

FAE CENTRO UNIVERSITÁRIO
MESTRADO EM ORGANIZAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Aline Mary Pereira Pinto da Fonseca

**Participação Cidadã no Orçamento Público e Desenvolvimento
Local: Análise das Experiências das Audiências Públicas do
Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto
Alegre.**

Curitiba – PR

2008

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

Aline Mary Pereira Pinto da Fonseca

Participação Cidadã no Orçamento Público e Desenvolvimento Local: Análise das Experiências das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico Multidisciplinar em Organizações e Desenvolvimento da UNIFAE Centro Universitário, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Organizações e Desenvolvimento, Unifae Centro Universitário.

Orientador: Prof. Dr. Lafaiete Santos Neves

Curitiba – PR

2008

Aline Mary Pereira Pinto da Fonseca

**PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ORÇAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO
LOCAL: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO
ORÇAMENTO EM CURITIBA E DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO
ALEGRE.**

Esta dissertação foi julgada e aprovada pelo Curso de Mestrado Acadêmico Multidisciplinar em Organização e Desenvolvimento da UNIFAE - Centro Universitário Franciscano.

Curitiba, 18 de setembro de 2008.

Prof^a. Dr^a. Lúcia Izabel Czerwonka Sermman
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Lafaiete Santos Neves
Orientador
UNIFAE Centro Universitário

Prof. Dr. José Edmilson de Souza Lima
Examinador Interno
UNIFAE Centro Universitário

Prof^a. Dr^a. Zely Batista Barbosa
Examinador Externo
PUC-PR

Prof. Dr. Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz
Suplente
UNIFAE Centro Universitário

*A meu marido Eduardo,
pelo amor incondicional.*

Agradecimentos

Dedico meus sinceros agradecimentos para:

- Ao Prof. Dr. Lafaiete Santos Neves, pela orientação, paciência e dedicação, e pelas contribuições que foram fundamentais para o direcionamento deste trabalho.
- Aos professores do Mestrado em Organizações e Desenvolvimento da UNIFAE, pelos ensinamentos e carinho com que ministraram suas aulas, das quais levarei grande aprendizado por toda a minha vida.
- Aos colegas de mestrado, em especial à turma da disciplina eletiva Epistemologia e Pesquisa Multidisciplinar, pelos debates enriquecedores e pela contribuição.
- A meus pais, Luiz Antônio e Darci Aparecida, pelo amor e pelo incentivo.
- Aos entrevistados de Curitiba e Porto Alegre, por compartilharem suas histórias de vida, que são exemplos e lições que levarei comigo para sempre.

*“No serviço de alto-falante/ No morro do pau da bandeira /
Quem avisa é o zé do caroço / Amanhã vai fazer alvoroço/
Alertando a favela inteira [...] É o zé do caroço trabalha/
É o zé do caroço batalha/ E que malha o preço da feira /
E na hora que a televisão brasileira/ Destrói a gente com a sua novela/
É que o zé bota a boca no mundo/ Ele faz um discurso profundo/
Ele quer ver o bem da favela/ Está nascendo um novo líder [...].”*

Trecho da Música de Lecí Brandão

Resumo

A participação cidadã no orçamento público foi resultado de uma conquista histórica dos movimentos sociais na redemocratização brasileira. A luta desses sujeitos sociais se consagrou nos artigos da Constituição Federal. Na esfera local, a descentralização e novas leis obrigaram a administração pública municipal a promover maior abertura no debate do orçamento público. Este trabalho analisa dois casos de participação cidadã no orçamento público buscando compreender: Qual a importância da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre para a construção do desenvolvimento local? O desenvolvimento local é compreendido como desenvolvimento humano, tendo os cidadãos como sujeitos desse processo, resgatando a política e o exercício da cidadania. Esta é uma pesquisa qualitativa que utiliza o método de procedimento histórico monográfico através da utilização da técnica de entrevista oral na modalidade trajetória de vida. A pesquisa conclui que a contribuição da participação cidadã para o desenvolvimento local está na inversão de prioridades nos gastos públicos na promoção da cidadania e da solidariedade necessárias para a construção de alternativas ao modelo atual de desenvolvimento.

