estudos realizados. Todavia, o historiador Décio Freitas (1978) manifesta em seus escritos que não ignora a existência de escravos nas estâncias, reconhecendo que em algumas delas havia muitos escravos, ao passo que em outras estes eram raros ou sequer existiam. Nesse caminho, em muitas estâncias o trabalho escravo era quase imperceptível, dando-se pela mão de obra dos peões.

Muitos autores trabalham a idéia de que os escravos do Rio Grande do Sul viviam melhor e mais felizes que no restante do país. Tais afirmações partem dos estudos de Saint-Hilaire (apud Cardoso, 1977, p.113):

Não há, creio, em todo o Brasil, um lugar onde os escravos sejam mais felizes que nesta capitania. Os senhores trabalham tanto quanto os escravos, matêm-se próximos deles e tratam-nos com menos desprezo. O escravo come a vontade, não é mal vestido, não anda a pé e sua principal ocupação consiste em galopar pelos campos, cousa mais sadia que fatigante. Enfim eles fazem sentir aos animais que os cercam uma superioridade consoladora de sua condição baixa, elevando-se a seus próprios olhos.

Tais relatos históricos não diminuem em nada o sentimento de dor e sofrimento pela ausência da liberdade. A questão básica da escravidão é a ausência da liberdade, do exercício do ir e vir, do pensar, do sonhar e do construir seu caminho. As demais questões resultam em meras diferenciações de tratamento, o que não alivia a ausência da liberdade. Tanto é que no Rio Grande do Sul os escravos também buscavam a liberdade à força,

sendo que muitos saiam em fuga, ultrapassando as fronteiras rumo ao Uruguai. A escravidão é dolorosa em qualquer circunstância.

O autor Guarani Santos (1975, p.11) manifestou-se, em sua obra *A violência branca sobre o negro no Rio Grande do Sul*, acerca da tentativa de distorção histórica do Sul, onde para ele a idéia da historiografia era esconder o passado real e ancorar-se nas bonitas histórias de um povo progressista:

Para transformar e distorcer o passado riograndense tornando-o uma história de idealismo, justiça e dignidade a saída encontrada por estes ilustres cidadãos que na verdade era uma parcela considerável da classe dominante e da própria historiografia, foi literalmente excluir a escravidão de nosso passado e tornar o Rio Grande do Sul historicamente um estado idealista e progressista sem a mancha da escravidão. A violência sobre o negro no Rio Grande do Sul foi multifaceada e violentamente escamoteada sob os mais diversos disfarces.

Para o presente trabalho o importante é o reconhecimento da existência da mão-de-obra escrava no Rio Grande do Sul, o paradeiro e a participação do povo negro na formação social da comunidade riograndense e, em especial, do Município de Cruz Alta. Nota-se que os registros sobre a existência dos escravos no Rio Grande do Sul são escassos, mas os existentes dão mostras da participação dos afro-descendentes na organização social do Estado e do Município de Cruz Alta.

Para exemplificar sobre quantidade de negros no Rio Grande do Sul, pós Revolução Farroupilha:

Com a pacificação do Rio Grande, nossa província reafirma-se como um grande centro escravista. Os dados assim indicam: em 1858, contamos com 70.880 escravos (quase 25% da população; dois anos mais tarde, em

1860, teremos 76.109 homens escravizados. Está quantidade se manterá com pouco oscilação até 1863 (MAESTRI, apud Antonocci & outros, 1979, p.43).

Em Cruz Alta de 1859 existiam 4.019 escravos, segundo dados publicados na obra *O negro, consciência e trabalho*, das autoras BERNDT e DAKOS. Tal posição, em quantidade de escravos, elevava Cruz Alta como sendo o quinto pólo escravista do Rio Grande do Sul na época, atrás apenas de Porto Alegre (8.417), Jaguarão (5.056), Pelotas (4.788) e Rio Grande (4.369). Considerando-se o fato da distância existente em relação ao litoral, à capital e aos locais de exploração com *charqueadas*, Cruz Alta mostra-se como um dos grandes centros de exploração da mão-de-obra escrava no interior do Rio Grande do Sul e, todavia, a literatura não reserva importância a este episódio.

A própria literatura específica de Cruz Alta não explora o tema, escondendo-se atrás da triste realidade. O negro, em Cruz Alta, não só foi uma realidade nos tempos da escravidão, servindo aos detentores do poder, aos donos dos meios de produção e aos burocratas, mas, sobretudo é realidade na sua atual formação social e cultural. Como anunciado no início, Cruz Alta possui 80% de pessoas que se auto-denominam negros.

Mesmo com a apatia demonstrada pelos historiadores conservadores, que deixaram de relatar importantes acontecimentos do período da escravidão, restam inúmeros indícios e alguns escritos que demonstram a relevância do tema e a participação efetiva de Cruz Alta, tanto no processo escravista quanto em sua abolição. No Rio Grande do Sul fora criada a entidade abolicionista Sociedade Libertadora, por um dos chefes do Partido Liberal, em 29 de agosto de 1869, com sede em Porto Alegre. No ano seguinte Cruz Alta é

tomada por idéias abolicionistas, e logo após, em 2 de setembro de 1870, é criada a Sociedade Libertadora Cruz-altense, primeira no interior do Estado. (ROCHA, 1964).

Ao mesmo tempo em que Cruz Alta participou fervorosamente no processo de escravidão, o que é demonstrado pelo grande contingente de escravos em determinada época, também participou de forma maiúscula no processo de libertação, embora a literatura existente não permita realizar uma análise dos desdobramentos anteriores a esta tomada de posição. Mesmo assim, inúmeros escravos foram libertos pelas ações da Sociedade Libertadora.

Até o ano de 1875 várias pessoas se revezaram na presidência da entidade abolicionista, sendo todos escolhidos por consenso, com exceção do último, que foi por eleição, tendo sido vitorioso o cidadão João Batista Vidal de Almeida Pilar. Curiosamente esta ata de eleição foi a última redigida, tendo a sociedade encerrado suas atividades (ROCHA, 1964).

O movimento de libertação dos escravos começa a ser reconstruído em Cruz Alta em 1882, com a criação da Sociedade Literária Aurora da Serra, sob a liderança de Evaristo Afonso de Castro. Em 23 de agosto de 1884 a sociedade dá um importante passo no sentido de terminar com a escravidão no município, tendo realizado uma grande reunião, de comoventes manifestações, na sede do Clube Literário e decidindo ir até as casas dos senhores de escravos reivindicar as alforrias. A iniciativa da sociedade foi vitoriosa, tendo sido libertada grande parte dos escravos que ainda existiam. Imediatamente foi enviado um telegrama à capital da província para anunciar que a escravidão havia acabado na “Mui Leal Cidade do Divino Espírito Santo da Cruz Alta”. De

forma eufórica comemoravam o fim da escravatura em Cruz Alta antes do evento histórico protagonizado pela Princesa Izabel. (1888) (ROCHA, 1964).

Este movimento de libertação de escravos, assim como vários outros em diferentes pontos do país, deve ser compreendido com certa cautela. Inúmeras dúvidas pairam sobre qual a verdadeira motivação dos “aboliconistas”, podendo ser o solidário interesse humanista, ou apenas a compreensão de esgotamento do sistema e o interesse econômico. Tal preocupação deve ser levantada principalmente para melhor compreensão dos caminhos do negro pós-abolição.

Com a alforria dos escravos de Cruz Alta, e mesmo após o advento da Lei Áurea de 13 de maio de 1888, muitos dos ex-escravos, continuaram ligados a seus antigos “proprietários” ou acabaram criando os primeiros núcleos habitacionais nas periferias das cidades. Segundo Cavalari (2004, p.172),

a sociedade escravista a princípio, mantinha o temor de que o grande número de libertos, pudessem causar problemas às cidades. Mas o resultado prático foi outro. Os negros agora sem ter onde morar e sem emprego, arrumaram-se como podem nos arrabaldes dos centros urbanos da época. Em Cruz Alta, os primeiros núcleos onde se estabeleceram os escravos libertos foram na baixada da Capoeira, atual Bairro São José e nos valos do Barro Preto, atual Bairro São Miguel.

A grande maioria porém, sem ter para onde ir, ligou-se às atividades econômicas secundárias; outros passaram a trabalhar nos serviços de campo das estâncias ou nas pequenas charqueadas existentes em algumas cidades da região, como a própria Cruz Alta; e o restante continuou com os mesmos senhores, cumprindo contratos de indenização ou contrato de trabalho livre.

Com as palavras do historiador Cavalari, atual Secretário de Cultura do Município (2007), verifica-se que a lógica da escravidão, ou do seu término, se reflete de forma

semelhante em todos os lugares do país. Os negros agora libertos teriam que buscar uma alternativa para sua sobrevivência e manutenção. Sem posses e sem dinheiro, acabaram se submetendo a sub-empregos, em regime tão escravizante quanto o anterior, com jornadas de trabalho intermináveis e com salários aviltantes, encarando a face mais cruel da *mais-valia*.

Tal pensamento é reforçado pela autora Emilia Viotti da Costa (1982, p.439-440), em sua obra *Da senzala à colônia*, a qual não trata da região de Cruz Alta, mas que se aplica de maneira geral ao pós escravismo:

Nos meses que se seguiram à abolição calcula-se que nem um quarto dos escravos tinha permanecido nas fazendas, onde até então trabalhavam. Alguns se empregaram em outras fazendas da região e passaram a constituir uma população móvel, flutuante, caracterizada pela instabilidade. Outros aglomeraram os núcleos urbanos, vivendo de expedientes, morando em choças e casebres nos arredores das cidades, dando origem a uma população de favelados, sem ocupação definitiva.

Estes cidadãos, homens, mulheres e crianças das mais variadas idades, não bastasse o processo de escravidão vivido, são submetidos agora ao processo de exclusão social. Inicialmente a exclusão era praticamente completa, pois os mesmos não possuíam direitos dignos ao trabalho e alimentação, à moradia, à educação, à participação política. Eram sub-cidadãos, submetidos ainda a um processo de exclusão moral por parte daqueles que imaginavam ser os intocáveis e para os quais os negros não possuíam direito de lhes dirigir sequer o olhar.

Os negros, agora “livres”, eram submetidos a vários constrangimentos decorrentes de sua liberdade. Segundo Cardoso (1977, p. 147),

[...] o negro livre tinha de optar entre continuar trabalhando nas mesmas condições que antes, com o *status* formal de cidadão, ou reagir a tudo o que o trabalho desqualificado pela escravidão significava, passando a viver na ociosidade e no desregramento. Foi essa alternativa que os brancos criaram para os negros. A escravidão de fato, dadas as condições e a avaliação social do trabalho realizado anteriormente pelos escravos, situação a qual teriam que sujeitar-se se continuassem a trabalhar nas antigas ocupações, ou a liberdade da miséria.

O negro liberto passou a sofrer inúmeras situações decorrentes de sua liberdade, o que traz a reflexão sobre os reais motivos da euforia abolicionista, que tomou as consciências de inúmeros senhores de escravos. Os senhores de escravos, em sua grande maioria, jamais se preocuparam com o destino dos libertos, tampouco a Igreja e o Estado. O liberto foi lançado à própria sorte sem o amparo da sociedade, restando-lhe apenas a marginalidade social e a pobreza econômica. (SOUZA, 2003).

A liberdade dos negros veio em meio à submissão à miséria. Como bem retratado por muitos escritores, os negros tinham repulsa em permanecer na mesma situação anterior, realizando as mesmas tarefas, nos mesmos lugares, pois isso não representaria a eles a liberdade. Nas palavras de Souza (2003, p.155),

[...] para o negro, sem oportunidade de classificação social burguesa ou proletária, restava os interstícios e as franjas marginais do sistema como forma de preservar a dignidade de homem livre: o mergulho na escória proletária, no ócio dissimulado, ou ainda, na vagabundagem sistemática e na criminalidade fortuita ou permanente.

Diante desse quadro as comunidades negras foram enfrentando o processo de marginalização e criando sobre elas os preconceitos de uma sociedade conservadora e limitada a seus próprios interesses. Os negros, juntamente com os dependentes rurais brancos, formavam uma classe que não se adaptou ao novo regime da sociedade de classes, sendo que o agregado branco enfrentava as mesmas circunstâncias do negro que era

discriminado de uma forma mais veemente em decorrência de sua cor. Ambos formavam uma raça nacional. (FERNANDES, 1978).

A inadaptação do negro e do dependente rural é originária justamente do abandono secular a que foram submetidos pelos grupos dominantes e conservadores. Toda a situação de abandono reservou a estes uma situação humilhante de uma vida social marginalizada. Eram livres, mas tinham dificuldade de exercer sua cidadania plena. (SOUZA, 2003).

O contexto colocado demonstra claramente que aos negros foi reservado o papel de excluído na sociedade, pois durante todo o processo de escravidão os mesmos foram trazidos brutalmente de seu continente de origem, separados de suas famílias e de sua cultura. Aqui foram submetidos ao trabalho forçado, e os que ousavam rebelar-se eram castigados, muitas vezes até a morte. Eram vendidos em praça pública como animais ou objetos.

Depois de libertos, foram lançados à própria sorte, formando com os brancos dependentes a grande massa de excluídos do país, e em Cruz Alta esta situação se revelou idêntica. Sem condições básicas de sobrevivência, a situação por estes vivenciada gerava cada vez mais o processo de exclusão, pois não possuíam as condições necessárias para se libertarem da pobreza e tampouco os governos e os incluídos, em sua maioria, destinavam em suas políticas uma grande parcela de preocupação com a solução deste problema.

Na atualidade é notória a grande massa de excluídos existentes, sendo que grande parte deles é originária da descendência negra. Basta uma visualização dos bairros mais pobres de Cruz Alta, ou de qualquer cidade do país que se perceberá a tendência étnica das

famílias. A correção deste destino depende de políticas públicas de inclusão afirmativas e não apenas compensatórias.

A transformação do negro, excluído econômica e moralmente, em cidadão pleno talvez se consolide no grande desafio contemporâneo libertando a sociedade do preconceito muitas vezes velado e colocando o negro excluído em patamares de igualdade.

## **2. PODER LOCAL: A RECENTE EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO NOVO PARADIGMA DE ADMINISTRAÇÃO DO PODER LOCAL E A EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CRUZ ALTA COM INCLUSÃO SOCIAL**

### **2.1 Alternativas de administração popular via Orçamento Participativo no contexto brasileiro**

O processo de participação popular na esfera da administração do poder local é tema que ocupou vários períodos históricos, com maior ou menor ênfase, ganhando destaque em nossa história contemporânea, com a democratização do país e a consolidação de várias experiências democrático-populares, do ponto de vista de construção e consolidação da participação efetiva dos indivíduos no processo de gestão do poder local.

Esta busca pela participação, segundo Santos e Avritzer (2002), decorre da reivindicação do movimento comunitário em diferentes partes do país, em particular de Porto Alegre, infladas pelo processo democrático que se instaurava no país.

No caso brasileiro pode-se destacar a implantação do Orçamento Participativo (OP), principalmente a partir da experiência de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, e de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, como duas das mais contemporâneas soluções para a apatia estatal e falta de interesse pela coisa pública. A experiência da capital gaúcha, em especial, tem servido de exemplo a inúmeros municípios brasileiros e até mesmo para várias partes do mundo como modelo de democracia participativa. A idéia do orçamento participativo, segundo Avritzer (2002, p. 573-574) teria surgido pela primeira vez na capital gaúcha, fruto da reivindicação popular:

Excluído:

A proposta de orçamento participativo surge como resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo PDT, Alceu Collares, o primeiro prefeito eleito democraticamente depois do período autoritário, propôs às associações comunitárias uma forma de participação popular na sua administração (Baierle, 1998). Em uma reunião em março de 1986, a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (Uampa) respondeu à proposta de Collares nos seguintes termos:

O mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação. (Uampa, 1986).

Antes, porém, das bem sucedidas experiências citadas, muitos outros lugares marcaram suas histórias com os ares da democracia participativa, mesmo em momentos de extremismo político, como é o exemplo de Lages (SC), na década de 70 do século XX. (BAQUERO; CASTRO; GONZALES, 1998). Embora as iniciativas existentes anteriores à instalação da administração popular em Porto Alegre (1989), o fato é que esta experiência se tornou o grande espelho para inúmeras outras que surgiram nos últimos 19 anos.

Na obra *Experiência de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*, das autoras Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia (2003), aponta-se que no período estudado existiam 103 municípios brasileiros que utilizavam o Orçamento Participativo como instrumento de gestão e inclusão popular, ou seja, menos de 2% (dois por cento). Este dado demonstra que os municípios brasileiros continuam conservadores na consolidação de políticas públicas, mantendo um elevado número de municípios sob o manto de políticas patrimonialistas.

A experiência de utilização do OP tem demonstrado que, embora o grau de compreensão e consciência não seja o mesmo entre os participantes, aqueles que vivem esta prática adquirem outra visão do Estado. Busca-se, portanto, que esta experiência, juntamente com outras de cunho democrático, sejam potenciais em construir e garantir uma democracia conscientizadora e transformadora de si mesma. (SOARES, 1997).

O processo de participação popular no Brasil reserva algumas características essenciais. A primeira delas, como não poderia deixar de ser, é justamente a participação popular, direta ou indiretamente, sendo direta na construção do orçamento, pelo OP, e

indireta pelos Conselhos Municipais<sup>3</sup> de representantes de entidades. Estes últimos são os conhecidos conselhos constitucionais existentes em várias áreas como saúde, educação, segurança alimentar, criança e adolescente, entre outros.

Outra característica é a prática direta, na qual os cidadãos participam livremente das reuniões, discussões e momentos de conhecimento de dados, de números, para que possam apropriar-se dos elementos necessários para decidir, sendo que, quanto mais isso é feito diretamente sem transferência para outros, mais rápido será o avanço da consciência democrática. (FEDOZZI, 2001).

A terceira característica desse tipo de experiência é a auto-organização, expressada na auto-regulamentação construída e decidida pelos próprios participantes num saudável exercício de soberania popular, que não fica à mercê de leis e decretos, decididos por outros. Auto-regulamentação que, inclusive, pode determinar a possibilidade de substituir conselheiros que não respondam às suas responsabilidades. (FEDOZZI, 2001).