Palavras-Chave: **Participação Cidadã; Orçamento Público; Desenvolvimento Local**

Abstract

The citizen participation in public budget was the result of an historic achievement of social movements during the Brazilian redemocratization process. The participation of these social subjects is enshrined in Articles of the Federal Constitution. At the local level, decentralization and new laws have forced the cities to promote greater openness in public discussions of the budget. This study examines two cases of citizen participation in public budget seeking to understand: What is the importance of citizen participation in the Public Hearings on Budget in Curitiba and the Participatory Budget in Porto Alegre for the building of local development? The local development is understood as human development, and citizens as subject of this process, rescuing the policy and the exercise of citizenship. This is a qualitative research that uses the method of procedure historical monograph by the use of the technique of oral history interview in the mode of life trajectory. The research concludes that contribution of citizen participation for local development is the reversal of priorities in public spending, and the promotion of citizenship and solidarity needed for the construction of alternatives to the current model of development.

Keywords: **Public Budget; Local development; Citizen participation**

Sumário

Lista de Figuras	
Lista de Tabelas	
Lista de abreviaturas	p. 1
1 Introdução	p. 2
1.1 Objetivos	p. 5
1.2 Hipóteses	p. 5
1.3 Justificativa	p. 5
1.4 Estrutura da Dissertação	p. 7
2 Fundamentação Teórica	p. 8
2.1 Caminhos Epistemológicos para pensar a Participação Cidadã na construção do Desenvolvimento Local	p. 8
2.2 Desenvolvimento Local e Participação Cidadã	p. 13
2.2.1 A cidade como espaço local	p. 17
2.2.2 A Participação Cidadã	p. 19
2.3 Democracia Participativa	p. 23
2.3.1 O Espaço Público	p. 26
2.3.2 Orçamento Público: O papel redistributivo do Estado	p. 27
2.4 O Contexto da Participação Cidadã no Brasil	p. 32
2.4.1 A redemocratização brasileira e o surgimento de novos atores na luta pelos direitos democráticos	p. 32

2.4.2	A pluralidade dos movimentos sociais	p. 34
2.4.3	Neoliberalismo: O impacto da globalização no espaço local	p. 36
2.4.4	Os desafios da participação cidadã em tempos de globalização	p. 42
3	Procedimentos Metodológicos	p. 50
3.1	Caracterização da Pesquisa	p. 50
3.1.1	Delimitação do Estudo	p. 52
3.2	Coleta de Dados	p. 53
3.2.1	Porto Alegre – Orçamento Participativo	p. 53
3.2.2	Curitiba – As Audiências Públicas do Orçamento	p. 54
3.3	Análise dos Dados	p. 55
4	Apresentação e Análise dos dados	p. 56
4.1	Orçamento Participativo em Porto Alegre	p. 56
4.1.1	A reivindicação da participação cidadã em Porto Alegre: A origem do Orçamento Participativo em Porto Alegre	p. 56
4.1.2	A análise da experiência da participação cidadã e na promoção do desenvolvimento local: A percepção dos sujeitos históricos	p. 64
4.2	A Participação cidadã no debate do Orçamento Público em Curitiba	p. 91
4.2.1	Curitiba: “A cidade da gente”	p. 91
4.2.2	A reivindicação da participação cidadã em Curitiba: O Movimento Popular e o Transporte Público	p. 96
4.2.3	As Audiências Públicas do Orçamento	p. 98
4.2.4	A análise da experiência da participação cidadã e na promoção do desenvolvimento local: A percepção dos sujeitos históricos	p. 102
4.3	A importância da Participação para o Desenvolvimento Local: O Diálogo entre duas Experiências	p. 124
	Considerações Finais	p. 129

Referências Bibliográficas	p. 133
Anexo	p. 137
Anexo I: Roteiro de Entrevistas de Porto Alegre	p. 137
Anexo II: Roteiro de Entrevistas de Curitiba	p. 138
Anexo III: Divulgação das Audiências Públicas em Curitiba	p. 139
Anexo IV: Formulário da Consulta Pública da Lei de Diretrizes Orçamentárias .	p. 140
Anexo V: Propaganda da “Cidade Humana”	p. 141
Anexo VI: Propaganda da Participação da População nas Decisões da Cidade	p. 142
Anexo VII: Formulário de Sugestões para Lei Orçamentária Anual	p. 144
Anexo VIII: Formulário de Perguntas Referente a Lei Orçamentária Anual	p. 145
Anexo IX: Participação em Curitiba pela Internet	p. 146

Lista de Figuras

Figura 2.1 Graus de Participação	22
Figura 4.1 Etapas do Orçamento Participativo – Fonte: Banco Mundial	60
Figura 4.2 Tempo dedicado ao OP por conselheiros %	62
Figura 4.3 Prioridades por Bairro	101

Lista de Tabelas

Tabela 2.1 Níveis de importância das decisões	23
Tabela 4.1 Critérios para Indicação dos Delegados	61
Tabela 4.2 Síntese das Consultas da LDO	101

Lista de abreviaturas

OP Orçamento Participativo

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Lei Orçamentária Anual

IPPUC Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

UAMPA União das Associações de Moradores de Porto Alegre

FEMOCLAM Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana

PPA Plano Plurianual

FMI Fundo Monetário Internacional

IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano

1 Introdução

Pensar no desenvolvimento local é uma tarefa interdisciplinar e complexa, na qual diversos temas importantes se cruzam; a participação cidadã é um deles. O bem-estar da população não é uma obra de engenharia que pode ser executada a distância por técnicos especializados, e sim algo subjetivo que depende de cada local, portanto é necessário o diálogo com os cidadãos no debate do desenvolvimento, principalmente frente aos problemas ecológicos, sociais, econômicos que a sociedade enfrenta atualmente.

O desenvolvimento tecnológico trouxe uma grande transformação na sociedade, pois o modo de produção essencialmente agrícola foi substituído pelo modo de produção industrial. E, em busca de melhores condições e oportunidades de trabalho as pessoas migraram do campo para as cidades, caracterizando o processo de urbanização da sociedade.

A industrialização, ao mesmo tempo em que gerou riqueza para as cidades, não absorveu toda população em seu processo gerando a violência urbana como o aumento das desigualdades sociais, a degradação da natureza, a precarização da habitação, etc (ROLNIK, 2004). No Brasil, o processo de industrialização foi tardio e o processo de urbanização se intensificou não pela geração de oportunidades nas cidades, mas pela expulsão das pessoas do campo com a mecanização da produção (DOWBOR, 2008).

No entanto, os problemas atuais das cidades são complexos e estão inseridos no contexto de uma sociedade ao mesmo tempo dinâmica e desigual. Devido à concentração de pessoas nas cidades, a forma dominante utilizada para administrar o espaço público foi a democracia representativa, na qual são escolhidos representantes através de eleições livres que buscarão formas para resolver os problemas. A concentração do poder econômico causou distorções na representação política do Brasil, tornando o modelo representativo insuficiente para atender às demandas da

maioria dos cidadãos.

O local, então, reaparece como o espaço para buscar novas soluções para o desenvolvimento humano. Esse se torna um espaço no qual é possível criar a interação dos cidadãos para a gestão do bem comum, corrigindo a tendência de concentração da riqueza do capitalismo (OLIVEIRA, 2001). Portanto participação cidadã na administração pública significa deixar de apenas fazer parte da cidade, e realmente tomar parte das decisões que influenciam diretamente no desenvolvimento de seu espaço local.

Foi na crise da ditadura militar que a participação cidadã emerge, ao final da década de 1970, provocando transformações nas relações sócio-políticas no Brasil. Em todo o território surgiram movimentos sociais, como agentes de mudança na luta por um Estado mais justo no âmbito social e econômico e um Estado mais democrático no âmbito político.

Não bastava simplesmente formalizar os direitos civis, políticos e sociais que haviam sido cerceados durante o período da ditadura militar. Esses movimentos tinham consciência que era necessário criar mecanismos para a reivindicação desses direitos, portanto garantir o exercício da cidadania.

Como resultado dessa luta, novos espaços públicos de debate surgiram principalmente na esfera pública municipal, gerando novas formas de interação entre poder público e a população, com a promessa de que os cidadãos fariam parte da gestão pública. Essa abertura aconteceu principalmente nos governos locais, devido à proximidade maior com o cidadão e seus problemas sócio-econômicos.

Na ocasião das primeiras eleições diretas para prefeito, os movimentos populares buscaram apoiar representantes que defendessem maior participação dos cidadãos na administração do município. Em Porto Alegre, nas eleições de 1988, foi eleita a chamada Frente Popular que reunia partidos políticos que defendiam a ampliação da participação da população no poder local (FEDOZZI, 2000).