Na visão de Santos e Avritzer (2002, p.66) o orçamento participativo surge da intenção de articular o mandato representativo com as formas efetivas de deliberação em nível local e pode ser dividido em três características principais, fruto dessa intenção:

O orçamento participativo surge dessa intenção que, de acordo com Santos, se manifesta em três das suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial

---

<sup>3</sup> Boa parte dos Conselhos Municipais tem sua criação definida pela Constituição federal, ou por meio de leis superiores e a sua criação torna-se obrigatória em vários casos para a obtenção de recursos públicos das esferas superiores de governo, como são exemplos o Conselho Municipal da Saúde ou o Conselho da Segurança Alimentar. Há também a possibilidade de criação de conselhos municipais que não estejam vinculados ao recebimento de verbas superiores, mas que por entendimento dos poderes locais são necessários para auxiliar na discussão de determinado tema, como pode ser o exemplo do Conselho Municipal do Idoso.

atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação de recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Resguardadas as características antes delineadas, a concretização da participação popular nas decisões municipais possui vários objetivos do ponto de vista de organização do Estado. Tais objetivos são assim listados por Heinrich Siedentoff, citado por Fabiana da Menezes Soares em *Direito Administrativo de Participação* (1997, p.142) :

- a) racionalização das decisões administrativas através de informação melhor e disponível;
- b) previsibilidade do cidadão quanto ao conteúdo das decisões administrativas;
- c) vontade reforçada da ação administrativa através da publicidade e transparência;
- d) maior legitimação da decisão administrativa tomada;
- e) integração do cidadão e grupos de cidadãos à decisão administrativa tocada pelo bem comum;
- f) desenvolvimento da autodeterminação e da emancipação do cidadão na sua comunidade.

Pode-se perceber que as características e objetivos das políticas de participação popular, especialmente o OP, demonstram claramente que se trata de uma nova forma de organização do Estado, em que o conjunto dos cidadãos se encontra no centro decisório, sendo peça fundamental na definição dos destinos de sua comunidade. Santos (2002, p. 471) destaca que o principal objetivo do OP

é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões.

Tal relação de características e objetivos fragiliza as políticas patrimonialistas conservadoras. As práticas do OP, juntamente com outras políticas de participação, criam um novo cenário do ponto de vista de organização do poder local no Brasil. Todavia, o próprio sistema acaba por gerar contradições e dificuldades, inerentes ao próprio processo de organização.

A relação das pessoas com os poderes público federal e estadual é mais difícil e distante, ao passo que há uma proximidade destas com as políticas locais, articuladas pelo município. Esta proximidade do indivíduo com o poder local permite o desenvolvimento de políticas que busquem a construção da cidadania de forma mais presente. Não se exclui, com isso, a possibilidade da prática de políticas democráticas participativas nas esferas superiores, porém, acontecem mais freqüentemente nos municípios<sup>4</sup>.

Embora implantada em inúmeras cidades, a participação popular tem como outro adversário a mudança de governo, mais precisamente a troca de partido político do comando das ações municipais, o que, por muitas vezes, põe fim a todo o processo de democracia implantado. O que se tem observado é que as políticas de participação estão intrinsecamente ligadas à chegada ao poder de partidos de orientação ideológica de esquerda, e quando estes partidos chegam ao poder em muitos locais, acabam implementando estas políticas; todavia, ao perderem as eleições, os seus sucessores, quando atuam na lógica patrimonialista, acabam por sepultar a proposta de governo antes colocada em prática.

---

<sup>4</sup> Políticas de participação do ponto de vista estadual se pode citar a experiência de Orçamento Participativo aplicada no governo do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2002, quando o governador era Olívio Dutra (PT).

Nesse aspecto o município de Porto Alegre transpôs este obstáculo conduzindo o PT, juntamente com os demais partidos da Frente Popular (FP), a um segundo mandato, o que possibilitou a consolidação do OP como forma de governo na capital do Rio Grande. A FP acabou sendo conduzida ao terceiro e quarto mandatos, consolidando o OP como uma das principais experiências alternativas do cenário nacional e internacional. A experiência de Porto Alegre está tão consolidada que na última eleição de 2004 a FP perdeu as eleições e, mesmo assim, o seu sucessor acabou comprometendo-se com sua manutenção, como de fato o fez. Com isso, reafirma-se como a principal experiência democrática vivida no Brasil, ao menos na História recente, chegando agora aos 19 anos de aplicação, não possuindo nenhum precedente na história contemporânea brasileira.

Embora o OP esteja encontrando respaldo da opinião pública, não só de Porto Alegre, mas de todo o país e vários organismos nacionais e internacionais, existem aqueles que alegam que, devido ao fato de o OP não ser instituído em lei, estaria ele fora da possibilidade de controle de políticas antidemocráticas em seu processo de organização, desenvolvimento e gestão. Porém, existem os defensores de que o próprio processo democrático instaurado prepara os cidadãos para balizarem, fiscalizarem e coibirem a prática de tais políticas que iriam de encontro a toda a finalidade do OP, que é justamente possibilitar o desenvolvimento da consciência de governo nos cidadãos por meio de sua plena participação sem ingerência lesiva à suas consciências. (GENRO; SOUZA, 1997).

A consolidação do OP e de outras políticas de participação enfrenta outras dificuldades além de sua seqüência histórica, como é o caso do conflito, manifestado por descontentes, existente entre o OP, a Câmara dos Vereadores, os Conselhos Constitucionais e o próprio Poder Executivo Municipal. Esse conflito baseia-se

principalmente no sentido da legitimidade das decisões advindas do OP frente a outros poderes públicos legalmente constituídos, e que possuem possibilidade de decidir sobre os rumos orçamentários dos municípios.

Ocorre que os poderes constituídos legalmente buscam para si as legitimidades atribuídas pela legislação, ou seja, o Poder Legislativo na maioria dos casos oferece resistência quanto à prática adotada pelo Executivo por meio do OP, por ver seu direito, por exemplo, de apresentar emendas ou votar contra o projeto comprometidos, haja vista a possibilidade de confronto com os interesses da população que participou das plenárias orçamentárias e que querem ver os parlamentares representantes do povo seguir as orientações e decisões tomadas no OP.

Assim, o OP, mediante as decisões tomadas e transformadas em proposta orçamentária pelo Executivo municipal, acaba por pressionar os membros do Legislativo a aceitar a proposta encaminhada como verdadeira manifestação de vontade da população; sendo assim, muitos vereadores entendem perder parte da função a eles delegada pela Constituição e pelas urnas.

Independentemente dessas situações o OP demonstra ser hoje uma forma positiva e adequada de se responder às demandas dos cidadãos coletivamente imaginados. Os vereadores detentores da representação formal, eleitos pelo voto universal, deveriam justamente, por serem representantes do povo, assumir papel de destaque, colaborando na organização das comunidades com a finalidade de aumentar a participação dos cidadãos. Isso conseqüentemente daria aos vereadores a oportunidade de conhecerem melhor quais os reais interesses da população que os elegeu. Além disso, daria aos vereadores maiores

subsídios para atuarem na fiscalização da operacionalização e execução do orçamento público. O que deve prevalecer nesse debate é a vontade comum, sendo que esta não é a vontade dos vereadores ou de um pequeno grupo de privilegiados e sim, segundo Sieyès (2001), a vontade da maioria.

Outro aspecto de conflito se dá em relação aos Conselhos Constitucionais que, a partir de 1988, têm poderes para discutir com o poder municipal a destinação orçamentária para implementação de políticas em suas áreas de atuação. Caso o executivo municipal adote o OP como forma de governo, os Conselhos Constitucionais teriam que disputar dentro das plenárias setoriais suas demandas para vê-las incluídas na peça orçamentária. Isso poderia criar um certo esvaziamento desses conselhos, mas que, a exemplo do descrito no parágrafo anterior em relação aos vereadores, poderão impulsionar a atuação dos conselhos dentro da organização popular do OP, até para estarem mais próximos das necessidades da população sobre sua própria óptica.

A manifestação de esvaziamento dos Conselhos Constitucionais parece improcedente, tendo em vista que, diante do debate proposto de substituição de uma política patrimonialista e paternalista por uma inclusiva e cidadã deverá despertar para uma participação mais efetiva nos Conselhos. Os Conselhos esvaziados são práticas de comunidades onde a prática política aplicada é contrária à participação popular. O autor Marcelo Douglas de Figueiredo Torres (2004, p. 54), em sua obra *Estado, democracia e administração pública no Brasil*, apresenta um dado de que no ano de 2001 existiam no Brasil 28.216 Conselhos Municipais nas mais variadas áreas, e acrescenta o seguinte posicionamento:

Mesmo reconhecendo que os conselhos não representam um tiro certo e único contra o patrimonialismo e o clientelismo que caracterizam boa parte das políticas públicas, certamente seu funcionamento tem desempenhado um papel importante no sentido de combater esses males que há séculos afligem a sociedade brasileira.

A grande quantidade de Conselhos Municipais, os quais em sua maioria são criados por imposição legal, inclusive para permitir o repasse de recursos estaduais e federais, têm se mostrado a única ferramenta que tem produzido o enfrentamento às políticas conservadoras em muitos municípios brasileiros, pois em todos os municípios tem Conselhos ao passo que o OP é aplicado em pouco mais de 100 municípios brasileiros, conforme dado apresentado anteriormente.

Em muitos locais onde o OP é aplicado no Brasil poderá, ainda, surgir a crise em relação ao próprio executivo, caso este se mostre desobediente às determinações do OP, que em princípio foi criado não para simplesmente ser orientador das políticas municipais, mas para ser o definidor das políticas públicas no município. Ocorre ainda o fato de o OP, no desenvolvimento de sua atuação, ter adquirido confiabilidade até mesmo daqueles partidos que inicialmente contestavam a proposta inovadora e, hoje, ao invés de atacar a prática do OP, se preocupam em cobrar a correta aplicação dos recursos conforme definição orçamentária.

Outras características devem ser levadas em consideração no processo de aplicação de políticas de democracia participativa. Não bastassem os desdobramentos antes identificados, Figueiredo Torres (2004), descreve outras dificuldades da participação efetiva dos indivíduos, que ele chama de “dificuldades da ação coletiva”. Para o autor existem entraves à participação, entre os quais é destacada a falta de percepção do

problema; a falta de interesse de agir mesmo conhecendo os problemas; o tamanho do grupo atingido que pode dificultar a sua organização; os custos da organização; a demora no resultado da organização; a dificuldade de compreensão da burocracia municipal, entre outras situações dificultadoras.

Diante de todo o cenário posto, é notório que os municípios brasileiros que apostam no OP como alternativa de gestão estão enfrentando inúmeros desafios para transformar indivíduos em cidadãos. Do ponto de vista de sua organização, como percebido, as políticas de participação ocorrem no âmbito local. No Brasil teve-se apenas uma experiência de OP em nível estadual, que foi a do Rio Grande do Sul nos anos de 1999 à 2002, quando assumiu o governo Olívio Dutra, que outrora havia sido o prefeito que implantou o OP na capital Porto Alegre. Em termos históricos e práticos, todas as dificuldades enfrentadas pelo OP municipal, relatada anteriormente, ocorreram de forma amplificada no OP em âmbito de estado.

A experiência orçamentária vivida em muitos municípios brasileiros, com destaque à capital Porto Alegre, trouxe modificações na forma de pensar das comunidades em relação ao ente público, por verem e vivenciarem a possibilidade de atuarem sobre parte do poder que originalmente competiria ao Executivo.

Por fim, é de ser mencionado que o desenvolvimento do OP dá ao governo municipal a possibilidade de promover um maior percentual de acerto em relação ao interesse geral da população, como demonstrado em inúmeros estudos. Diante desse contexto, no decorrer do trabalho presenciar-se-á a forma como este tipo de política baseada no princípio da democracia participativa está sendo aplicado no município de Cruz

Alta que, como visto no capítulo anterior, foi construída sobre o manto de políticas conservadoras e coronelsitas.

## **2.2 Orçamento Participativo como processo de inclusão social**

O processo de exclusão social no Brasil data de seu descobrimento. Na oportunidade os colonizadores passam a fazer o processo de exploração e, em meio a esta começam a submeter indivíduos ao trabalho desumano e escravo. Começa então a surgir um certo tipo de indivíduo, castigado pela sorte e pela ignorância e ganância de um outro tipo de indivíduo.

Como analisado no capítulo anterior, este processo de submissão social continua a fazer vítimas em sua história, sendo que ganha força e tristeza com a escravidão africana. Ao lado destes, porém em uma condição menos deprimente, acham-se os agregados e peões, não vitimados pela cor e escravidão formal, mas submetidos às vontades dos senhores. Com a abolição os negros, sem qualquer perspectiva digna no raiar do capitalismo brasileiro, são condenados à formação das primeiras favelas urbanas e rurais. Em meio a isso chegam ao país os imigrantes europeus que passaram a assumir o papel da mão-de-obra.

Segundo Jessé Souza, na obra *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica* (2003, p. 129), os escravos e os dependentes livres, como os agregados e peões, guardam íntima relação no processo de exclusão, pois,

ambos são obrigados, através de processos e precondições sociais distintos, a assumirem posições quase que intercambiáveis. Aos dois é comum o fechamento do próprio horizonte de percepção dos seus interesses e a subordinação, como se fosse uma eleição advinda de escolha autônoma, aos interesses e desejos do senhor. Ambos irão formar a “ralé” dos imprestáveis e inadaptados ao novo sistema impessoal que chega de fora para dentro “como prática institucional” pura, sem o arcabouço ideal que, nas sociedades centrais, foi estímulo último para o gigantesco processo de homogeneização do tipo humano contingente e improvável que serve de base à economia emocional burguesa, e que permite a sua generalização também para as classes subalternas. É apenas quando este processo é levado a cabo com alguma medida significativa de sucesso, que poderemos ter a chance de que a lei abstrata que serve de substrato à noção de cidadania seja uma realidade efetiva.

Com o cenário traduzido no primeiro capítulo, constitui-se uma ralé estrutural, ou seja, uma grande massa de excluídos que possuem como espinha dorsal uma maioria de negros afro-descendentes. No decorrer do último século estas camadas de excluídos sociais foram alijadas de todo e qualquer processo de vida digna, sem acesso aos recursos materiais e morais como educação, saúde, habitação, política. O viés político do pensamento liberal é diretamente responsável pela criação do setor excluído da sociedade brasileira.

Existem no Brasil hoje milhões de pessoas que vivem com renda familiar inferior a um salário mínimo nacional, sem moradia digna para abrigar suas famílias, sem acesso a educação em idade escolar, analfabetos, todos resultados da organização social e econômica de nosso país. Estes indivíduos necessitam ser submetidos a um processo de inclusão permanente, capaz de recuperar as mazelas do processo de exclusão anterior e

atual, antes que se enfrente um cenário de barbárie ainda mais assustador que os números apresentados.

Na organização política nacional pode-se destacar o forte crescimento da organização social nos anos 70 e 80 do século XX no sentido de lutar contra o poder público, buscando dele o reconhecimento de ator social representativo, com o ideal de buscar soluções para as demandas desses grupos como habitação, saneamento, infraestrutura e serviços públicos. Nesse sentido, Antonio Sergio Araújo Fernandes e Washington Luís de Souza Bonfim (2005, p. 133) comentam que

os movimentos sociais, ao serem reconhecidos pelos governos como portadores de interesses legítimos de grupos e segmentos da sociedade, ajudaram a criar uma nova forma de atuação política que era supostamente “autônoma”, isto é, desvinculada das estruturas corporativas do Estado, e desvinculada, embora ao mesmo tempo articulada, com alguns partidos políticos e sindicatos (Doimo, 1995). Por conta da “hipótese” da estrita autonomia dos movimentos sociais, avessa a qualquer forma de institucionalização política a inspiração teórica que orientou os autores deste período foi a abordagem neomarxista vinculada aos chamados novos movimentos sociais da Europa, entre os quais situam-se, como principais referências, Borja (1975), Castells (1978; 1983) e Lojicine (1977).

Essa compreensão de que os movimentos sociais são reconhecidos como representantes de um certo segmento social do povo em uma determinada pauta de atuação, é fundamentalmente importante, sendo que os movimentos sociais organizados são justamente a expressão, o resultado de uma capacidade de compreensão de uma realidade e a tomada de atitude no sentido de enfrentá-la. Todavia, sem minimizar a importância dos movimentos sociais organizados, deve-se levar em consideração, na discussão acerca das políticas relacionadas ao poder local, que existe uma grande maioria social situada fora do processo de organização dos movimentos, ou seja, pessoas que não

são partes conscientes dos movimentos sociais organizados e não são partes do processo de atuação do poder local. Todos, porém, partes do setor vitimado pela exclusão social.

Os movimentos sociais foram importantes no processo de democratização do país, bem como no processo de democratização do poder público, em especial do poder local, com as alterações constitucionais de 1988 nesse sentido. Criou-se, juntamente com a atuação dos movimentos sociais, uma nova perspectiva de poder local. É importante, porém, destacar que foi fundamental a atuação de gestões democráticas para que o texto constitucional e todo o arcabouço jurídico relacionado ao tema fossem explicitados, no sentido de fazer com que indivíduos dos mais diferentes extratos sociais tivessem a oportunidade de atuarem como agentes políticos, criando um processo de inclusão.

Esta inclusão pode vir de diversas formas, sendo que uma delas é criando um processo a partir da participação efetiva destas pessoas, que historicamente foram excluídas, criando possibilidades de contribuir na definição de rumos da sociedade em que vivem, oportunizando-lhes o *status* de cidadão. Inúmeras políticas públicas e formatos de gestões desafiam-se ao processo de inclusão desta fatia da população que nunca teve a possibilidade de considerar-se um cidadão, faltando-lhes condições básicas necessárias para a sobrevivência digna. Indivíduos condenados pelos desdobramentos históricos colocados em prática por uma camada social superior, portadora de uma política de exclusão que com total falta de sensibilidade não lhes fere sequer os olhos.

Como visto, em determinado período histórico os movimentos sociais foram protagonistas de um processo de reivindicação capaz de promover mudanças organizacionais profundas na esfera pública política brasileira. Acredita-se, porém, não ser

suficiente a intermediação dos movimentos sociais para ocasionar o processo de inclusão política e social almejada pelas transformações propostas pelos próprios movimentos. Para incluir o indivíduo, principalmente levando-se em consideração a genuinidade da exclusão social pátria, não basta a interferência e intermediação dos movimentos sociais, sendo necessária a atuação direta do indivíduo no processo da vida. Tal compreensão não exclui os movimentos sociais, pelo contrário, reforça sua necessidade; todavia, revela ser urgente a estimulação e criação de espaços públicos de manifestação dos desejos da população.

Estes espaços públicos onde as pessoas sejam estimuladas a participar transformar-se-ão no próprio movimento social, organizado a partir de interesses que inicialmente possam revelar-se casuísticos e simples, mas que do ponto de vista histórico representariam uma verdadeira revolução. Basta imaginar que o descendente do escravo e do agregado, que sofreram toda a carga de exclusão no sistema capitalista e que historicamente já vinham de um quadro de aniquilamento de consciência e negação da vocação de liberdade do homem, passariam agora a ter o poder de decidir sobre os rumos de determinada política pública. Antes sem direito à liberdade, sem direito a voto, sem direito a opinião, em um quadro de opressão absurda, para um novo quadro e elemento focado na possibilidade de liberdade e opinião a partir da participação cidadã.