A partir de 1990, o novo governo de Porto Alegre criou um espaço para a discussão de prioridades no orçamento municipal. Essa experiência foi chamada de Orçamento Participativo e, atualmente, é reconhecida como um exemplo de boas práticas da gestão pública para outros municípios brasileiros e cidades de várias partes do mundo.

No caso do município de Curitiba esses movimentos populares conseguiram

reivindicar a solução de problemas como no caso do Transporte Público, porém não conseguiram maior participação na administração da cidade que adotou uma gestão pública técnica, portanto mais centralizadora. Esses movimentos acabaram perdendo força e se dispersaram voltando a se tornar movimentos populares locais (NEVES, 2006).

Na esfera federal, apesar das conquistas da garantia de direitos sociais na Constituição de 1988, o governo optou pelas reformas estruturais baseadas no chamado modelo neoliberal. Essas reformas buscavam maior equilíbrio nas contas públicas, para o qual era necessário reduzir o "tamanho" do Estado. De acordo com essa doutrina a intervenção do Estado era ineficiente, portanto deveria priorizar a estabilidade econômica.

Com o objetivo de atingir e manter o equilíbrio fiscal do Estado, foi aprovada a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal que exigia dos municípios maior transparência nos gastos públicos; para cumprir essa exigência havia a recomendação que houvesse consultas públicas durante a elaboração do orçamento municipal. Em 2001, foi aprovada a Lei Federal 10.257, chamada de Estatuto das Cidades que obrigou os Municípios a promoverem Consultas ou Audiências Públicas para discussão do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Em Curitiba, a gestão pública para atender às novas exigências promoveu um novo espaço público para atender a este requisito chamado "Audiências Públicas do Orçamento". Estas Audiências são subdivididas por Regionais e a população pode participar da reunião sugerindo quais áreas deverão ter prioridades nas obras municipais.

O debate do Orçamento é uma questão central do Estado Moderno, pois define a forma como os recursos públicos serão investidos e a quem esses investimentos beneficiarão. Dessa forma, o debate do Orçamento Público é uma questão central na promoção do Desenvolvimento Local.

A compreensão das duas experiências no debate do Orçamento Público é relevante para verificar as evidências e insuficiências que tornam esses espaços públicos importantes na promoção do desenvolvimento local, desenhado por cidadãos conscientes e solidários. Logo, o problema norteador desse estudo é: Qual a importância da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre para a construção do desenvolvimento local?

1.1 Objetivos

O objetivo geral do presente estudo é compreender as experiências da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e no Orçamento Participativo em Porto Alegre, verificando se essas práticas têm avançado para a promoção do Desenvolvimento Local.

Como objetivo específico essa pesquisa propõe-se a:

- Verificar se os espaços públicos das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre são propícios para o diálogo necessário à participação cidadã democrática e plural.
- Avaliar o grau de intervenção da participação cidadã na gestão do orçamento municipal em Curitiba e em Porto Alegre.
- Avaliar se as experiências das Audiências Públicas em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre contribuem para o fortalecimento da cidadania e da consciência crítica da situação municipal.

1.2 Hipóteses

Supõe-se que as experiências de participação nas decisões do Município referente à aplicação dos recursos públicos promovem uma redistribuição da riqueza e, em conseqüência, maior justiça social resultando no desenvolvimento local.

Supõe-se que os espaços públicos do Orçamento Participativo em Porto Alegre e das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba promovem cidadania e inclusão social.

1.3 Justificativa

O tema deste trabalho surgiu de uma inquietação durante debates em sala de aula com alunos das disciplinas de Economia Brasileira e Relações Internacionais. Ao analisar do ponto de vista político-econômico a história econômica brasileira e as relações internacionais em tempos de globalização, parecia que o destino do Brasil e de outras nações era permanecerem subdesenvolvidas, submetidas aos

interesses internacionais das grandes corporações, sob os ditames dos Organismos Internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

Freqüentemente surgia o questionamento: “Então, não há saída?” Minha resposta dada aos alunos era: “Nosso destino depende de nós, somos seres pensantes e devemos encontrar alternativas”. E a inquietação permanecia: Será que é possível construir alternativas a partir do local?

Outra influência para este tema foi a participação do Fórum Social Mundial em duas edições 2002 e 2003, na qual tive contato com pessoas de todo o mundo, inclusive de países denominados desenvolvidos, que tinham a mesma preocupação: Um outro mundo é possível. Participei de oficinas sobre economia solidária, orçamento participativo, democracia, dívida externa, entre outros e também de grandes painéis debatendo ética e educação para outra globalização. Lá percebi que o conceito de desenvolvimento era relativo, e que o Brasil não poderia ter como exemplo de desenvolvimento o modelo de países da Europa ou dos Estados Unidos, principalmente porque alguns cidadãos desses países também buscavam alternativas.

De minha graduação em Relações Internacionais, aprendi que a reflexão de que um fato sobre determinado país não pode ser explicado apenas por uma disciplina, existem fatores políticos, jurídicos, econômicos, históricos, sociais e culturais que influenciam diretamente o evento.

Logo a razão para a escolha desse tema é buscar refletir o caráter endógeno do desenvolvimento local. E através do debate com o Prof. Lafaiete Neves, identificamos duas experiências para essa reflexão: o Orçamento Participativo e as Audiências Públicas do Orçamento, pois estas são experiências de participação cidadã no poder executivo da cidade. E são relevantes, pois as decisões orçamentárias definem a distribuição dos equipamentos público da cidade e podem contribuir para uma redistribuição de renda e, por conseguinte, para o desenvolvimento local.

Esse recorte visa atender os objetivos da Linha de Pesquisa Sustentabilidade e Desenvolvimento Local do Mestrado Multidisciplinar em Organizações e Desenvolvimento que “objetiva analisar a participação das organizações no desenvolvimento, sejam elas governamentais ou não, públicas ou privadas. Torna-se essencial compreender a forma como interagem com o ambiente em prol da inserção do local em um ambiente globalizado” (UNIFAE).

Portanto, este trabalho busca contribuir com uma leitura de um desenvolvimento com um olhar mais humano através da visão de cidadãos que lutam diariamente pelo desenvolvimento coletivo.

1.4 Estrutura da Dissertação

O trabalho foi estruturado em três capítulos; no primeiro capítulo apresenta-se a fundamentação teórica, relacionando os conceitos de desenvolvimento local, participação cidadã, democracia participativa e, por fim, apresenta-se o contexto brasileiro em que esse temas estão sendo discutidos, e os desafios que se apresentam à sociedade.

No segundo capítulo descreve-se os procedimentos metodológicos, que buscam atender os objetivos da pesquisa.

E no terceiro capítulo apresentam-se os dois casos de participação aqui estudados: Orçamento Participativo de Porto Alegre e as Audiências Públicas de Curitiba, relacionando-os com a fundamentação teórica. Finalmente, apresentam-se as conclusões.

2 Fundamentação Teórica

2.1 Caminhos Epistemológicos para pensar a Participação Cidadã na construção do Desenvolvimento Local

A epistemologia estuda a forma através da qual produzimos conhecimento, preocupando-se não somente com a validade desse conhecimento, como também com o método com o qual esse conhecimento é produzido e estruturado. A ciência moderna caracteriza-se pelo uso da razão como método para alcançar o conhecimento e, durante muito tempo, teve como sua principal influência o pensamento de Descartes.

O pensamento cartesiano é definido pela noção de linearidade na qual a verdade deve ser encontrada através do uso da razão e da observação distanciada do objeto pelo sujeito. Outra influência de seu pensamento foi a divisão da ciência em disciplinas, logo através do conhecimento especializado da parte, a ciência pode entender o todo.

As ciências tiveram um avanço significativo sob o signo desse pensamento, o que colocou o domínio do homem sobre a técnica como a questão central de nossa sociedade. A modernidade se caracterizará pela transformação da visão de um mundo baseado no teocentrismo para um mundo baseado no antropocentrismo, no qual o homem chegaria ao conhecimento através do uso da razão.

De acordo com Arendt (2000), a máxima de Descartes “Penso, logo existo” significava que a simples consciência da dúvida a tornava objeto de investigação na introspecção:

De fato, a introspecção – não a reflexão da mente do homem quanto ao estado de sua alma ou de seu corpo, mas o mero interesse cognitivo da consciência em relação a seu próprio conteúdo (...) – deve produzir a certeza, pois na introspecção só está envolvido aquilo que a própria

mente produziu; ninguém interfere, a não ser o produtor do produto; o homem vê-se diante de nada e de ninguém a não ser de si mesmo (ARENDT, 2000, p. 293).