Não se trata, porém, de imaginar ingenuamente que a criação de espaços públicos, capazes de integrar indivíduos ao poder local e ao processo de organização social, sejam suficientes para extrair da miséria e da exclusão indivíduos degradados e fragilizados por anos de opressão e de ausência ou quase ausência das condições materiais de sobrevivência. Esta é uma das várias atitudes a serem adotadas pelo Estado no sentido de construir uma coletividade capaz de gerir o seu próprio destino. Além dessa, é visível que

se deve investir pesadamente na educação, na construção de casas populares, em programas de segurança alimentar, na saúde preventiva, programas de geração de renda, entre outras políticas públicas que colaborem na liberdade do indivíduo.

Tal referência faz-se importante tendo em vista que é difícil imaginar o indivíduo mal alimentado, sem moradia digna, sem trabalho justo e decente, sem acesso à educação conseguir força moral em participar do espaço público criado para o exercício da cidadania. Ou seja, a cidadania e a construção dos espaços públicos de participação devem vir aliados a outras políticas de forma integral e integradora.

A aplicação das políticas antes anunciadas revelam um cenário ideal de transformação da sociedade hoje existente. Todavia, a criação de espaços públicos de participação constitui um dos principais fatores de liberdade do indivíduo, pois é neste espaço que ele vai agir individual e coletivamente sobre a coisa pública, e neste exercício dialético vai se forjando o cidadão.

As políticas de participação e gestão colocadas em prática no Brasil, principalmente a partir de 1988, podem ser exemplificadas na atuação dos conselhos municipais, fóruns de debates, conferências temáticas, Orçamento Participativo (OP). Todas elas possuem características próprias e abordam a participação de um certo ponto de vista e característica. De todas elas se destaca o OP, tendo em vista a possibilidade de participação direta da população, independentemente da posição social.

O Orçamento Participativo apresenta características importantes no sentido de atrair para seu convívio indivíduos que nunca imaginaram participar de uma reunião para tratar

assuntos referentes ao destino de sua cidade. O OP, como forma de inclusão social, tem ganhado forma nos últimos 20 anos e conseguido apresentar-se como contraponto essencial às políticas patrimonialistas que mantêm o ser humano no processo de exclusão. Ao que se percebe da prática do OP em vários municípios, este simboliza o rompimento do modelo patrimonialista e coloca o cidadão no centro do poder, podendo gerar daí a inclusão social, ao menos em termos políticos.

### **2.3 A Experiência de Implantação do Orçamento Participativo em Cruz Alta**

Com a vitória da Frente Muda Cruz Alta (PT, PSB e PC do B), nas eleições municipais de 2004, assume o paço municipal, pela primeira vez na história de Cruz Alta, uma administração que se anunciava protagonista de um novo modelo de fazer política, capaz de romper com velhas artimanhas dos sistemas anteriores baseados no coronelismo e no paternalismo. Ao apresentar seu plano de governo, manifesta que fará da participação popular o grande diferencial na gestão pública cruzaltense, com a implantação do OP, tornando a população parceira nas decisões e tomada de rumos de seu governo.

A experiência de OP apresentado segue uma linha política e metodológica bastante conhecida e que se tornou referência na maioria das administrações em que o Partido dos Trabalhadores e seus aliados governam ou governaram, como é o exemplo de Porto Alegre (RS). Embora seguidores de uma espinha dorsal conhecida, revelam diferenciais no processo de organização que merecem ser verificados no presente trabalho.

O primeiro grande desafio apresentado reside justamente no histórico do município que desde sua fundação, como visto no capítulo inicial, foi referência da aplicação de políticas conservadoras, nas quais poucas pessoas controlavam a vida política de uma extensa região no início e depois com as emancipações, este controle passa a ser local, mas não com menos intensidade. A dificuldade que se apresenta ante o histórico, não se dá pela interferência dos atuais representantes do coronelismo, mas pelo legado cultural que tais políticas criaram no imaginário das pessoas, principalmente naqueles mais carentes e que são o foco do trabalho. Este é um dos principais obstáculos que se pode perceber na aplicação do OP em Cruz Alta, ou seja: como superar por meio da participação popular mais de 200 anos da política conservadora? Como estimular as pessoas acostumadas a um tipo de política a saírem de casa, deixarem seus afazeres pessoais e irem nas reuniões do OP? São questionamentos que restam na hora de idealizar a aplicação do OP que, sabidamente, é um processo que exige muito mais trabalho dos agentes políticos, colocando-os rotineiramente frente a frente com a população para prestar contas e para explicar por que uma obra pode ser realizada ou não.

A crença na participação popular, como mecanismo de gestão e inclusão, levou os protagonistas da vitória eleitoral a implementarem o OP logo nos primeiros meses do primeiro ano de governo (2005), em preparação ao orçamento municipal do ano de 2006, mesmo sem saber ao certo quais as reais possibilidades e capacidade de investimento no município, tendo em vista estarem naquele momento desvendando a máquina pública. Outro aspecto dificultador foi o fato de o município possuir uma dívida consolidada em

pouco mais de 16 milhões de reais<sup>5</sup>, sendo que isso, segundo o governo local, poderia interferir diretamente na realização ou não das obras públicas do ano de 2006.

Como novos gestores públicos, a administração apresentou um modelo de mecanismo de funcionamento do OP, como se verá no decorrer do texto, e passou a realizar as reuniões e assembléias para construir a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara de Vereadores, para o exercício de 2006. Neste primeiro ano de implantação do OP a administração apostou em um modelo em que os secretários da fazenda e do planejamento eram os encarregados pela sua organização e coordenação. Isso ocorreu baseado na lógica de que, por serem as secretarias que diretamente trabalhavam com a destinação dos recursos, poderiam cumprir tal função junto ao processo de participação popular.

No decorrer das primeiras assembléias, segundo o relato de pessoas do governo, identificou-se que tal caminho era extremamente dificultoso, tendo em vista que os secretários relacionados possuíam uma intensa carga de trabalho atinente ao dia-a-dia na máquina administrativa e por esta eram absorvidos. Com tal constatação, o governo assumiu a postura de implantar uma coordenadoria, com *status* de secretaria, para assumir especificamente as funções de organização e articulação do OP, a qual ficou batizada de Coordenadoria Especial de Relações Comunitárias. Apesar da decisão política pela criação, esta somente foi possível no início do ano de 2006<sup>6</sup>. Desta forma, no primeiro ano de governo, o OP de Cruz Alta funcionou com a coordenação dos secretários municipais, com

---

<sup>5</sup> Segundo os dados da Secretaria da Fazenda de Cruz Alta em 01-01-2005 o município possuía uma dívida de pouco mais de 16 milhões de reais, sendo que, destes foram pagos aproximadamente 6 milhões e em decorrência dos juros e encargos ainda restam 12 milhões de dívidas herdadas para saldar.

<sup>6</sup> A criação de uma estrutura própria para trabalhar o OP dependia de uma série de fatores políticos e técnicos, sendo o caso da dotação Orçamentária e da criação pela Câmara de Vereadores dos cargos necessários para estrutura.

o auxílio de voluntariados integrantes da administração, lideranças comunitárias e partidárias.

A fase de implantação do OP ficou simbolizada e caracterizada como um momento de aprendizagem mútua, na qual o governo estava descobrindo a melhor forma de colocar em prática a proposta e a população receosa estava aprendendo o caminho da participação, sendo ao menos este o sentimento colhido a partir de relatos de integrantes do governo e da comunidade. Colocado desta forma, parece que todos os problemas foram resolvidos nos anos posteriores, mas não, o OP acaba sendo um constante aprendizado. Segundo o prefeito municipal, Vilson Roberto (PT), existia e existe uma preocupação da administração no sentido de não forçar a participação, mas que ela ocorra de forma livre e consciente. Para ele não é interesse do governo que as pessoas se sintam obrigadas a participar do OP, mas há um interesse de que estas se sintam cativadas e que compreendam a importância de colaborarem nas decisões municipais.

Dentro desta visão, a divulgação do OP e o convite à participação se dá por meio de “carros de som”, avisos nas escolas, igrejas, clubes, rádios, televisão, escolas de samba, sindicatos e nas mais variadas organizações existentes no município. Nesse processo de divulgação e convencimento à participação papel fundamental é exercido pelas lideranças comunitárias, que se empenham em atrair os membros das comunidades a que pertencem. A partir disso a população participa com o seu livre convencimento. Embora todo o esforço da administração local em organizar o OP em sua fase de implantação, esta demonstrou-se insuficiente para levar a compreensão acerca do que realmente se estava pretendendo. Não existe um estudo realizado sobre este processo de implantação, mas por meio dos relatos obtidos sobressai a informação de que a maioria das pessoas que

participaram no primeiro ano de OP foram às assembléias sem saber ao certo o significado da proposta. Muitos foram por curiosidade, outros para ver se iam deixar o povo falar sobre os problemas do bairro ou vila; uma parte foi na intenção de reivindicar obras; outra parte participou com o espírito de ter ajudado a eleger os novos governantes; mas praticamente todos com espírito voltado para compreender o que efetivamente significavam estas reuniões, chamadas de assembléias do OP.

Foi assim que ocorreu a implantação do OP em Cruz Alta no ano de 2005. Todavia, para melhor compreender o OP, dentro do propósito deste trabalho, é necessário verificar a metodologia de trabalho implementada e sua estruturação e organização, bem como é importante verificar o perfil do público que efetivamente participa das assembléias e quais as características das decisões adotadas por estes, tendo em vista que as decisões tendem a guardar relação direta com o perfil das pessoas que as tomam. Dentro desse cenário se verificará como se dá o processo de fiscalização e execução das obras e ainda as principais dificuldades ocorridas nestes três primeiros anos de sua aplicação como mecanismo de gestão pública.

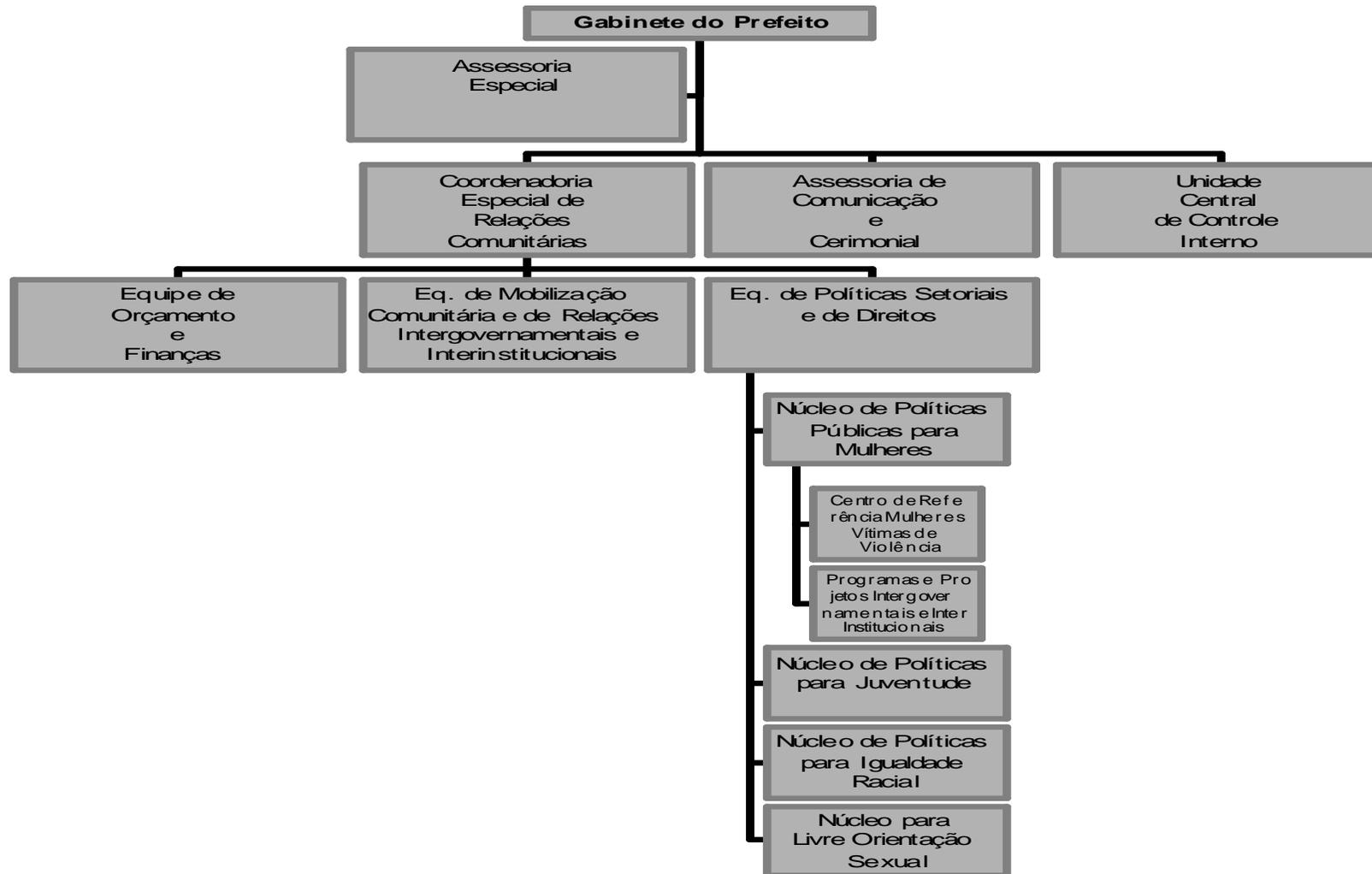
### 2.3.1 O Organograma do OP

O OP estudado passou por poucas alterações desde sua concepção no aspecto de sua estruturação. Uma delas, já anunciada no início do ponto 2.3, é o fato de ter sido criada uma coordenadoria especial de relações comunitárias com estrutura própria para organizar e coordenar todo o processo, que no primeiro ano se deu sob a responsabilidade das

secretarias da fazenda e planejamento. Todavia, em termos de organograma, o OP apresenta uma estrutura bastante simples e de fácil compreensão, diferentemente de outros modelos aplicados.

A estrutura organizativa do OP inicia no Gabinete do prefeito municipal, ao qual está vinculada diretamente a Coordenadoria Especial de Relações Comunitárias (CERC), sendo esta a responsável pela coordenação e organização do processo de participação popular via OP. O OP propriamente dito possui uma estrutura dividida em três instâncias deliberativas e organizativas: assembléia microrregional; assembléia macrorregional de delegados; e conselho do OP. A sua estrutura de organização é permeada por várias etapas dentro da metodologia aplicada, como se poderá verificar no ponto seguinte. Para uma melhor compreensão da organização basta verificar os três organogramas a seguir, sendo o primeiro originado no gabinete do prefeito municipal, na qual está alocada a CERC, o segundo, da estrutura do OP, partindo da própria CERC, e o terceiro desenho demonstrando o ciclo metodológico do mesmo.

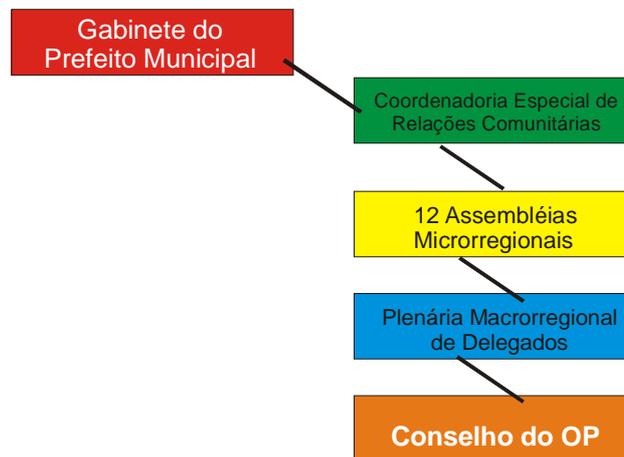
### *Organograma do Gabinete do Prefeito*



A estrutura organizativa existente a partir do gabinete do prefeito municipal demonstra o grau de importância deferido a esta prática de governo. A CERC está estruturada em três equipes, sendo uma ligada ao debate de finanças e orçamento, outra ligada às relações intergovernamentais e interinstitucionais e de mobilização comunitária, sendo que as duas tratam quase que exclusivamente das questões relacionadas à construção da peça orçamentária via OP, segundo os relatos obtidos. A terceira equipe ligada a CERC é a de políticas setoriais e de direitos que desenvolve trabalhos com mulheres, juventude, igualdade racial e orientação sexual, que, embora desenvolva trabalhos específicos aos referidos públicos, também desencadeiam esforços através da sua atuação com a potencialização do OP.

A existência de equipes temáticas, que reconhecidamente enfrentam problemas na relação social, como é o caso dos negros dentro da temática de igualdade racial, parece ser algo de extrema relevância na organização política da administração e que pode trazer resultados importantes no processo de inclusão destes públicos. Todavia, durante o processo de observação do OP/2007 não se percebeu a atuação destas equipes, de forma organizada, na mobilização comunitária, não interagindo de forma organizada enquanto grupo. Independentemente disso, é fato que a estrutura pensada e disponibilizada pelo município dentro de sua estrutura de governo parece ser compatível com o tamanho do desafio e com as possibilidades do município. Soma-se a essa estrutura o esforço despendido pelas secretarias da fazenda e do planejamento, que, embora livres da responsabilidade de organizar o OP, acabam envolvendo-se diretamente, tendo em vista suas responsabilidades no feitiço da peça orçamentária. São estas secretarias ainda responsáveis pela prestação de contas, como se verá a seguir.

Em relação à estruturação do OP especificamente, esta é muito singela. Nota-se abaixo que a estrutura do mesmo, que está diretamente ligado ao gabinete do prefeito municipal como visto, por intermédio da CERC apresenta enquanto estrutura formal com possibilidade de tomada de decisões: 12 assembleias microrregionais; assembleia macrorregional de delegados; e conselho do orçamento participativo. O município foi dividido em 12 microrregiões, sendo que cada uma delas é composta por um determinado grupo de bairros e vilas. Vejamos a estrutura decisória do OP:



Fonte: CERC Cruz Alta

As assembleias microrregionais constituem o momento em que a “comunidade aponta, debate e vota as prioridades de obras e serviços para sua região, participa da decisão de questões importantes para o desenvolvimento do município e elege os delegados representantes daquela região do OP.” (Caderno do OP/2007) É nessas assembleias que ocorre a participação mais expressiva da população, cabendo a ela indicar suas prioridades em obras e serviços, tais como calçamento, ginásios, ampliação

e reparos em prédios públicos, praças, ampliação de programas sociais, entre uma variedade de possibilidades observadas pelos mesmos. Após apresentadas todas as propostas, os participantes votam em duas delas, sendo que aquela pela qual o indivíduo optou em primeiro lugar recebe 2 pontos e a que optou em segundo lugar recebe 1 ponto, sendo ao final somados todos os pontos e apresentada a ordem de classificação das obras e serviços. O município tem assumido compromisso de realizar as duas primeiras obras classificadas em cada microrregião.