Uma das conseqüências dessa forma de buscar o conhecimento, para a modernidade foi a primazia do individualismo na sociedade. De acordo com Carvalho (2004):

Esse eu racional (ego cartesiano) cultivado pelo liberalismo é um eu que antecede qualquer forma de interação (eu existo, eu penso) não está sublinhada nenhuma relação, nenhuma ordem política, nenhuma cidade. É como se o indivíduo fosse um centro solitário único em torno do qual todas as instituições devessem organizar-se. (informação verbal).

No entanto, a condição humana é composta por três atividades fundamentais: labor, trabalho e ação (ARENDT, 2000). O labor diz respeito ao processo biológico do homem, ou seja, a própria vida. O trabalho é a atividade de “produzir um mundo artificial de coisas”, o que caracteriza a mundanidade. A ação refere-se a condição do homem como ser político, diz respeito à pluralidade. Essas três atividades dependem da interação do homem, mas é a ação que não pode ser imaginada fora da vida em sociedade.

Todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos; mas a ação é a única que não pode sequer ser imaginada fora da sociedade dos homens. (...) Só a ação é prerrogativa exclusiva do homem; nem um animal nem um deus é capaz de ação, e só a ação depende inteiramente da constante presença de outros (ARENDT, 2000, p. 31).

Ao criticar a modernidade, Arendt (2000) afirma que houve um predomínio das atividades do trabalho e do labor em relação à da ação. O homem moderno estava mais preocupado com a sobrevivência; portanto tornou-se apenas produtor e consumidor, o que caracteriza as sociedades de massa.

Os homens interagem em duas esferas: a esfera pública e a esfera privada. A esfera privada refere-se à vida em família e a esfera pública refere-se à política. Contudo, Arendt (2000) afirma que na era moderna surge uma nova esfera, a social, na qual o Estado representa sua forma política.

A chamada esfera social surge quando a lógica privada ganha dimensão pública, e a política passa a se constituir numa mera esfera administrativa atribuída ao Estado. “(...) o que chamamos de sociedade é o conjunto de famílias economicamente

organizadas de modo a constituírem o fac-símile de uma única família sobre-humana, e sua forma política de organização denominada nação” (ARENDT, 2000, p. 38).

A conseqüência do surgimento dessa sociedade é que as atividades econômicas e a administração da esfera privada, ao se tornarem questões de ordem pública, são transformadas em questões de interesse coletivo. O Estado, ao representar o interesse comum, transforma a política em administração técnica e burocrática em função das questões econômicas. Nas relações humanas, a ação foi substituída pelo comportamento o que torna o conformismo inerente a sociedade moderna (ARENDT, 2000).

As relações sócio-econômicas são reguladas pelo princípio do Estado, do mercado e da comunidade:

O princípio do Estado consiste na obrigação política vertical entre cidadãos e Estado. O princípio do mercado consiste na obrigação política horizontal individualista e antagônica entre parceiros de mercado. O princípio da comunidade consiste na obrigação política horizontal solidária entre membros da comunidade e entre associações (SANTOS, 2005, p. 50).

Desses princípios, o mais negligenciado foi o princípio da comunidade, logo se percebe a necessidade de resgatar o público como espaço de convívio, um lugar que é comum a todos e que, no entanto, aceita a diferença e a pluralidade dos homens.

A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros e contudo evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer. O que torna tão difícil suportar a sociedade de massas não é o número de pessoas que ela abrange, ou pelo menos não é este o fator fundamental; antes, é o fato de que o mundo entre elas perdeu a força de mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las” (ARENDT, 2000, p.62).

Portanto é necessário criar novos espaços nos quais seja possível o resgate da esfera pública como um espaço para a ação e o discurso, ou seja, para experiências intersubjetivas dos homens.

Se na modernidade no campo das relações sociais há a influência do ego cartesiano, esse individualismo também é fruto das relações econômicas do sistema capitalista, que se desenvolve num processo de industrialização e urbanização.

O outro problema da integração social, igualmente simplificado, passou a estar relacionado à urbanização e modernização econômica, com

a expansão e aceleração da circulação de produtos, pessoas e informações. A população foi arrancada dos liames sociais organizados em estamentos, existentes no início da Era Moderna, e viu-se assim, ao mesmo tempo posta em movimento e individualizada (HABERMAS, 2004, p.134).