Quando o manual do OP/2007 se refere sobre à decisão de questões importantes para o desenvolvimento do município, o mesmo está tratando das questões temáticas, que são propostas realizadas pelo governo, em diferentes áreas de atuação da seguinte forma: o governo propõe a atuação em 14 temáticas, como é o exemplo da agricultura, sendo que dentro do tema da agricultura o município apresenta um programa, como por exemplo o programa de incentivo a bacia leiteira. Tal programa vem com sua descrição que, nesse exemplo, seria fomento à organização, à formação e à produção da bacia leiteira de Cruz Alta. As opções temáticas são apresentadas em um caderno da seguinte forma:

| N | TEMA        | PROGRAMA                             | DESCRIÇÃO   |
|---|-------------|--------------------------------------|---|
| 2 | Agricultura | Programa de fomento à bacia leiteira | fomento à organização, formação e produção da bacia leiteira de Cruz Alta |

Dentro disso o indivíduo irá escolher dois dos 14 temas propostos pelo governo, sendo que a pontuação segue a mesma sistemática da escolha de obras e serviços. A única diferença é que o resultado final de uma assembléia é somado ao resultado de todas as demais assembléias, tendo aí uma visão geral da prioridade no

conjunto do município. Esta decisão irá servir de subsídio para a condução das políticas públicas do município. No caso das temáticas o município não se atém somente às duas primeiras classificadas, pois, como dito, esta votação serve para orientar a gestão municipal que poderá dosar o grau de investimento em cada um dos programas escolhidos conforme a manifestação popular. Frisa-se, porém, que não há participação popular na definição dos temas e programas que serão lançados à escolha pela assembléia, sendo estes de responsabilidade do governo.

Cada microrregião irá escolher seus delegados na proporção de um para cada 20 participantes na assembléia. Os eleitos formarão a plenária macrorregional de delegados do OP que possuem uma série de responsabilidades e tarefas como: analisar as demandas das microrregionais, considerando a análise técnica e orçamentária para defender a execução dessas demandas; discutir, analisar e aprovar o plano de investimentos do OP; acompanhar e fiscalizar as obras em sua região; eleger o conselho do OP. Esta plenária acaba sendo o ponto-chave do mecanismo, pois é no debate entre seus integrantes que alguma obra que foi aprovada nas assembléias poderá sofrer modificações em decorrência de questões técnicas ou orçamentárias.

O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é formado por seis delegados e por dois representantes indicados pelo prefeito municipal, e se reúne mensalmente para acompanhar o processo do OP, defendendo a execução das obras, fiscalizando, organizando e articulando a participação popular nas ações do governo. O COP também funciona como um instrumento de análise preparatória da peça orçamentária antes de ser apreciada pela plenária de delegados.

Dentro desse desenho organizativo funciona o OP de Cruz Alta, e a partir dessa visão se pode analisar melhor a metodologia aplicada, que será objeto do item a seguir.

### 2.3.2 Metodologia de Trabalho

No processo de participação popular a metodologia empregada na realização do trabalho proposto torna-se um desafio. Em decorrência da metodologia se colherão os resultados futuros. Esta poderá ocorrer com modelos tradicionais, os quais não instrumentalizam o povo para sua auto-libertação no sentido de se tornar verdadeiramente protagonista da construção histórica; em outra medida poderá ocorrer de forma libertadora, quando o povo possui todas as oportunidades de participar, manifestar sua opinião e decidir de forma livre e consciente sobre o que realmente quer e a ele é garantido o direito de acompanhar e fiscalizar a execução das decisões tomadas pelo coletivo, no exercício da cidadania, debatida no capítulo primeiro do trabalho.

O OP de Cruz Alta enquadra-se nessa segunda metodologia, ao menos este é o propósito demonstrado e anunciado pelo governo local. Segundo Vilson Roberto, o cerne da metodologia aplicada é o que ele chama de “participação aberta”, que para ele é o que garante a efetiva participação de qualquer integrante da sociedade. A participação aberta significa que todos podem participar, pronunciando-se nas reuniões, sugerindo e defendendo propostas, articulando a participação de outros cidadãos, candidatando-se como delegado, criticando os equívocos do próprio processo,

fiscalizando as obras, analisando documentos públicos relacionados ao orçamento, entre outras situações que podem surgir como fruto da abertura dada aos participantes.

Esse contexto de possibilidades decorrentes da metodologia aplicada ocorre dentro de um sistema organizado no sentido de garantir a real participação dos interessados.



fonte: CERC Cruz Alta

Nota-se que o primeiro passo dado no OP de Cruz Alta é a realização de reuniões de organização e mobilização, com a participação aberta a todas as lideranças comunitárias, religiosas, conselhos municipais, movimentos sociais, entidades de classe e carnavalesca. A partir do ano de 2006 estas reuniões passaram a contar com a presença dos delegados e conselheiros eleitos pelo OP. Estas reuniões têm por objetivo apresentar a proposta-base inicial do governo para o OP de cada ano, servindo ainda como deflagração do processo, organizando-se os roteiros das reuniões preparatórias e assembléias.

O passo seguinte da metodologia de trabalho é a discussão inicial entre as lideranças locais de cada região, juntamente com todos os interessados, no sentido de fazer um diagnóstico da situação local e suas principais necessidades. Pelo que se percebeu das reuniões que foram acompanhadas, este acaba sendo um dos principais momentos do OP, pois é nele que muitas das propostas levadas à assembléia acabam sendo definidas, e que em boa parte dos casos acabam sendo aprovadas. Nestas reuniões, identificadas como preparatórias, a participação resume-se a lideranças, delegados eleitos no ano anterior, e os integrantes do gabinete de relações comunitárias, num total variável de 10 a 30 pessoas, conforme a região. As pessoas presentes sentem-se bem mais à vontade, por ser uma reunião de caráter menos formal que as assembléias, e desta forma acabam se manifestando de forma mais intensa. Nesse momento realmente debatem os problemas da região e apontam para várias soluções que depois se tornam propostas a serem apreciadas nas assembléias.

Outro aspecto importante é o fato de ocorrer um processo de articulação entre as lideranças que integram a mesma microrregião do OP, no sentido de aprovarem medidas que beneficiem os bairros e vilas a que cada grupo de lideranças pertença. Eles acabam negociando prioridades, para que nenhuma comunidade saia prejudicada sem ter uma demanda aprovada. Evidentemente que isso não ocorre de forma tão equilibrada como as palavras possam estar demonstrando; todavia, as reuniões preparatórias são um momento rico de efetiva participação dos presentes na construção de propostas para serem levadas à assembléia do OP.

As assembléias do OP, que sucedem as reuniões preparatórias, constituem a etapa mais relevante da organização orçamentária local. Nestas assembléias

basicamente ocorrem quatro grandes momentos: prestação de contas por parte do governo; debate e escolha das propostas de obras e serviços; debate e escolha das propostas de programas temáticos; e debate e escolha dos delegados. A prestação de contas é feita pelo prefeito municipal e pelo titular da pasta da fazenda ou do planejamento, e eventualmente por algum dos demais secretários municipais quando o foco da prestação de contas está ligado à pasta a eles vinculada. Embora a administração afirme que o cidadão pode participar a qualquer momento das assembléias, percebeu-se que não ocorre uma estimulação do público no sentido de questionar a prestação de contas realizada. Todavia, percebeu-se também que quando alguém do público pretende questionar, lhe é franqueada a palavra para fazê-lo. Em relação à prestação de contas, os gestores públicos oferecem aos munícipes a faculdade de acessar os dados da administração diretamente nas secretarias da fazenda e do planejamento.

Nas assembléias a participação da população ocorre dentro de um ritual de organização, podendo explicitá-la em seis momentos distintos: primeiro, inscrevendo uma ou mais propostas de obras e serviços a serem realizados pelo poder público local na região; segundo, no momento reservado para a defesa das propostas, utilizando o microfone para apresentar os motivos que pretendem ver aquela proposta aprovada pela assembléia e pedir o voto nesse sentido; terceiro, votando em duas das propostas de obras e serviços; quarto, defendendo a aprovação de um dos programas temáticos apresentados e elaborados pelo município; quinto, votando em duas propostas de programas temáticos previamente apresentados pelo governo; como sexto momento de participação, a todos é dado o direito de candidatar-se a delegado do OP por aquela região, sendo que aos que forem candidatos é dado o direito de defender suas candidaturas aos presentes pelo uso dos microfones. Todos os resultados são conhecidos

no decorrer da assembléia. Antes de concluir a assembléia ainda é ofertado o uso da palavra para aqueles que pretendem tecer algum comentário sobre o próprio OP ou em relação a outro tema que julguem conveniente. No item 2.3.4 se analisará em que consiste decidir sobre obras e serviços e sobre programas temáticos.

Seguindo a linha metodológica de sua organização, logo após a realização de todas as assembleias microrregionais do município, ocorre, como visto no organograma apresentado no item 2.3.1, a assembleia macrorregional dos delegados. Nesse momento é apresentada a peça orçamentária e são analisadas todas as propostas aprovadas nas assembleias microrregionais, sendo que este momento não é deliberativo. Todavia, os delegados podem apresentar emendas e sugestões, bem como emitir pareceres para serem analisados pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP). Esta fase fica caracterizada pelo processo de articulação entre as lideranças, tendo como objetivo, além das situações referidas, a eleição e escolha dos conselheiros que integram o COP. A condição para ser candidato é ser delegado, podendo ocorrer de mais de um conselheiro pertencer à mesma microrregião da cidade.

Além deste primeiro momento, a assembleia macrorregional irá reunir-se uma segunda vez para aprovar a proposta final a ser encaminhada para o poder legislativo como parte integrante do orçamento público municipal. Antes, porém, reunir-se-á o COP, integrado pelos conselheiros eleitos pelos delegados e conselheiros indicados pelo prefeito municipal, com a finalidade de analisar o conjunto das propostas apresentadas e já discutidas na assembleia de delegados, verificando a viabilidade técnica e orçamentária das propostas, fazendo reparos e alterações, e ao final, encaminhando novamente para a assembleia de delegados para a decisão final.

Dentro da metodologia utilizada o conjunto da sociedade possui condições e possibilidade de participar de toda a discussão política da aprovação ou não das propostas, embora a análise técnica requeira muitas vezes uma discussão mais minuciosa, que pode inclusive demandar a busca de pessoas especializadas para emitirem pareceres sobre algumas situações apresentadas. Nesse sentido, o afunilamento se justificaria, tanto é que após a realização do COP para suas análises e discussões as propostas retornam aos delegados, como já mencionado. Destaca-se que quando a proposta esbarra em algum problema técnico e orçamentário, depois de decidido por sua exclusão, é facultado à microrregião à qual aquela proposta estava vinculada, colocar em seu lugar a proposta que ficou em terceiro lugar.

A metodologia aplicada no desdobramento do OP de Cruz Alta faculta a todos os integrantes da sociedade, independentemente de origem social ou qualquer outro traço caracterizador, a participação em todas as fases do processo. Essa participação poderá enfrentar, porém, outros problemas de natureza social, cultural, econômica, educacional e até mesmo política, como se poderá perceber parcialmente no decorrer do trabalho.

### 2.3.3 A participação popular: quem participa?

Para a verificação do perfil socioeconômico das pessoas que participam das 12 assembleias microrregionais foram distribuídos questionários<sup>7</sup> entre os participantes,

---

<sup>7</sup> Modelo do questionário socioeconômico juntado em anexo, sendo extraído de parte do questionário aplicado entre os afro-descendentes, na pesquisa principal.

sendo que 630 responderam espontaneamente ao mesmo. Embora não tenha sido aplicado a todos os 1700 participantes do ano de 2007, o número de pessoas que responderam ao formulário dão mostras do perfil do público participante. Da mesma forma, os dados levantados podem servir de comparativo entre o público geral das assembléias e o público entrevistado na pesquisa realizada entre o público afro-descendente e ainda perceber qual o público que realmente está participando do OP no município. Do público participante 59,22% são mulheres e 40,78% homens. No decorrer serão apresentadas tabelas que verificam a idade, o estado civil, a escolaridade, a renda familiar, a cor e a descendência dos participantes.

**Tabela 01 – idade dos participantes**

| Idade              | Percentual |
|--------------------|------------|
| Menos de 24 anos   | 13,25%     |
| Entre 24 e 40 anos | 24,50%     |
| Entre 40 e 60 anos | 48,99%     |
| Mais de 60 anos    | 13,26%     |
| Total              | 100%       |

Fonte: questionário aplicado nas assembléias

**Tabela 02 – estado civil dos participantes**

| Estado civil  | Percentual |
|---------------|------------|
| Casado        | 55,93%     |
| Solteiro      | 20%        |
| Separado      | 2,03%      |
| Viúvo         | 9,15%      |
| União estável | 10,17%     |
| Divorciado    | 2,72%      |
| Total         | 100%       |

Fonte: questionário aplicado nas assembléias

**Tabela 03 – escolaridade dos participantes**

| Escolaridade            | Percentual |
|-------------------------|------------|
| Fundamental             | 15,16%     |
| Fundamental Incompleto  | 44,19%     |
| Ensino médio            | 17,74%     |
| Ensino médio incompleto | 2,58%      |
| Superior                | 8,39%      |
| Superior incompleto     | 4,20%      |
| Sem escolaridade        | 7,14%      |
| Não informou            | 2,38%      |
| Total                   | 100%       |

Fonte: questionário aplicado nas assembleias

**Tabela 04 – renda familiar dos participantes**

| Renda familiar                | Percentual |
|-------------------------------|------------|
| Até 3 salários mínimos        | 81,60%     |
| Entre 3 e 5 salários mínimos  | 13,02%     |
| Entre 5 e 10 salários mínimos | 4,98%      |
| Mais que 10 salários mínimos  | 0,40%      |
| total                         | 100%       |

Fonte: questionário aplicado nas assembleias

**Tabela 05 – cor dos participantes**

| Cor    | Percentual |
|--------|------------|
| Preta  | 7,24%      |
| branca | 67,10%     |

|       |        |
|-------|--------|
| parda | 25,66% |
| total | 100%   |

Fonte: questionário aplicado nas assembleias

**Tabela 06 – descendência étnica dos participantes**

| Descendência     | Percentual pelo número de étnicas apontadas | Percentual pelo número de entrevistas |
|------------------|---|---------------------------------------|
| Afro-descendente | 36,25%                                      | 6,03%                                 |
| Alemã            | 12,5%                                       | 7,93%                                 |
| Italiana         | 10%   | 11,74%                                |
| Indígena         | 8,75%                                       | 4,12%                                 |
| Brasileira       | 18,75%                                      | 59,36%                                |
| Portuguesa       | 3,75%                                       | 8,57%                                 |
| Outras           | 10%   | 2,25%                                 |
| Total            | 100%  | 190,48%                               |

Fonte: questionário aplicado nas assembleias

Ao se analisar os números apresentados nas tabelas, pode-se identificar o perfil do público participante do OP, conseguindo compreender que os indivíduos estão situados em sua maioria entre a população de baixo poder aquisitivo, sem muita escolaridade, de variadas descendências étnicas. Nota-se que entre as pessoas que responderam ao formulário 81,60% possuem renda familiar inferior a 3 salários mínimos. Outro número impressionante é a quantidade de pessoas sem escolaridade e com ensino fundamental incompleto que, somadas, resultam em 51,93% dos participantes e, agregando-se a estes os que possuem o ensino fundamental completo, resultam em 67,09% do público do OP.

Outra constatação é que 62,25% possuem 40 anos de idade ou mais, e em contrapartida apenas 13,25 % estão abaixo dos 24 anos, o que demonstra uma baixa participação do público que potencialmente está tendo mais possibilidades de acesso à educação e à informação. Este dado é curioso, pois a escola é um local com capacidade de mobilização, inclusive para interesses corporativos, mas, ao que parece, ou isso não está ocorrendo e, se está, o público não tem dado resposta a este chamado.

Já em relação à cor e à descendência se constatou que a grande maioria se declarou de cor branca, ao passo que 7,24% se declararam de cor preta, sendo que o IBGE aponta a existência de aproximadamente 3% de pessoas que se declaram de cor preta em Cruz Alta, revelando que percentualmente os mesmos apresentam uma participação acentuada no OP. Quanto à descendência, os participantes definem-se como brasileiros na maioria com 59,36%. Esse número decorre ou de uma interpretação equivocada do questionamento, achando tratar-se da nacionalidade ou negativa ou desconhecimento de sua descendência. Nas conversas realizadas com os participantes e na percepção *in loco* se pode constatar que várias pessoas de origem afro-descendente declaravam-se de origem brasileira.

Em suma, o traço caracterizador dos participantes do OP em Cruz Alta pode ser definido como pessoas de origem humilde, pobres, com baixa escolaridade e com mais de 40 anos. Tal situação irá se assemelhar com o público afro-descendente entrevistado, bem como terá influência direta no tipo de obras escolhidas no processo. O público participante acabam sendo em sua maioria aqueles que sentem as necessidades do dia-a-dia, ou seja, que acabam sentindo a falta de serviços públicos essenciais para sua vida, de que são exemplos a saúde e os calçamentos das ruas. A grande maioria de obras e

serviços demandados são calçamentos e no debate temático a saúde tem ficado em primeiro lugar nesses 3 anos.

#### 2.3.4 Obras não realizadas e as dificuldades resultantes

A participação popular anda conforme as obras vão sendo realizadas. Esta constatação é verificada nas assembleias em decorrência da participação ou não de determinado público que participou no ano anterior. De um modo geral, segundo os dados disponíveis, a maior parte das obras decididas e orçadas foram realizadas, ou estão em fase de execução. Todavia, as obras que não foram realizadas ou não estão em execução são responsáveis diretas pela diminuição do público participante na assembleia seguinte. Este fato pode ser observado em algumas assembleias, em que as pessoas inclusive utilizaram o microfone para alegar que o público de determinado bairro não estava presente porque não foi atendido em sua demanda do ano anterior.

Esta situação decorre de um certo grau de desconfiança dos indivíduos sobre a eficácia das decisões adotadas nas assembleias, bem como porque não estavam acostumados a ser ouvidos sobre o que era mais prioritário fazer em seu bairro. E ainda, pela falta de compreensão de que o orçamento público definido em um ano tem seu exercício até dezembro do ano seguinte, quando já antes disso está se reunindo para decidir o orçamento do próximo ano, sem ter concluído o ano em curso.

Estes argumentos vão no sentido de justificar com a não-realização da obra pelo governo em determinado tempo de expectativa popular, podendo ocorrer de o município não cumprir a decisão popular, o que definitivamente é mais grave e colocaria por terra

o esforço da decisão coletiva participativa. O contrário também é verificado, sendo que nos locais onde as obras foram concluídas ou iniciadas a tempo da realização da assembléia atual o publico reage de forma mais intensa, inclusive manifestando a satisfação de poder decidir e ver as coisas acontecerem.

A realização das obras definidas pela participação popular, se constitui no principal referencial de credibilidade da proposta, sendo que quanto mais obras forem concluídas com a participação popular mais esta irá aumentar nos anos seguintes e o grau de consciência dos mesmos vai se alterando. Pelo que se pôde presenciar nas assembléias, as pessoas estão atreladas ao dito popular “só acredito vendo”. De fato, as pessoas precisam ver o resultado de suas decisões para louvá-las, muito embora o principal resultado da participação popular talvez não seja o prédio, o calçamento, mas sim a consciência cidadã despertada em cada individuo que em outros tempos não possuía qualquer possibilidade de ser agente, limitando-se ao voto nos processos eleitorais.

Diante desse quadro de organização e atuação do OP em Cruz Alta, no próximo item se analisará a participação do negro, que é parte importante do contingente de participantes do OP, no sentido de verificar o caráter de sua participação, principalmente no viés da inclusão social.

## **2.4 Orçamento Participativo como modelo de gestão e inclusão social da minoria negra no município de Cruz Alta**

2.4.1 Metodologia aplicada na obtenção das informações a serem utilizadas no presente trabalho

Para escrever sobre o OP e a inclusão social da minoria negra, torna-se necessário buscar informações junto à própria comunidade atingida pelo modelo. São raros os livros e textos que enfrentam o debate aqui proposto, sob a ótica do aprofundamento acerca das questões por muitas vezes subjetivas do ponto de vista do pensamento do indivíduo. Estudar a aplicação do OP a partir de gráficos e tabelas é fundamentalmente importante, mas tem se tornado rotina na literatura dos últimos 20 anos, a partir da experiência de Porto Alegre. O modesto recorte proposto aqui se desafia a verificar *in loco* a compreensão de um povo historicamente excluído na origem, por força da escravidão, em relação a uma gestão municipal que pretende ou que promove a participação da população na definição dos rumos dos municípios.

A metodologia utilizada para buscar informações sobre a discussão acerca da inclusão social da minoria negra, dentro do modelo de gestão baseado no OP em Cruz Alta, descrito quanto a seu funcionamento no ponto anterior, se deu por meio de entrevistas gravadas e posteriormente degravadas, utilizando-se de questionário roteiro pré-elaborado (Anexo). Foram entrevistadas 42 pessoas, sendo 24 do sexo feminino e 18 do sexo masculino. Do total de entrevistados 29 eram de origem afrodescendente e destes 18 participam e 11 não participam de atividades do OP. O restante pertence a

outras origens étnicas no total de 8 participantes e 1 não participante do OP. Foram ouvidos ainda 2 conselheiros e dois vereadores, destes últimos sendo um da situação e outro da oposição.

Em relação à escolha do público da entrevista se utilizou o método aleatório; os entrevistados foram escolhidos de forma aleatória distribuídos nas regiões do município, sem deixar de fora em especial os bairros São José e São Miguel, por terem sido os locais das primeiras povoações dos negros logo após a abolição em Cruz Alta, trazidos como referência no primeiro capítulo. Todavia, cumpre informar que foram realizadas as entrevistas com público participante e não participante para verificar o confronto da idéias em uma e outra situação. No mesmo sentido as entrevistas com público não descendente de africanos.

Antes de ingressar na análise das respostas do questionário aplicado, importante verificar qual a origem socioeconômica dos entrevistados, para que se possa compreender as informações a partir da posição em que os mesmos se encontram. Sendo assim, sequeu 06 tabelas que identificam indivíduos entrevistados, quanto sua idade, estado civil, escolaridade, renda familiar, cor e descendência.

**Tabela 07 – idade dos entrevistados**

| Idade              | Percentual |
|--------------------|------------|
| Menos de 24 anos   | 4,76%      |
| Entre 24 e 40 anos | 40,48%     |
| Entre 40 e 60 anos | 40,48%     |
| Mais de 60 anos    | 14,28%     |
| Total              | 100%       |

Fonte: produção própria

Em relação à idade dos entrevistados, verificou-se uma dificuldade de encontrar em casa pessoas com idade inferior a 24 anos. A justificativa demonstrada na maioria das vezes é que, ou estavam estudando, ou ainda trabalhando.

**Tabela 08 – estado civil dos entrevistados**

| Estado civil  | Percentual |
|---------------|------------|
| Casado        | 54,76%     |
| Solteiro      | 30,96%     |
| Separado      | 2,38%      |
| Viúvo         | 2,38%      |
| União estável | 2,38%      |
| Divorciado    | 7,14%      |
| Total         | 100%       |

Fonte: produção própria

Ao contrário da expectativa do entrevistador, encontrou-se um grande percentual de pessoas que se declaram casadas ou solteiras, pois os declarados em conviventes em união estável ou separados representaram um menor percentual.

**Tabela 09 – escolaridade dos entrevistados**

| Escolaridade            | Percentual |
|-------------------------|------------|
| Fundamental             | 11,9%      |
| Fundamental Incompleto  | 38,11%     |
| Ensino médio            | 23,81%     |
| Ensino médio incompleto | 4,76%      |
| Superior                | 9,52%      |
| Superior incompleto     | 2,38%      |
| Sem escolaridade        | 7,14%      |

|              |       |
|--------------|-------|
| Não informou | 2,38% |
| Total        | 100%  |

Fonte: produção própria

Já quanto à escolaridade os entrevistados acabaram demonstrando sinais do processo de exclusão social por eles vivenciados. Nota-se que quase 60% destes situam-se no máximo com grau de instrução do ensino fundamental.

**Tabela 10 – renda familiar dos entrevistados**

| Renda familiar                | Percentual |
|-------------------------------|------------|
| Até 3 salários mínimos        | 78,57%     |
| Entre 3 e 5 salários mínimos  | 11,91%     |
| Entre 5 e 10 salários mínimos | 7,14%      |
| Mais que 10 salários mínimos  | 2,38%      |
| total                         | 100%       |

Fonte: produção própria

Quanto à renda familiar da mesma forma revela-se a fragilidade social vivida pelo entrevistados, pois 78,57% destes possuem renda familiar de até 3 salários mínimos nacionais.

**Tabela 11 – cor dos entrevistados**

| Cor    | Percentual |
|--------|------------|
| Preta  | 35,71%     |
| branca | 23,81%     |
| parda  | 40,48%     |
| total  | 100%       |

Fonte: produção própria

Embora 69,05% dos entrevistados se considerem afro-descendentes, quanto à cor este percentual dilui-se entre os de cor preta, parda e até mesmo branca.

**Tabela 12 – descendência étnica dos entrevistados**

| Descendência     | Percentual pelo número de etnias apontadas | Percentual pelo número de entrevistas |
|------------------|--|---------------------------------------|
| Afro-descendente | 36,25%                                     | 69,05%                                |
| Alemã            | 12,5%                                      | 23,81%                                |
| Italiana         | 10%  | 19,05%                                |
| Indígena         | 8,75%                                      | 16,67%                                |
| Brasileira       | 18,75%                                     | 35,71%                                |
| Portuguesa       | 3,75%                                      | 7,14%                                 |
| Outras           | 10%  | 19,05%                                |
| Total            | 100%                                       | 190,48%                               |

Fonte: produção própria

Do ponto de vista da descendência étnica dos entrevistados, estes puderam optar por mais de uma etnia. Desta forma, formou-se um quadro onde pode se verificar a mistura cultural existente no Rio Grande do Sul, em especial na região Noroeste, localização de Cruz Alta. Frisa-se, todavia, que os dados não revelam a população de Cruz Alta, tendo em vista que se procurou de forma proposital entrevistar indivíduos descendentes de africanos, no sentido de coletar as informações desejadas para a formulação do presente trabalho.

O questionário aplicado foi baseado em perguntas simples, no sentido de possibilitar que todas as pessoas entrevistadas tivessem condições conscientes de

respondê-las dentro de sua compreensão e vivência. Os entrevistados respondiam espontaneamente às perguntas realizadas, sendo-lhes facultado não responder àquelas que os mesmos não tivessem conhecimento ou que por qualquer outro motivo não as quisessem responder.

Os mesmos foram submetidos aos seguintes questionamentos sobre a prática do OP no município de Cruz Alta: 1) Você tem conhecimento da existência do Orçamento Participativo no Município de Cruz Alta? 2) Já participou de alguma reunião da referida modalidade? Em quantas? 3) Você tem conhecimento se o pessoal da Prefeitura leva as propostas prontas às reuniões e sobre elas são discutidas, ou se qualquer do povo pode apresentar propostas para análise? 4) Todas as propostas apresentadas podem ser alteradas a partir do debate? 5) Existem pessoas de diferentes classes sociais que participam das reuniões do Orçamento Participativo? 6) Na sua visão quem participa mais das reuniões: as pessoas com baixo poder aquisitivo ou médio e alto poder aquisitivo? 7) As reuniões do Orçamento Participativo fazem você se interessar mais pelas coisas do município, ou não mudou seu interesse? 8) Caso você participe das reuniões convocadas pelo Poder Público local, você acredita que isso faça você entender melhor o contexto dos projetos municipais, ou você somente participa para defender a aprovação de propostas para seu bairro ou vila? 9) Na sua opinião o cidadão mais humilde consegue participar ativamente das reuniões do OP, ou é discriminado no processo? 10) Em Cruz Alta que é uma cidade onde a população de afro – descendentes é numerosa, estas pessoas participam ativamente das reuniões do OP, ou devido a sua descendência são discriminadas? 11) Na sua visão, o OP ajuda a incluir pessoas que antes não podiam ou tinham dificuldades em dar opiniões? 12) Os negros e os pobres, em outras administrações, eram excluídos do poder de decisão? Isso mudou na atual

administração ou continua a mesma coisa? 13) Os vereadores participam das reuniões? 14) Você já havia participado em reuniões convocadas pelo Município para debater temas de interesse da população? Quantas vezes? Há quanto tempo? 15) Em sua opinião o Orçamento Participativo é bom para Cruz Alta ou não muda nada?

#### 2.4.2 O reconhecimento público simbólico do OP

Da análise das respostas perceber-se-á no decorrer deste ponto claramente que o OP no município de Cruz Alta ainda não ganhou plena notoriedade como exercício de um modelo de gestão local. Até mesmo as pessoas que eventualmente participam do processo apresentam dúvidas quanto a seu desdobramento; todavia, em pequenos detalhes verifica-se o sentimento singelo, mas profundo, da compreensão de mudanças significativas em sua posição frente à máquina pública.

Ao ouvir os cidadãos entrevistados se pôde verificar que aqueles que participaram ao menos em uma assembléia do OP conseguem naturalmente identificar o mesmo pelo nome e o reconhecem como uma proposta feita pela administração municipal. Em alguns casos, até mesmo pessoas que não participam acabam por identificá-lo, como é o caso de uma aposentada, com 70 anos de idade, que respondeu ter conhecimento do OP, seguindo em sua resposta dizendo: “mas nunca participei. Por falta de saúde, de condição e eu sou analfabeta, tem muita coisa que eu não entendo. São de noite as reuniões. O OP eu vejo pelos outros falar, tá fazendo bem, já vi obras que foram aprovadas”. Ou nos dizeres de uma afro-descendente não participante de 29 anos: “Tenho conhecimento, mas não participo. Às vezes porque tava doente, por falta

de interesse. Já ouvi falar das propostas. Ta sendo bom...quanto mais gente vai melhor é pro nosso bairro.”

Ainda em relação à identificação do OP como modelo de gestão local, existem algumas pessoas que reconhecem o OP, mas com o pensamento focado sobre a defesa de um interesse específico. É o exemplo da afro participante de 44 anos que respondeu ao questionamento se conhecia o OP e já havia participado da seguinte forma: “sim, já participei de duas reuniões. Nós votamos no colégio Venâncio Aires, sobre uma quadra para os estudantes, uma quadra de esportes”. Ou ainda, na resposta da Sra. Cristina Oliveira Robaldo, sobre o mesmo questionamento: “é a primeira vez que participo, então não tenho muito conhecimento. Vim participar, pois temos uma comunidade evangélica, então estamos fazendo um levantamento para poder arrecadar assinaturas para conseguirmos asfalto na frente de nossa Igreja”.

Pode-se, a partir dos questionamentos e conjunto das respostas ofertadas pelos participantes e não participantes, dividir o reconhecimento público do OP em quatro situações: **primeira:** entre aqueles que o reconhecem como sendo uma proposta de gestão municipal que contempla uma visão global do orçamento e das políticas municipais; **segunda:** entre aqueles que o visualizam como um processo de reivindicação de obras públicas para sua comunidade e se organizam por meio de grupos e associações de moradores na definição de pautas comuns; **terceira:** a partir da compreensão dos indivíduos que o identificam como proposta de escolha de obras públicas, a partir de uma visão de interesse singular, organizando-se somente à busca de uma obra específica, esgotando-se a participação com a conquista da defendida obra; **quarta:** o reconhecimento da existência do OP como algo proposto pela prefeitura, mas

na qual não participam por algum motivo que consideram impeditivo, ou ainda por descrença no modelo apresentado. Não se pode esquecer o contingente de indivíduos que desconhecem sua existência.

As quatro situações de reconhecimento público do OP nos parecem abranger, ao menos em Cruz Alta, a totalidade das formas como o mesmo está presente na memória das pessoas. Em cada uma delas se podem agregar inúmeras variáveis, pois dentro da mesma visão ou compreensão indivíduos diferentes podem estar cativados por motivadores diferenciados. Se se partir da terceira situação, que agrega o maior número de participantes, na qual indivíduos buscam a execução de apenas uma obra específica, vai se notar que eles estão nesta posição por inúmeras situações, com destaque para duas: ou foram convidados para participar de uma reunião para votar em determinada demanda, sem qualquer processo de discussão mais relevante, ou diante da necessidade de uma obra pública e tendo conhecimento da existência do OP, organiza-se para buscá-la, descolada do contexto orçamentário do poder local.

Nestes três primeiros anos de OP em Cruz Alta (2005-2007), a maior parte da população participante compreende, e isso apareceu nas respostas, como sendo o mesmo uma maneira de a população reivindicar obras públicas para suas comunidade. Tal compreensão revela a existência de um grupo ainda frágil interessado no debate de orçamento público no aspecto global, enquanto definidor de demandas que possibilitem a solução de gargalos municipais e a geração do desenvolvimento local. Assim sendo, os membros constantes dentro da primeira situação de reconhecimento do OP representam poucos participantes até o presente momento, notadamente alguns membros da comunidade, conselheiros e membros da administração.

Esta dificuldade apresentada no reconhecimento do OP, enquadrada na primeira situação, pode decorrer do breve espaço de tempo em que ele vem sendo aplicado, e de todas as conseqüências históricas apresentadas no primeiro capítulo. Considera-se ainda o fato de que somente em 2006 se instituiu uma secretaria específica para trabalhá-lo. Diante desse quadro, parece normal o posicionamento da população sobre a finalidade do OP. Deve-se levar em consideração ainda que muitos, que talvez compreendam o OP como uma ferramenta de construção de políticas públicas no aspecto mais geral, acabam se submetendo à lógica do debate e da defesa das propostas específicas.

Ao verificar a quarta situação se perceberá que reside nesta uma infinidade de opiniões acerca do reconhecimento do OP como uma política pública apresentada como modelo de gestão pelo município, mas que deste não participam. As opiniões podem se colocar como aquelas mais singelas, em que os indivíduos revelam dificuldades de saúde, horário das reuniões, como verificado em alguns depoimentos, podendo ainda demonstrar descrédito em relação ao funcionamento e realização das obras. Ou ainda divergências políticas em relação à administração ou até mesmo com lideranças do bairro ou vila que se colocam à frente da organização micro-local.

A segunda situação nos parece a mais cativante até o presente momento, pois nela reside o processo de organização comunitária. As associações de moradores dos bairros e vilas, ou até mesmo de outros tipos de associações e organizações, bem como, as escolas de samba, característica bastante forte em Cruz Alta, organizam-se em sua comunidade e discutem os problemas globais em sua realidade local, ou seja, demandas para seu bairro ou região. Este debate, que ocorre de forma fragilizada no aspecto global

do município, acaba por acontecer de forma satisfatória no aspecto global do bairro ou região. É nesta seara que as comunidades constroem o reconhecimento do OP, no sentido de compreendê-lo como lugar para discutir os problemas do bairro ou vila e definir prioridades para lutar por soluções dentro do orçamento público.

### **2.4.3 - A construção das propostas orçamentárias segundo a comunidade**

Frente ao processo de organização do orçamento local, é fundamental perceber a lógica com que se dá a construção das propostas e demandas, não a partir de uma justificativa de governo, mas por meio da compreensão da própria população afro-descendente participante, que é, em última análise, o desejo do presente trabalho. Tal iniciativa faz-se importante para acumular uma visão acerca da manipulação ou não dos indivíduos envolvidos, verificando a ocorrência da libertação das amarras do coronelismo cruz-altense, ou sua manutenção a partir de uma nova vestimenta.

Em várias propostas de participação popular o processo de definição das demandas ocorre bem distante da população, cabendo a ela a escolha por listas de prioridades via votação. Este é o exemplo claro do que ocorre no Rio Grande do Sul, por meio da Consulta Popular (CP), mecanismo pelo qual o governo define prioridades para as regiões a partir de listas fechadas elaboradas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Este, porém não é um procedimento adotado somente pela CP gaúcha, sendo que inúmeras outras experiências locais organizam a peça orçamentária com participação popular, embora o façam de forma engessada, em que a população não consegue formular propostas nem alterá-las mediante o debate,

cumprindo apenas o ritual de debate e escolha entre uma lista pré-determinada. Tal procedimento ocorre inclusive em localidades onde o mecanismo utilizado é o renomado OP.

Não que isso seja algo inaceitável, pelo contrário, é um grande avanço dentro de uma sociedade marcada e organizada sob bases patrimonialistas e coronelistas. Porém, deve-se ter presente que a libertação cidadã da população se dá justamente na possibilidade de a mesma gerir os destinos de sua localidade de forma livre e consciente. Apesar dessa observação, é prudente que se diga que o processo de organização de uma consciência crítica sobre a realidade posta, com a formação de um cidadão a caminho da plenitude, também poderá ocorrer em mecanismos menos audaciosos de participação popular, com pouca possibilidade de modificação das propostas. Dessa forma, a formação anunciada poderia ser garantida na base do debate e, a partir desse podendo resultar a crítica ao próprio sistema adotado.

No município estudado os indivíduos entrevistados demonstram diferentes compreensões sobre a organização e definição das propostas. Todavia, revelam com grande margem a possibilidade de apresentarem modificações às propostas a partir do marco zero de compreensão local, do bairro e da vila. O posicionamento da afro-descendente participante de 61 anos de idade nos parece revelador nesse sentido:

não dá para perceber se eles levam alguma coisa pronta. Porque quando a gente chega nas reuniões já começam as articulações da comunidade objetivando a eleição dos pleitos da comunidade. A gente discute e articula, mas dentro daquelas necessidades e ou prioridades da comunidade.