A regulação das relações sociais se dá através de um Estado baseado em leis, e sua legitimação se dá através da democracia. “Uma participação democrática que se impõe passo a passo cria com o *status* de cidadania uma nova dimensão da solidariedade mediada juridicamente; ao mesmo tempo, ela revela para o Estado uma fonte secularizada de legitimação” (HABERMAS, 2004, p. 134).

O Estado foi criado para assegurar a liberdade dos cidadãos, garantida através de leis que garantam a igualdade entre os homens. Para Habermas (2004), o conceito de liberdade é relativo à “liberdade privada do cidadão na sociedade e a autonomia política do cidadão no Estado”. Portanto revela sua preocupação com o resgate do político para a garantia da liberdade do cidadão no processo democrático.

Em uma associação de livres e iguais todos precisam entender-se, em conjunto, como autores das leis às quais se sentem individualmente vinculados como seus destinatários. Por isso o uso público da razão legalmente institucionalizado no processo democrático representa aqui a chave para a garantia de liberdades iguais (HABERMAS, 2004, p. 123).

Ainda de acordo com Habermas (2004), cabe ao processo democrático estabelecer novamente o limite entre público e privado. A liberdade dos cidadãos somente pode ser garantida, se estes tiverem autonomia privada, ou seja, capacidade de garantir suas necessidades privadas. E também a autonomia pública que significa ser parte do processo de debate das questões públicas.

O novo Estado democrático surgiu na Europa em um momento favorável com período de crescimento econômico relativamente longo, em que houve um desenvolvimento significativo da autonomia privada e pública dos cidadãos. Contudo a sociedade atravessa hoje um momento de crise e incertezas, pois a promessa do século XX era de que haveria um desenvolvimento; com o advento das máquinas e da tecnologia não se cumpriu.

A promessa dessa modernidade era o progresso e o desenvolvimento humano pleno; no entanto a sociedade atualmente enfrenta problemas como a degradação ambiental, exclusão social, violência, miséria, etc em escala mundial. Devido à

complexidade dos problemas, o conhecimento técnico científico disciplinar torna-se insuficiente para trazer respostas.

A análise linear, disciplinar, positivista e cartesiana dos problemas sócio-econômicos nos traz uma realidade em que o sujeito se transforma em um objeto, portanto é passível de análise e manipulação em laboratórios. Essa racionalidade científica nos limita tanto ao formular perguntas de pesquisa, como na busca de respostas e soluções.

O rigor científico, porque fundado no rigor matemático, é um rigor que quantifica e que, ao quantificar, desqualifica um rigor que, ao objetivar os fenômenos, os objetualiza e os degrada, que ao caracterizar os fenômenos, os caricaturiza. [...] Os limites desse tipo de conhecimento são, assim, qualitativos e não superáveis com maiores quantidades de investigação ou maior precisão dos instrumentos (SANTOS, 2005, p. 73).

Os caminhos para superação dos desafios atuais da humanidade estão *a priori* na forma de produzir conhecimento, ou seja, em uma nova ciência. O paradigma da complexidade propõe uma nova forma de saber que procura compreender o problema como um todo, porém sem a pretensão de conhecer todo o problema.

Acontece que o problema da complexidade não é o da completude mas o da incompletude do conhecimento num sentido, o pensamento complexo tenta dar conta daquilo que os tipos de pensamento mutilante se desfaz, excluindo o que eu chamo de simplificadores e por isso ele luta não contra a incompletude mas contra a mutilação (MORIN, 2005, p. 176).

Desprovido das certezas de um saber positivista, a sociedade deverá ser capaz de buscar alternativas transdisciplinares a seus problemas. “O que há, pois, de novo neste limiar de século é o reconhecimento de que há conhecimentos rivais alternativos a ciência moderna e de que mesmo no interior dessa há alternativas aos paradigmas dominantes. Com isto, a possibilidade de uma ciência multicultural, ou melhor, de ciências multiculturais, é hoje mais real do que nunca” (SANTOS, 2006).

De acordo com Morin (2006), no que tange às relações sociais, a sociedade possui dimensões, histórica, econômicas, sociológicas, religiosas, etc. E “o ser humano é ao mesmo tempo biológico, psíquico, social, afetivo e racional”. Logo o conhecimento complexo deve contemplar essas relações:

Complexus significa o que foi tecido junto; de fato, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo

(como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico) e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as parte entre si. (...) Os desenvolvimentos próprios de nossa era planetária nos confronta cada vez mais e de maneira cada vez mais inelutável com os desafios da complexidade (MORIN, 2006, p. 38).