O posicionamento adotado pela entrevistada revela, por um lado, uma não-percepção consciente no sentido de serem levadas as propostas prontas; mas por outro lado empresta conteúdo a sua resposta a manifestar de forma alegre e radiante que ao chegar nas reuniões começam as articulações para aprovar pleitos da comunidade, ou seja, dando a entender que existem propostas elaboradas ou manifestadas pela própria comunidade. Tal compreensão aparece no depoimento de outra afro participante, dona de casa, quando relata: “as pessoas da comunidade também podem apresentar propostas. Eles (governo) levam, mas nós podemos apresentar propostas também”. A Conselheira eleita no OP vai mais longe: “a comunidade é quem apresenta as propostas. (...) tudo bem democrático, tudo através de debates sempre com a comunidade”. Outra participante colabora no seguinte sentido: “a principio a prefeitura não leva nada pronto, isso é discutido nas preparatórias. A comunidade, nas preparatórias, decide o que é mais importante para seu bairro ou microrregião. A comunidade vem e discute para ela o que é mais importante”.

Um conselheiro, de 37 anos, entrevistado, mostra-se esclarecedor dizendo que, além das propostas vindas da prefeitura, outras pessoas podem apresentar propostas e, segundo ele, tal possibilidade fica bem aberta nas reuniões. O conselheiro acrescenta que “eles procuram trabalhar em cima do que é mais urgente. Se alguma proposta não agradar a população do bairro ou da microrregião, é feita outra proposta para o que é mais urgente”. O posicionamento deste conselheiro demonstra em sua visão que existem propostas que partem do Executivo, mas que podem ser agregadas às propostas do povo, bem como as mesmas podem ser debatidas e alteradas.

Entre os entrevistados existe um certo grau de convencimento nas respostas ao manifestarem, cada um de seu jeito peculiar, que as propostas são construídas diretamente pela população, deixando transparecer também que o município, por meio do governo local, apresenta suas ponderações. Curioso destacar a manifestação de um participante de 33 anos que afirma que “são apresentadas propostas do povo. Mas às vezes se tem uma tendência de tentar manipular o povo” Ao mesmo tempo em que demonstra a abertura do processo, demonstra uma visão desconfiada acerca da possibilidade de manipulação da vontade popular, que poderia se dar pelo próprio governo ou por lideranças da própria comunidade. Todavia, este sentimento se mostrou isolado entre os entrevistados.

Em relação à possibilidade de modificação das propostas, venham elas do Executivo, das associações de bairro, das escolas de samba, das escolas públicas, ou do próprio cidadão presente na assembléia, fica evidente a compreensão hegemônica dos participantes no sentido de possibilidade de alteração das propostas apresentadas a partir do debate. Talvez esse seja um dos símbolos encontrados no processo de participação popular em Cruz Alta: o efeito simbólico existente entre os participantes acerca da possibilidade de modificação das propostas encaminhadas. Este procedimento aliado à percepção dos participantes resulta em um sentimento de empoderamento da população frente à gestão municipal.

O empoderamento sentido e vivido pela população afro-descendente na definição de obras públicas agrega espírito de renovação de ânimo e elevação de auto-estima, sentido entre os entrevistados, mas que talvez as palavras levadas ao papel são incapazes de refletir.

#### **2.4.4 – As classes sociais e sua atuação junto ao orçamento municipal na visão do afro-descendente**

O posicionamento das classes sociais frente ao poder local é fonte reveladora dos próprios destinos da comunidade. Quando se visualiza um governo municipal, se tem a clara percepção de que ele está no poder a serviço de um grupo, ou ao menos em nome de uma ideologia. Seus atos poderão servir a maior parte da população, como poderão guardar privilégios a poucos atores locais.

Nesse sentido, quando uma administração do poder local implementa uma política de recuperação de estradas vicinais no interior do município, poderá fazê-la efetuando melhoramentos em todas as entradas que dão acesso às propriedades rurais ou efetuando melhoramentos somente nas entradas dos indivíduos que compartilhem do grupo de privilegiados ou eleitores do determinado detentor do poder. Este exemplo deixa nítida a postura que poderá adotar uma administração.

Como demonstrado na primeira parte do trabalho, o município estudado conviveu durante vários anos com uma linha política baseada na força dos coronéis. Tal posição rendeu herdeiros deste mesmo nascedouro que protagonizaram a política cruz-altense por longos anos: onde aos amigos do coronel tudo, aos inimigos nada.

O desafio lançado de organizar o OP a partir do sustentáculo popular, dentro desse cenário já exaustivamente debatido anteriormente, é no mínimo revolucionário. Abrir a possibilidade de diferentes classes sociais sentarem à mesa para debater questões estratégicas, ou mesmo pequenas obras públicas para o município é educativo e pedagógico. Reunir no mesmo ambiente de discussão os filhos e netos de escravos e dos coronéis revela-se em um incrível contraste histórico vivenciado pelos filhos da terra da cruz alta.

O cenário investigado no presente trabalho a partir do questionário aplicado e do processo de observação realizado dá conta de que o OP em Cruz Alta, sob o ponto de vista da participação das classes sociais, acaba em boa medida por repetir o vivenciado por outras propostas aplicadas noutros municípios, diferentemente, porém, de propostas como as da CP, que não dão chances de confrontação de idéias entre classes sociais distintas.

No município cruz-altense o público afro-descendente, bem como a maioria dos entrevistados participantes, revelam que a participação é aberta a todas as classes sociais, destacando-se que efetivamente ocorre a presença de todas as classes nas assembléias. Todavia, os entrevistados acabam sendo quase unânimes em afirmar que os que mais participam acabam sendo os das classes mais baixas.

Essa compreensão pode advir em conseqüência do fato de que foram entrevistadas pessoas na ampla maioria pertencentes à classe mais pobre, e, em decorrência disso residentes em bairros e vilas, onde possivelmente as pessoas de classes altas e médias não estejam presentes, ou estejam em menor número. Mesmo

assim, a informação coletada atende ao propósito de verificação da participação dos pobres nas plenárias orçamentárias. Nesse caminho os vários depoimentos coletados dão mostras dessa compreensão, como o do jovem de 19 anos, afro participante que destaca: “a grande maioria é a classe baixa que participa”. Ou seja, nas perguntas sobre a participação de diferentes classes sociais no OP os entrevistados respondem que existe a participação de todas as classes, embora, quanto a resposta sobre quem mais participa, a resposta amplamente majoritária é que seria a classe baixa.

Independentemente desse posicionamento majoritário na compreensão cumpre destacar que várias pessoas também destacam a participação da classe média juntamente com a classe baixa, como é o depoimento de um delegado do OP entrevistado, que talvez pela função que esteja desempenhando possa apresentar uma visão mais global acerca da participação, no seguinte sentido: “sim, existem vários segmentos que participam das reuniões. As de médio e baixo poder aquisitivo são as que mais participam. As de alto não valorizam o OP”.

Por outro lado, é necessário lançar aqui o depoimento de um afro-descendente que participa da assembléia do OP no centro da cidade, dizendo que “na realidade a gente sabe que as pessoas de alto e médio poder aquisitivo são as que mais participam porque tem aquele interesse de participar e de contribuir. O pessoal de classe baixa participa, só que com menos intensidade por às vezes não ter tanto interesse, e essas seriam as pessoas mais beneficiadas”. A manifestação adotada pelo depoente está alicerçado a partir do local onde o mesmo observa o desdobramento da debatida política de participação, qual seja, do centro da cidade. Cada participante faz sua análise do

ponto onde se encontra, seja a partir de um viés de moradia, educacional, social, político.

A conexão entre as classes sociais para a produção de caminhos para o município parece ser obstáculo a ser superado, sendo que as manifestações variam, mas os entrevistados deixam claro quando indagados que existe um sentimento de oposição entre as classes no OP. Uma conselheira afro-descendente entrevistada diz que quem participava “no início eram só as classes menos favorecidas, mas no momento em que as classes mais favorecidas, como diríamos a elite, está vendo que a coisa está funcionando, está fluindo, está dando certo eles também estão se unindo a nós com uma grande participação”. As pessoas que participam do OP mesmo que de forma sutil deixam transparecer a dicotomia pobre e rico.

É salutar à verificação da amplitude do debate proposto que aqueles que não participam do OP possuam uma visão diferente sobre a participação das várias classes sociais. Como se pode perceber no argumento trazido por um afro-descendente não-participante, quando diz que “existem muitas pessoas que participam, minhas amigas participam das reuniões do orçamento. Eu tenho vontade de ir, mas sempre acontece alguma coisa e não posso ir. Tenho vontade de participar” e sobre a classe social de quem participa mais ela arremata “é o médio. O médio que tem mais poder, que participa mais das reuniões”. Outra pessoa que não participa do processo diz: “acho que participam os mais ricos”.

A riqueza dos dados coletados apresenta opiniões distintas sobre o mesmo questionamento. Porém, mesmo com a variedade de entendimento, pode verificar-se

que do ponto de vista do público alvo do presente trabalho existe uma constatação de que todas as classes sociais freqüentam as assembleias do OP, mas que as que mais participam em número e reivindicação são as pertencentes à classe de baixo poder aquisitivo. Esta participação majoritária dos menos afortunados se deve, ao que parece, e isso apareceu em algumas das respostas, à expectativa de soluções de problemas que afetam sua vida cotidiana. Pode ser exemplo disso o cidadão que enfrenta o barro em dias de chuva para sair de casa e, por isso, participa para pleitear calçamento; ou aquele que não possui posto de saúde em seu bairro e precisa levar o filho ao médico no centro da cidade, e busca a construção de um posto em sua comunidade, o mesmo ocorrendo com aqueles que necessitam da ampliação da escola do bairro, creche para aos filhos, nova linha de ônibus, entre outros variados problemas enfrentados por aquela maioria da população que reside nos bairros e vilas de Cruz Alta. Todos problemas que não atingem os mais afortunados da cidade.

#### **2.4.5 – O despertar de interesse e compreensão pelas questões locais a partir do OP**

Um dos objetivos de uma administração municipal ao implementar o OP como mecanismo de gestão orçamentária, como percebido no item 2.1, é justamente despertar o interesse da população pelas questões locais, dividindo com esta a tarefa de pensar os caminhos e rumos a seguir. Nas administrações conservadoras, de cunho patrimonialista e coronelista, as decisões partem dos mandatários e não existe o interesse destes que a população tenha preocupação pelas questões locais, tendo em vista que esta preocupação poderá questionar as suas ações.

A população bem informada acerca dos acontecimentos locais e bem situada sobre os desdobramentos da máquina pública torna-se um empecilho àqueles que preferem fazer do poder público uma extensão de seu poder particular. Nesse sentido, a lógica patrimonialista e coronelista não pretende dividir com a população o conhecimento da máquina pública, para que possam continuar a estabelecer a política a partir da troca de favores.

Políticas de participação popular tendem a colocar na mão da população os destinos do poder local, tornando o indivíduo protagonista e não mero eleitor. A situação acerca da preocupação da população entrevistada sobre o interesse dos mesmos pelas questões locais e a compreensão e desvendamento da máquina pública revela-se a partir de variados entendimentos e manifestações, mas ao fundo se pode perceber o efeito que causa o OP na relação cidadão afro-descendente x poder público.

Em vários questionamentos a população entrevistada se manifestou sobre o desafio e a possibilidade de entender o funcionamento da máquina, como é o caso de uma senhora afro-descendente, a qual destacou que pelo fato de ser oportunizada a participação popular,

a gente se percebe, se conscientiza mais da necessidade de participar e convidar mais pessoas para que participem do OP, para exercer a sua cidadania de fato. A participação no OP faz a gente entender mais o mecanismo, como é que esse orçamento é distribuído e chega a atender as prioridades de cada comunidade. A gente entende a tramitação legal, o aspecto burocrático, a legislação. Todo esse encaminhamento a gente fica sabendo. Aqui em Cruz Alta a gente tem como questionar, como saber realmente o que é um orçamento. O que pode desse bolo do orçamento ser direcionado para “a” ou “b”. Necessidades de cada comunidade. Dá idéia do que seja, de onde vem a verba. Não com tanta profundidade, mas a gente fica informado.

Manifestações como estas dão conta do processo criado pelo OP no imaginário das pessoas entrevistadas, como é o caso da conselheira afro-descendente que afirma que o seu interesse pelas questões da cidade mudou muito, pois

eu comecei a me interessar muito mais pelos problemas da minha comunidade, e de toda a cidade, e você vê que quando tem uma resposta daquilo que tu precisa, as coisas começam a dar certo, ai tu quer mais, e mais, e mais e mobiliza as comunidades e as pessoas vêm, participam e acreditam. É muito gratificante.

A mesma conselheira segue em seu pronunciamento sobre a compreensão da máquina pública dizendo que

o importante é você ficar a par de como acontecem as coisas e porque elas acontecem. Tipo a verba do orçamento: você sabe da onde vem, porque vem e quando vem, e como ela está sendo investida, porque a verba sempre existiu, só que agora a administração nos oportunizou participar desta distribuição de renda, porque os problemas de nossa cidade são vários, só que como a verba é mínima para tantos problemas, para tantas demandas, eles optaram pelo orçamento participativo para a comunidade decidir. E se você ficar em casa com os braços cruzados, tomando chimarrão você não vai adquirir nada, mas você não pode nem reclamar.

Os depoimentos colhidos entre os participantes afros-descendentes demonstram que existe uma compreensão clara entre a maior parte dos entrevistados, tanto naqueles com maior facilidade de expressão, quanto naqueles com menor capacidade de expressão, que o OP desperta neles um interesse maior pelas questões do município. Veja-se o depoimento de um afro participante de 38 anos de idade que afirma que o OP estimula o povo

a participar cada vez mais pois nós sabemos que isso é importante. O pessoal as vezes, têm aquela opinião de que são as autoridades que criam, que definem as leis, as propostas e aprovam. Hoje o interessante é que o OP nos incentiva a participar e levar nossa reivindicação. Isso vem sendo aceito pela atual administração e isso é importante porque nos estimula a cada vez mais colocar os projetos que nós temos em mente e que é de interesse da comunidade que isso seja aprovado, e não somente um projeto que é da própria comunidade. (...) Nós participando das reuniões, isso vai te esclarecendo, até pelo próprio interesse de você ler na imprensa buscar informações a respeito do assunto e nos interar também dos assuntos do bairro, da vila. Isto estimula, com certeza.

Alguns dos entrevistados destacam que agora eles podem dar opinião e isso faz com que eles tenham interesse e compreensão, pois antes eles não eram ouvidos, como bem comentou um delegado do OP não pertencente ao público afro-descendente ao dizer que “nas outras administrações era mais dentro de gabinete, não tinha diálogo com a comunidade sobre aquilo que iria ser feito”. Ou o depoimento de um afro participante, aposentado com 67 anos de idade que destacou ser importante o OP para melhorar seu interesse pelo município desferindo “é interessante pois isso aqui era abandonado antes” referindo-se ao bairro em que reside.

Os depoimentos rumam no sentido majoritário de que o OP faz com que eles se interessem mais pelas questões municipais, embora existam entre os entrevistados dois ou três casos que alegam não ter mudado seu interesse. Outro fator a ser levado em consideração é que para a maioria dos entrevistados as pessoas acreditam que o OP faz com que entendam melhor os projetos municipais e o próprio orçamento, mas de forma majoritária afirmam que seu principal interesse em participar é defender melhorias para seu bairro. O posicionamento demonstrado revela que, embora o OP seja um instrumento estimulador da consciência cidadã, em Cruz Alta esse mecanismo não conseguiu até o presente momento ultrapassar a participação para a seara da discussão

global dos problemas municipais e estratégias para superá-las, ao menos em se tratando do público-alvo entrevistado, que em certa medida é representativo do contexto de participantes conforme verificado nos dados do item 2.3. Em resumo, melhora o interesse e a compreensão das questões relativas ao poder local, mas focado nas peculiaridades da comunidade onde vivem.

#### **2.4.6 – A participação e inclusão social dos negros no OP de Cruz Alta**

O debate teórico proposto no primeiro capítulo apresentou em linhas gerais o quadro da escravidão brasileira, com o recorte desta no Rio Grande do Sul e de uma forma mais especial no município de Cruz Alta. Todo o dilema da escravidão com a submissão do povo afro-descendente às vontades e desígnios dos senhores. A mutilação das famílias, o cativo, o tronco, a opressão, a degradação e desorganização social a que foram submetidos. Um passado que se tenta esconder na maior parte da literatura como visto, mas que impõe reflexos e conseqüências até os dias atuais.

O município de Cruz Alta conheceu de perto esta triste realidade imposta por um sistema escravista que infelizmente dominou nossa economia nacional por longos e duros anos, tendo o município sido um dos cinco maiores pólos escravistas do estado, então província. Não bastasse esse terrível momento histórico, o município também se caracterizou como sendo um dos centros coronelistas, irradiando este tipo de política para toda uma grande região, com toda a base patrimonialista e de subserviência caracterizadoras do sistema, como forma de fazer política que se revelou na gênese

municipal, criando raízes profundas que serviram de orientação para toda uma geração de políticos locais que foram se sucedendo no poder.

A análise da participação dos negros no processo de definição das políticas municipais deve ser feita à luz do contexto histórico vivenciado por estes desde os seus antepassados. Seguindo esse caminho, a fonte a que este trabalho se rendeu foi justamente buscar nos próprios afros-descendentes uma visão e significado da implantação do OP no município, como mecanismo auxiliar no processo de inclusão social deste significativo contingente social. Nesse aspecto foi importante verificar se os negros se sentem discriminados no processo do OP, se possuem possibilidade de falar ou se se sentem à vontade ao participar. Outra visão importante é perceber se a partir da implantação do OP os mesmos entendem que isso é importante para que se sintam incluídos, bem como, se é possível fazer um comparativo entre sua participação na atual gestão em relação as gestões anteriores.

Diante do conjunto das respostas ofertadas, percebe-se e é importante destacar que a maioria dos afros-descendentes entrevistados, quando indagados sobre a participação dos mesmos no processo popular nas mais variadas perguntas realizadas, pronuncia suas respostas quase que na totalidade utilizando da terceira pessoa do plural. Esse fato chama a atenção, pois são eles falando deles mesmos, como se não fizessem parte do grupo. Pode, porém, ser uma simples forma de expressão, mas que pode significar uma carga cultural projetada pelos anos de exclusão e discriminação.

No decorrer das entrevistas se constata que a maioria dos afros-descendentes manifesta que todos podem participar das reuniões do OP sem discriminação; todavia,

alguns manifestam que do ponto de vista da participação verbal real nas assembléias existe um certo constrangimento por parte destes em utilizar a palavra. E, mesmo quando a utilizam, acabavam o fazendo de forma tímida. Com o desdobramento e desenrolar dos questionamentos, com poucas exceções, os negros se mostraram extremamente tímidos, encabulados, com certo grau de receio em estabelecer um diálogo. Esta dificuldade visível, ao contrário do que possa transparecer é exaustivamente contributiva aos propósitos do trabalho, que tem por missão buscar uma visão o mais próxima da realidade possível, sem a maquiagem dos dados e das informações prestadas, no sentido de servir como algo útil ao processo de gestão municipal implementado e, da mesma ao processo de emancipação do povo excluído. Esta realidade pode ser vivenciada nos pronunciamentos de alguns dos entrevistados, que tiveram a ousadia e a disponibilidade da fala, como de um afro-participante do OP, quando fala sobre a participação oral, afirmando que os mesmos não são discriminados mas,

eles participam pouco porque acreditam que somente as autoridades que foram eleitas é que podem e são responsáveis por isso. Não existe aquela vontade própria de participar, por achar que ele não é uma pessoa importante, até pela auto estima dele que está baixa mas a gente sabe que o OP é para que toda a comunidade participe. Não importa se é classe baixa, média ou alta.

Veja-se o pensamento de um conselheiro, não afro-descendente pronunciando-se sobre a participação dos negros nas reuniões, bem como do público em geral: “as pessoas que chegam pela primeira vez ficam mais retraídas, mas no decorrer do processo as pessoas passam a participar. Se você questionar elas participam”.

Colabora com essa interpretação acerca da timidez inicial da participação dos negros nas assembléias públicas o pensamento de uma senhora afro-descendente participante, quando diz que não há discriminação nos negros no OP, mas

a participação ativa se dá com as pessoas que tem um pouquinho mais de consciência do exercício de sua cidadania. Eu acho que é necessário que haja um trabalho junto às comunidades carentes, um trabalho de base para que se possa entender a necessidade de se participar das atividades políticas do município, da sua comunidade. Falta um trabalho educativo nesse sentido.

A entrevistada continua acrescentando que, em relação aos afros-descendentes em Cruz Alta,

nós já tivemos avanços nesse sentido, mas falta se integrar mais com a comunidade, se organizar, entender que são cidadãos que precisam ser valorizados e que se pode contribuir na tomada de decisão. Houve avanços, mas a participação não é significativa. Encontramos dificuldade para que as pessoas entendam a importância da participação, da tomada de decisões. Começamos a fazer um trabalho de resgate de auto-estima, de consciência, mas ainda não atingimos a grande participação. A gente percebe que aqui em Cruz Alta tem um enorme contingente de afro-descendentes, mas quando se vai numa repartição pública ou no comércio são poucas as pessoas que exercem funções. A gente vê afro-descendentes como auxiliares de pedreiros, empregadas domésticas. Não que essas profissões não sejam importantes, mas a gente trabalha no sentido com que eles procurem seus direitos para que possam exercer a sua cidadania.

Decididamente se pode afirmar que os afros-descendentes entrevistados reconhecem que na atual política de OP implantada no município os mesmos não são discriminados durante o processo, embora reconheçam que existam dificuldades de se expressarem durante os encontros em decorrência de um processo de timidez que, ao que parece, deve ser resultado do processo histórico vivido. Dificuldade que, segundo eles, vai diminuindo com o passar das atividades. Para ilustrar utilizemos a

manifestação de uma dona de casa de 43 anos sobre uma reunião no paço municipal dizendo que acha não existir discriminação na participação “porque quando eu fui vice-presidente do bairro eu tive uma reunião com o prefeito, e lá tinham pessoas até analfabetas que participaram da reunião. Foi gravado, foi filmado. Eu acho que não há discriminação. Não é o estudo, mas sim a participação e a opinião da pessoa nesses projetos que valem”.

Sobre isso, é prudente verificar o depoimento da conselheira do OP, não afro, que analisa a questão da timidez que percebe nas assembléias afirmando que os afro-descendentes e pobres participam “mas o que eu percebo é que eles vêm com timidez, eles vêm com um certo receio, porque eles nunca tinham tido isso, nunca tinham vez e nem voz. Agora eles estão descobrindo a força que tem, estão tendo a oportunidade de abrir a boca, de pedir, de falar, e de ganhar as obras solicitadas. As coisas estão acontecendo”. De fato verifica a timidez, mas pelo que presencia nas assembléias vê que os mesmos aos poucos sensivelmente vão se soltando e se libertando de amarras culturais.

Apesar dessa compreensão majoritária sobre o sentimento de não-discriminação no processo estudado, houve alguns pronunciamentos que revelaram sentirem-se excluídos e discriminados no processo, e que para fazer jus a isenção do presente trabalho, julga-se importante trazê-la para o corpo do mesmo, não a relegando ao mero espaço dos anexos. Para representar este pensamento utilizemos o dizer de uma doméstica de 48 anos assim narrado:

Eu acho que as pessoas são excluídas. Pra gente que é baixa renda a gente é muito mal tratada, principalmente na prefeitura. A

gente vai tirar uma informação e passam a gente pra um pra outro. Olham pros pés à cabeça. Não sei se é porque a pessoas é de cor. Mas assim como tratam o branco bem o de baixa renda também deveria ser tratado bem.

O pensamento assim expresso pertence a uma afro-descendente que não participa do OP, todavia, no contexto municipal, compreende ocorrer discriminação em decorrência da cor e da posição social. Nota-se ainda que a mesma ao contrário da maioria se expressa na primeira pessoa. Este exemplo, embora tenha sido extremamente minoritário entre os entrevistados, serve de alerta na análise dos dados coletados. Ou seja, não há uma unanimidade entre os afros-descendentes em relação ao processo de inclusão dos negros a partir da política de participação popular. Colaborando com esse pensamento, mas demonstrando uma defecção na compreensão a partir de um certo preconceito, uma jovem diarista afro-descendente, que não participa do OP diz não saber se nessas reuniões há discriminação, mas diz que “sempre deixam os negros, os pobres de fora, excluídos. As coisas continuam as mesmas coisas com o atual prefeito. Poucas coisas foram cumpridas. Nunca fui em nenhuma reunião, até por falta de oportunidade”. O preconceito anunciado é no bom sentido, em decorrência de uma estrutura posta de discriminação social e que, mesmo sem participar do OP, imagina seja mantida neste o processo de exclusão habitualmente vivenciado.

Existe uma certa compreensão majoritária de que a maioria das pessoas que participam das reuniões do OP são da classe baixa, como já visto, bem como que pertencem em sua maioria ao público afro-descendente. Evidentemente que este dado deve ser relativizado, tendo em vista o recorte do público entrevistado, pois, se as entrevistas fossem realizadas no centro da cidade ou em um bairro de classe média a impressão poderia trazer impressões diferenciadas. Vejamos o depoimento empolgado

de um senhor de 67 anos ao concluir que “aqui todos são afro-descendentes (na vila), então não tem discriminação”.

Em uma parte significativa dos entrevistados deixa-se perceber que a timidez anunciada vai sendo superada, pois os mesmos relatam que os negros aos poucos vão se atrevendo à utilização dos microfones, não em maioria, mas o suficiente para ser algo representativo. Presenciando um desses momentos pode-se verificar a emoção com que os mesmos pronunciam palavras simples, objetivas e carregadas de sinceridade, sem meias palavras. Acabam por traduzir o orçamento público em algo simples, focado na exata realidade vivida. Uma afro-descendente auxiliar de enfermagem fala “e são os mais humildes que fala” querendo sugerir que eles sabem o que precisam.

Em outra medida é importante constatar que os afros-descendentes concluem em suas próprias palavras que o OP os ajuda a ser menos excluídos, embora em vozes esclarecedoras considerem que isso ainda não é o ideal, mesmo que anunciado nas entrelinhas. A mesma auxiliar de enfermagem diz que o OP “ajuda as pessoas não ficarem excluídas”. Ou no depoimento da professora afro-descendente que responde, de forma objetiva, ao ser indagada sobre a inclusão via orçamento, que este ajuda “muito pouco”. Já outra afro-participante, do lar, de 30 anos diz que “Com o OP melhorou muito mais, pois as pessoas podem reivindicar o que querem”.

O sentimento em relação ao OP como forma de inclusão social do público afro-descendente deve ser entendido dentro da complexidade histórica vivenciada. Ou seja, o OP não simboliza de forma exclusiva a libertação e a inclusão das pessoas; todavia, como bem considerado no conteúdo das respostas, inclusive na percepção possibilitada

*in loco*, torna-se uma ferramenta a serviço desta inclusão continuada. Um afro-descendente de 40 anos, ao ser questionada sobre o OP como mecanismo de inclusão, é feliz ao sentenciar que “sim, eu acho que é para isso que tem o orçamento, para as pessoas participarem, pedirem, falar suas opiniões, falar o que pensam”. As palavras dessa entrevistada, fazem com que a proposta apresentada pelo governo local seja entendida como uma obrigação, e não como um favor ou uma benesse do gestor público. Seu raciocínio parece colocar a proposta do poder local na dimensão que realmente tem, que é da obrigação pública de criar alternativas para solucionar os problemas de seu povo, mesmo que essas soluções digam respeito a um sentimento velado, no caso a discriminação racial. Uma outra entrevistada complementa relatando que

o OP é a oportunidade que as pessoas têm de participar, incitar o interesse nas pessoas que antes se encontravam no seu bairro pensando que não podiam participar, e a gente sabe que isso é um estímulo, para que ela venha participar, votar em sua proposta. Dentro do contexto ela vai se atualizando e toda a sociedade ganha com isso. Eu acho que as pessoas têm que dar sua opinião. O bairro só funcionará se cada cidadão desse bairro der sua opinião. Claro que vai ter opiniões diferentes, porque ninguém pensa igual, mas eu acho que é importante a opinião de cada um.

Embora a expressão dessa compreensão de exercício das funções públicas, obviamente dentro de uma lógica ideológica contrária ao patrimonialismo e coronelismo, o papel de uma administração em assumir um caminho de partilha do poder deve ser destacado. Nesse caminho, a administração local, denominada *Cruz Alta – Reescrevendo a Historia*, encontra no público entrevistado um grau de reconhecimento em se tratando da política de inclusão da minoria negra por meio do mecanismo de participação utilizado. Colha-se o depoimento de uma assídua afro-participante:

Nessa administração estamos tendo mais acesso, mais abertura, conseguimos discutir a problemática do negro. Nas outras administrações o enfoque era diferente. Agora estamos vendo um trabalho mais consistente. A gente participa da secretaria de gênero. Acontece uma participação destas pessoas (mulher, negra). Um trabalho de inclusão. De conhecimento da legislação, de amparo. O pessoal tá se reunindo, discutindo, buscando alternativas.

Ou ainda, comparativamente relatando que em outras administrações não tinham a oportunidade de participar. Nesse caminho vai o pronunciamento de um indivíduo afro-participante sem escolaridade dizendo que isso “nunca havia acontecido antes. Eles decidiam e ninguém ficava sabendo de nada. A gente só pagava imposto e o mais eles faziam”. No mesmo caminho vai a manifestação de um jovem negro auxiliando com os seguintes dizeres: “antes não se tinha oportunidade e isso mudou com a atual administração. As pessoas têm oportunidade de falar”. Uma afro-participante de instrução escolar mediana é conclusiva dizendo que “é a primeira administração que o povo mesmo participa. Nas outras a gente só ficava sabendo pelo jornal”.

As manifestações dos participantes do OP sobre o papel diferenciado da administração ao implementar este modelo é tranqüilamente reconhecido. Não significa pouco uma pessoa humilde alertar dizendo que é a primeira administração em que o povo participa, ou ainda, identificando que antes as definições ocorriam no gabinete, sem a participação do povo. Tal compreensão é no mínimo simbólica do ponto de vista da visão do povo em relação ao poder local que, ao que parece, era percebido como distante.

Mesmo com a euforia dos entrevistados em reconhecer o OP como ferramenta importante ao processo de inclusão e sua identificação como modelo diferenciado proposto pelo governo atual, é de se considerar que algumas vozes se posicionam com indiferença, e outras com um certo grau de cautela evitando eventuais exageros proporcionados pela paixão criada pelo processo. Posicionamentos como o de uma afro-participante com grau de escolaridade em nível superior que diz que historicamente dos negros eram excluídos pelas outras administrações municipais, pois não tinham segundo ela oportunidades de participarem, para ela “talvez uns 30% mudou, mas não é o ideal”. Uma compreensão menos eufórica também é demonstrada por uma afro-participante com escolaridade no nível do ensino fundamental incompleto que entende “que o negro era um pouco discriminado, mas acho que agora não é tanto não”.

A discussão travada acerca da inclusão social da minoria negra por meio da participação popular no OP de Cruz Alta, não possui pretensões conclusivas, do ponto de vista de o negro ser ou não incluído a partir do processo. Mas está vocacionado, no patamar a que se chegou, a servir de reflexão sobre o mecanismo no sentido de interagir com o produto histórico resultante das variáveis colocadas no primeiro capítulo, juntamente com outras políticas públicas para os excluídos negros.

Mesmo assim, a título de conclusão parcial, é possível destacar que o processo de participação popular instaurado no município estudado torna o cidadão afro-descendente mais disposto e atento às coisas do seu bairro e vila, e de sua cidade. Sua participação o faz sujeito, de um jeito que pelo visto jamais havia sido.

Importante destacar ainda, dentro desta discussão, a visão do público afro-descendente em relação a participação do poder legislativo, sabidamente por possuir o condão de representação popular. Nesse sentido a organização política brasileira sempre reservou aos eleitos pelo povo, na via institucional, o poder de representar a população e decidir sobre seus rumos. Do ponto de vista histórico, o processo de representação caracterizou-se um avanço se comparado com períodos em que prevaleceu o poder absoluto centrado nas mãos de determinado governante da época.

A estrutura representativa, caracterizada pela escolha popular, é base democrática estabelecida na Constituição federal. Ao lado disso, surgem experiências como a do OP, que reservam fatia do poder diretamente para a população decidir. Esta delegação de poder, instituída pela compreensão política de uma gestão estabelecida oportunamente, como é o caso de Cruz Alta, poderá resultar em discordâncias com os poderes instituídos. Nas comunidades onde o OP é aplicado, estas discordâncias, quando existem, originam-se no Poder Legislativo, sendo que, os vereadores podem concluir que o OP está lhes tirando parte do poder a eles delegado pela Constituição e pela Lei Orgânica municipal.

No caso estudado esta divergência parece ser visível. Basta ver que segundo a população entrevistada, a maioria dos vereadores não participa das assembléias do orçamento. Esta não-participação pode ser uma consequência natural da divergência estabelecida com o modelo implementado e uma não-legitimação do mesmo. As entrevistas mostraram objetivamente que os vereadores em sua maioria não participam, restando apenas a participação dos vereadores da situação, que são apenas dois, e eventualmente a participação de um ou outro vereador. Todavia, não é objetivo deste

trabalho aprofundar a discussão acerca dos motivos desta não-participação, mas sim, apenas verificar com a própria população negra se esta percebe ou não tal situação.

As respostas manifestadas pelos entrevistados são simples e objetivas, ao afirmarem que os vereadores participam pouco ou não participam ou somente dois ou três participam. Os próprios conselheiros entrevistados relatam que somente os vereadores da situação é que se fazem presentes nas reuniões e, ainda assim, com deficiência. Ou seja, os vereadores, na maioria, estabeleceram uma disputa política com a administração, contrapondo-se à implantação do OP. Alguns entrevistados, inclusive, manifestaram que o OP é motivo de deboche e piada por parte de alguns vereadores junto à imprensa local, em uma tentativa clara de deslegitimar a metodologia implantada.

Apesar da disputa estabelecida com a maioria dos vereadores, a população afro-descendente demonstra uma compreensão favorável do OP, acerca dos interesses das comunidades e do município como um todo. Esta situação fica a florada no depoimento do técnico químico, afro-participante de idade mediana quando diz que o OP é muito bom para Cruz Alta “porque agora se tem uma visão ampla. Dá pra saber onde se vai dinheiro. Onde será empregado o dinheiro”. Ou na visão de uma dona de casa, praticamente sem escolaridade quando diz que acha que o OP é bom,

porque com esse programa muita coisa foi alcançada aqui para Cruz Alta. Apesar de que no nosso bairro pouca coisa foi e agora nós esperamos que alcancemos mais. Mas eu acho que já foi, que já tem bastante progresso, a gente já alcançou, muitos bairros já alcançaram. Antes não tinha nada disso, era cada um por si e Deus por todos, como se diz.

A visão demonstrada pelos participantes sobre a importância do OP para o município não está alienada aos laços da ingenuidade, pois fica claro que acreditam ser bom, embora saibam que não é suficiente, nesse sentido sendo representativa a opinião de Carlos Alberto Lopes Machado quando comenta que o OP “é bom para Cruz Alta. Pelo menos quando o povo participa, alguma coisa consegue. Não muito, mas consegue”.

O OP está vivenciando um processo de legitimação, pois este é o terceiro ano consecutivo em que a modalidade é aplicada e se verifica entre os depoimentos que há uma ligação do ocorrido nos anos anteriores com o que está ocorrendo no presente. Nas entrelinhas aparece um fator extremamente importante que auxilia nessa legitimação que é justamente o fato de ter uma percepção que as obras estão sendo realizadas e isso faz com que as pessoas passem a acreditar no OP. Prova disso é que em todas as entrevistas realizadas não apareceram queixas quanto ao não cumprimento de alguma demanda decidida coletivamente pela população.

O quadro geral da legitimação do OP como política de gestão com participação popular e inclusão social dos negros em Cruz Alta, passa justamente pelo respeito das manifestações coletivamente produzidas, bem como pelo estímulo à participação de pessoas que anteriormente não podiam ou não tinham confiança em participar. A legitimação parece estar em curso, faltando talvez, pelos sentimentos demonstrados nas entrevistas entre as palavras ditas e não ditas, uma apropriação definitiva do povo sobre o mecanismo do OP que, ao que parece, ainda está sob o manto da administração. Justiça seja feita, isso pode decorrer de sua curta vida e história.

### **Considerações finais**

Ao chegar ao final do presente trabalho, é preciso verificar o grau de compreensão a que se chegou, bem como a contribuição que o mesmo deixa para aqueles que poderão manuseá-lo. Não se trata de um texto que teve a pretensão de esgotar a discussão sobre a participação popular via orçamento participativo, ou ainda sobre a democracia participativa, uma vez que inúmeros outros destacam o tema com maior, ou melhor, profundidade. Mas toda a discussão feita está situada dentro da esfera do poder local e de sua organização e conseqüências históricas e da evolução da discussão acerca da cidadania.

O recorte especial dado pelo presente trabalho foi justamente realizar uma discussão sobre o enfoque da participação popular por meio do orçamento participativo dentro de uma realidade local com antecedentes históricos ímpares do ponto de vista de cenário encontrado e estudado até o presente momento. Talvez esse seja um dos pontos positivos do mesmo: verificar e debater a participação em um município que possuiu uma trajetória histórica e política de enraizamento de políticas coronelistas. Não se trata de fazer a discussão do patrimonialismo, como freqüentemente encontrada em outros

trabalhos, mas sim do coronelismo que representa algo ainda mais conservador e opressor.

É necessário destacar que a organização política brasileira desde o princípio agiu de cabeça baixa para os mandos e desmandos de seus colonizadores, que implementaram uma política de subserviência pátria aos ditames europeus. Desta forma, foram carreando nossas riquezas para servir-lhes à construção de seus interesses, deixando para trás um país eivado de mazelas e de dificuldades.

Não bastasse o processo de dilapidação e de exploração de nossas riquezas, o fizeram de forma cruel e desumana, introduzindo em nosso país a mão-de-obra escrava, num primeiro momento escravizando os próprios habitantes da terra, os índios, e num segundo momento raptando africanos em seu próprio continente e os trazendo para cá da forma mais violenta e repugnante possível. Os negros trazidos ao Brasil, para servirem aos senhores que por eles pagavam, foram espalhados por todos os cantos de nossa pátria, inclusive, como visto, no Rio Grande do Sul, bem como no município de Cruz Alta, que chegou a ser o quinto pólo escravista do estado.

Nesse ponto reside um segundo elemento caracterizador do trabalho, que é a presença significativa do escravo africano em solo cruz-altense. Tem-se assim uma combinação histórica de precedente no mínimo angustiante, pelo qual um município de interior conviveu em toda a sua formação com a presença do escravo e do coronel, símbolos de uma política deprimente de submissão. Esse quadro acabou sendo decisivo na organização social e política do município, que se demonstrou ser conservador em vários episódios históricos, de que é exemplo a posição política assumida como aliados

do poder imperial no momento em que a província contra este lutava pela sua independência por meio da Revolução Farroupilha. Diga-se de passagem que organizaram tropas para defender o poder imperial, combatendo ferozmente contra os interesses farroupilhas.

No processo de proclamação da República e da instituição da federação como forma de organização do Estado brasileiro, a posição de Cruz Alta foi estar ao lado daqueles que detinham o condão de conduzir a política vigente. Durante toda a Primeira República – que teve a prática coronelista acentuada – o município estudado conviveu com a manutenção da política sob o viés coronelista, em que poucos agentes locais dominaram a política de uma vasta região, entre os quais estão como principais exemplos Firmino de Paula e José Gabriel. É importante destacar que, pelo estudo realizado, se percebeu que o município, durante todo o seu processo de formação e na maior parte de todos os seus anos, foi conduzido por lideranças de cunho extremamente conservador, sejam coronéis ou por seus descendentes ideológicos.

Por outro lado, mas vítimas e resultados da política aplicada, os afro-descendentes libertos passaram a constituir as trincheiras de miséria cruz-altense, residindo nos arrabaldes do município, vivendo das sobras do sistema. A eles nada de bom era ofertado e assim foram construindo uma Cruz Alta dos filhos, dos descendentes e dos seguidores dos coronéis e uma dos negros, dos pobres e dos sem-perspectiva. Esse paralelo protagonizou a vida política e social do município durante toda a sua existência. Frise-se, porém, que o paralelo rico e pobre não é o diferencial do presente estudo, e sim a prática coronelista, acentuada em um município que foi o centro da política em uma vasta região do estado, conjugado ao fato de ter sido um pólo

escravista, e de ter até hoje uma cultura afro-descendente muito presente no município. Durante o primeiro capítulo tentou-se analisar este quadro político e social de Cruz Alta, com muita dificuldade, pois a literatura existente mostra-se ausente em demonstrar a realidade da História do município em relação à escravidão e ao coronelismo, reservando ao tema poucas páginas.

Quando se iniciou o trabalho não se tinha a dimensão exata a que se chegaria, e nem se tinha tal pretensão, pois a democracia é capaz de revelar surpresas e desdobramentos que podem variar em cada lugar onde é aplicada, em decorrência de circunstâncias políticas, sociais, culturais e outras. Boa parte do trabalho foi escrito a partir da observação *in loco* nas assembléias do Orçamento Participativo, das conversas informais, entrevistas com os membros do governo, e principalmente com as entrevistas realizadas com o público afro-descendente participante e não-participante, e outros indivíduos. Estas informações e visões foram fundamentais à construção do mesmo.

Durante todo este processo aplicado na obtenção das informações pode-se perceber que, embora um número acentuado de afro-descendentes participe nas assembléias, esta participação se dá de forma tímida do ponto de vista da efetiva intervenção durante todo o processo. Pode-se verificar que aqueles afros que participam do OP pelo terceiro ano consecutivo já demonstram um pouco mais de desenvoltura, embora, a grande maioria dos afros acabe atuando de forma receosa, envergonhada, discreta.

Mesmo assim, pode-se perceber que os mesmos se demonstram felizes por estarem participando das reuniões, muito embora, tenha ficado claro que não existe uma

compreensão coletiva acerca do significado do OP, do ponto de vista estratégico na definição dos rumos do município. A grande maioria participa para escolher obras para serem realizadas no seu bairro ou vila, sendo que muitas vezes são cativados para ir às assembleias justamente para defender uma demanda específica. Esse fator, no entanto não parece minimizar a importância da participação popular, pois se deve analisar o seu contexto, e nesse sentido a participação deve ser compreendida como um processo, por meio do qual as pessoas chegam com um determinado nível de consciência e compreensão, participam, e aos poucos vão se transformando e se libertando de antigas práticas políticas.

Apesar dessa manifestação, pareceu evidente que o processo de participação de Cruz Alta deve ser aperfeiçoado, sendo que o mesmo se apresenta de forma limitada no sentido de fazer com que o mesmo possa ser muito mais que um local de escolha de obras e serviços públicos, passando a ser também um local de formação continuada. É evidente que a própria assembleia é uma experiência de formação cidadã, mas, no curso desta, pode-se refletir sobre a participação popular de forma pedagógica, pois se percebeu com a participação pessoal nas assembleias, que existia uma mecanização metodológica que acabava excluindo parte do público: abria-se a assembleia com a fala do prefeito; ocorria a prestação de contas da secretaria da fazenda; e em seguida já começava a inscrição de propostas de obras e serviços, em que todos os presentes eram livres para apresentá-las. Todavia, acredita-se faltar um momento anterior à abertura da inscrição de propostas para conversar com todos, principalmente com os mais humildes, sobre o significado do OP.

Para os que estão no dia-a-dia do OP ou para aqueles que participam mais constantemente, tudo parece ser muito óbvio, mas para as pessoas que chegam pela primeira vez às reuniões, em especial o público que não possuía por rotina colaborar com a decisão acerca de políticas públicas, é necessário existir uma iniciação pedagógica que os coloque em condições mínimas de participar o mais plenamente possível.

Outro aspecto que chamou a atenção é o fato de as listas das propostas temáticas serem definidas pelo governo, restando à população a escolha da ordem de prioridade por meio da votação. Essa questão parece de fundamental importância, pois são justamente os temas e seus programas que dão conta da estratégia de desenvolvimento do município. Tal procedimento acarreta um limite no processo de participação da população, que poderia colaborar na construção de programas diferenciados dentro de cada temática. Todavia, somente um programa por área temática é apresentado, sem a possibilidade de alteração deste por parte dos participantes. Poderia ainda, como alternativa, haver mais de um programa dentro de cada temática, para que as pessoas pudessem escolher como prioridade a educação e, dentro desta, escolher um entre três ou quatro programas. Mesmo assim, o sistema aplicado demonstra sua importância tendo em vista que a população debate as propostas apresentadas e ao final cada um pode escolher duas temáticas, com seus respectivos programas, que entende mais importantes para o desenvolvimento de sua comunidade e do município.

O Orçamento Participativo de Cruz Alta, pelo que se constatou, possui uma preciosidade que é o formato aberto das discussões, em que todos os participantes têm a possibilidade de falar nas assembleias e intervir a qualquer momento, inclusive

questionando sobre a prestação de contas, bem como se manifestando sobre questões que julguem importantes para o município. É um formato totalmente democrático, simples e dinâmico.

Para além das decisões tomadas, existem questões simbólicas que precisam ser referidas, pois fazem parte da dinâmica da participação popular empregada. Em todas as assembléias os participantes executam o Hino Nacional em sua abertura, dando o tom de civismo do momento, bem como, em sua conclusão, sempre todos de pé executam o Hino do Rio Grande do Sul. Entre um hino e outro, é produzida e lançada uma ata por uma das conselheiras, secretária do COP, que, para agregar simbolismo ao presente trabalho, é uma afro-descendente. Estas questões são tão relevantes quanto as decisões tomadas e as obras realizadas, pois entende-se, a simbologia e mística criada muitas vezes são responsáveis pela tomada de posição e de consciência dos cidadãos e cidadãs.

Por fim, é relevante frisar que o orçamento participativo aplicado como política de gestão no município de Cruz Alta está contribuindo para a inclusão cidadã dos afro-descendentes, bem como de todos aqueles que estão se dispondo ao processo, apesar das inúmeras dificuldades apontadas no decorrer do trabalho. Dificuldades que acabam sendo potencializadas ante as características do município, onde prevaleceu por longo período histórico a aplicação de políticas ideologicamente situadas no eixo do coronelismo, que tolham da população a capacidade de ser agente de transformação e um cidadão digno em direção á plenitude dos direitos.

Mas, por virtude dos novos tempos, as amarras culturais da discriminação têm sido atenuadas. Por outro lado a crueldade social a que a maior parte da população ainda

é submetida deve despertar no poder público a compreensão e o desejo de pensar estratégias de superação, principalmente na direção de resolver problemas históricos dos que sempre estiveram à margem na sociedade. Nesse caminho o orçamento participativo de Cruz Alta apresenta-se como uma ferramenta atual no sentido de colaborar com a inclusão cidadã, superando o *status* político anteriormente aplicado de traçado coronelista e excludente.

## BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. *Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil*. Apud *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1ª edição, 1986.

BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de e GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (org.). *A Construção da Democracia na América Latina. Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS. 1998.

BARBALET, JM. *A cidadania*. Trad. M.F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa : Editorial Estampa, 1989.

BERNDT, Zilá e BAKOS, Margaret M. *O Negro: Consciência e Trabalho*. Porto Alegre, Ed. Da UFRGS, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição: Os Caminhos da Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1ª edição, 1985.

\_\_\_\_\_, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Ed. Malheiros, 10ª edição, 1998.

\_\_\_\_\_, Paulo; ANDRADE, Paes. *Historia Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª edição, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão do Brasil meridional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed. 1977.

CAVALARI, Rossano Viero. *A Gênese da Cruz Alta*. Cruz Alta: UNICRUZ, 2004.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1983, Volume 48.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

CORREA, Darcisio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. 3 ed. Ijuí : Ed. UNIJUI, 2002, 240 p.

COSTA, Emilia Viotti da. *Da senzala à colônia*. 2. ed. São Paulo : Ciências Humanas, 1982.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo : Paz e Terra, 2002.

FAUSTO, Boris. *História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano – Sociedade e Instituições*. Rio de Janeiro: DIFEL/Difusão Editorial S.A, 2º volume, 1977.

\_\_\_\_\_. *História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano – Estrutura de Poder e Economia*. Rio de Janeiro: DIFEL/Difusão Editorial S. A, 1º volume, 2ª Edição, 1977.

FEDOZZI, Luciano. *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000. p.240.

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro : UFRJ-IPPUR, 3 ed., 2001.

FELIX, Loiva Otero. *Coronelismo, borgismo e cooptação política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1987.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Dominus. 3ª ed. 1978.

FERNANDES, Florestan. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. (2 vols.), 3ª ed., São Paulo, Ática, 1978.

FERNANDES, ANTÔNIO SÉRGIO A. ; Bonfim, Washington . A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In: Denílson Bandeira Coêlho; Cátia Lubambo; Marcus André Melo. (Org.). *Desenho Institucional e Participação Política: Experiências no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis/RJ: Vozes: Vozes, 2005, v. , p. 131-154.

FERREIRA FILHO, Artur. *História Geral do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Globo, 2ª ed., 1958.

FREITAS, Décio. *Escravos e senhores de escravo*. Caxias do Sul: UCS, 1983.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre*. São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2ª edição, 1997.

GOMES, Flavio dos Santos. *Sonhando com a terra construindo cidadania*. In Org. Pinski, Jaime e Bassaneszi Pinski, Carla. *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque. (org.) *História Geral da Civilização Brasileira: A Época Colonial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_, Sergio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 26<sup>o</sup> ed., 1995.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte:Del Rey, 1995.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 2<sup>a</sup> edição, 1975.

LOVE, Joseph. O Rio Grande do Sul como fato de instabilidade na República Velha. In. FAUSTO. Boris. *História da civilização Brasileira*. São Paulo: DIFEL. 1977, t 3. O Brasil Republicano, v.1.Estrutura de poder e economia. (1889-1930) p. 99-122.

MAESTRI FILHO, Mário. *Breve história da escravidão*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1986. 112p.

\_\_\_\_\_, *O Escravo no Rio Grande do Sul. A charqueada e a gênese do escravismo gaúcho*. Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 1984.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte:Del Rey, 1999. 232p.

MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo:Malheiros, 11<sup>a</sup> ed., 2000.

MARSHALL, TH. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro:Zahar Editores, 1967.

MONDAINI, Marco. *Revolução Inglesa:O respeito aos direitos dos indivíduos*. Apud PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. *A História da Cidadania*. São Paulo:Contexto, 2005.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1973.

PINSKY, Jaime. *Escravidão no Brasil*. São Paulo: Global, 3. ed., 1984.

PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla Bassanezi. *A História da Cidadania*. São Paulo:Contexto, 2005.

PONT, Raul. *Texto de análise realizada em debate interno do Partido dos Trabalhadores*. Porto Alegre. 1999.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia*. São Paulo: Brasiliense, 23ª edição, 1994.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. GRAZIA, de Grazia. *Experiência de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Rio de Janeiro:Vozes, 2003.

ROCHA, Prudêncio. *A História de Cruz Alta*. Cruz Alta: Tipografia Liderança. 1ª Edição, 1964.

SANTOS, Boaventura de Souza Santos [org.]. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza Santos; AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. Apud *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza Santos. *Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. Apud *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Guarani. *A violência branca sobre o negro no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Sulina, 1975.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. (Org.) BASTOS, Aurélio Wander. Tradução Norma Azevedo. *A constituinte Burguesa: Qu'est-ce lê Tiers Ètat?*. Rio de Janeiro : Lumem Júris, 4ª ed., 2001

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito administrativo de participação*. Belo Horizonte:Del Rey, 1997.

SOARES, Laura Tavares. *Tempo de Desafios:a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*.Petrópolis, RJ : Vozes; Rio de Janeiro : LPP; Buenos Aires : CLACSO, 2002.

SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania. Para uma sociedade política da modernidade periférica*. Belo Horizonte:Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*.Rio de Janeiro:Editora FGV, 2004.

WEFFORT, Franscisco C. (org.). *Os Clássicos da Política 1. John Loche e o individualismo liberal*. 13. ed. São Paulo: Ática. 2000. p. 79-89.

\_\_\_\_\_, Rousseau: da servidão à liberdade. p. 189-199.

## ANEXO 1

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA:**

Questionário base a ser aplicado entre eleitores do município de Cruz Alta, para levantamento de opiniões e informações em relação ao Orçamento Participativo desenvolvido pelo município. O presente levantamento tem por finalidade servir de subsídio para a realização de trabalho acadêmico, no curso de Mestrado em Desenvolvimento, da UNIJUI, pelo mestrando Ubirajara Machado Teixeira.

Informamos que para dinamizar a coleta das informações, bem como, para não ocorrer perda dos dados, com sua permissão, gravaremos a presente entrevista.

- 1) **Nome:** (opcional)\_\_\_\_\_
- 2) Você tem conhecimento da existência do Orçamento Participativo no Município de Cruz Alta?
- 3) Já participou de alguma reunião da referida modalidade? Em quantas?
- 4) Você tem conhecimento se o pessoal da Prefeitura leva as propostas prontas às reuniões e sobre elas são discutidas, ou se qualquer do povo pode apresentar propostas para análise?
- 5) Todas as propostas apresentadas podem ser alteradas a partir do debate?
- 6) Existem pessoas de diferentes classes sociais que participam das reuniões do Orçamento Participativo?
- 7) Na sua visão quem participa mais das reuniões: As pessoas com baixo poder aquisitivo ou médio e alto poder aquisitivo?
- 8) As reuniões do Orçamento Participativo fazem você se interessar mais pelas coisas do município, ou não mudou seu interesse?
- 9) Caso você participe das reuniões convocadas pelo Poder Público local, você acredita que isso faça você entender melhor o contexto dos projetos municipais? Ou você somente participa para defender a aprovação de propostas para seu bairro ou vila?
- 10) Na sua opinião o cidadão mais humilde consegue participar ativamente das reuniões do OP? Ou são discriminados no processo?

- 11) Cruz Alta é uma cidade onde a população de afro – descendentes é numerosa estas pessoas participam ativamente das reuniões do OP? Ou devido a sua descendência são discriminadas?
- 12) Na sua visão o OP ajuda a incluir pessoas que antes não podiam ou tinham dificuldades em dar opiniões?
- 13) Os negros e os pobres, em outras administrações eram excluídos do poder de decisão? Isso mudou na atual administração ou continua a mesma coisa?
- 14) Os vereadores participam das reuniões?
- 15) Você já havia participado em reuniões convocadas pelo Município para debater temas de interesse da população? Quantas vezes? Há quanto tempo?
- 16) Em sua opinião o Orçamento Participativo é bom para Cruz Alta? Ou não muda nada?
- 17) Você autoriza a utilização das informações prestadas para trabalho acadêmico do Curso de Mestrado em Desenvolvimento da UNIJUI?

#### Questionário Sócio-econômico

- 18) **Sexo:** \_\_\_\_\_ **Idade:** \_\_\_\_\_
- 19) **Estado Civil:** ( ) casado ( ) solteiro ( ) União Estável ( ) viúvo ( ) separado ( ) divorciado.
- 20) **Escolaridade:** ( ) Fundamental (1º Grau) ( ) Fundamental Inc. ( ) Médio (2º Grau) ( ) Médio Inc. ( ) Superior ( ) superior Inc.  
**Profissão:** \_\_\_\_\_
- 21) **Renda Familiar:** ( ) até 3 salários mínimos ( ) de 3 a 5 salários ( ) de 5 a 10 salários ( ) mais de 10 salários
- 22) **Cor:** ( ) preta ( ) branca ( ) parda ( ) outra \_\_\_\_\_
- 23) **Descendência:** ( ) afro ( ) Alemã ( ) Italiana ( ) Indígena ( ) Brasileira ( ) outras: \_\_\_\_\_

**Obs.** Pode responder mais de uma alternativa de descendência

# 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](#)