Portanto no campo da epistemologia a alternativa é a superação do modelo hegemônico produzido pelo paradigma cartesiano, buscando a complexidade dos problemas e considerando que o sujeito passa a ser o agente da transformação e não um mero observador de eventos repetitivos. De acordo com Morin (2006, p. 32), “Necessitamos civilizar nossas teorias, ou seja desenvolver nova geração de teorias abertas, racionais, críticas, reflexivas, autocríticas, aptas a se auto-reformar”.

O debate do desenvolvimento local deve superar a lógica da fragmentação dos saberes que geram conhecimentos cada vez mais especializados, devendo buscar a dimensão do diálogo interdisciplinar e intercultural. E, para ser inclusivo, esse debate deve recuperar a interação entre seus cidadãos tornando-os parte do processo, sujeitos de sua própria história.

Dessa forma o desenvolvimento local deve ser buscado em dialogo com a população, não deve surgir do distanciamento científico-acadêmico, nem como decreto de um gabinete governamental. As cidades hoje buscam respostas para esses problemas complexos através da promoção de espaços públicos para o debate de seus problemas, como é o caso de Porto Alegre e Curitiba.

A teoria da complexidade auxiliará no desenvolvimento deste trabalho na medida em que amplia as análises e os olhares sobre o tema em estudo. O caráter plural e multicultural influenciará o trabalho no sentido em que a autora não buscará nas experiências modelos a serem seguidos e sim a melhor compreensão da construção de uma experiência de participação do ponto de vista das pessoas que tornaram o projeto realidade.

2.2 Desenvolvimento Local e Participação Cidadã

Durante muito tempo a noção de desenvolvimento esteve ligada à noção de crescimento econômico. Com a revolução técnico-científica e a revolução industrial parecia que não haveria limites para a produção, e o mundo experimentou um

crescimento econômico muito grande com geração de grande riqueza, mas essa não estava acessível a todos, na verdade foi à custa da degradação ambiental e da exclusão de muitos que a mesma foi gerada.

Não podemos escapar à evidência de que a civilização iniciada na Revolução Industrial aponta de forma inexorável para grandes calamidades. Ela concentra riqueza em benefício de uma minoria cujo estilo de vida requer um dispêndio crescente de recursos não-renováveis e que somente se mantém porque a grande maioria da humanidade se submete a diversas formas de penúria, inclusive a fome (FURTADO, 1998, p. 64).

A industrialização não trouxe desenvolvimento para dois terços da população do mundo (SANTOS, 2005). A pobreza e a miséria são frutos de um modelo de desenvolvimento que adota a racionalidade econômica, ou seja, números para medir seu grau de sucesso ou insucesso. “A pobreza, entendida aqui como a privação de oportunidades, a negação do acesso aos direitos políticos, civis, econômicos e sociais previstos na legislação, constitui um fenômeno social, portanto não é um destino individual” (GOMES; BROSE, 2007, p. 07).

De acordo com Sen (2000, p. 52), o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades reais de uma pessoa. “Nesta abordagem, a expansão das liberdades é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento”.

Significa que as pessoas devem ser capazes de evitar as privações como a fome, a morbidez, a morte prematura. E devem ser capazes de desenvolver suas habilidades, saber ler, escrever, ter liberdade de expressão e capacidade de participar de debates e decisões públicas. Portanto a liberdade tem papel constitutivo no desenvolvimento, no sentido em que a participação política e o exercício dos direitos civis contribuem para enriquecer o processo. E também tem papel instrumental, pois através da ampliação de direitos e oportunidades a liberdade das pessoas é expandida, enfim promove o desenvolvimento (SEN, 2000).

O desenvolvimento local não deve ser compreendido como mera oportunidade de crescimento econômico de determinada localidade; deve ser concebido como uma alternativa ao modelo atual de desenvolvimento. O desafio é inverter a lógica do desenvolvimento como meio (crescimento econômico) para a lógica do desenvolvimento como fim (bem-estar da população). “O crescimento econômico deve ser visto como um meio de aumentar o bem-estar da população e de reduzir o grau de miséria que pune parte dela” (FURTADO, 1998, p. 80).

O bem-estar da população, atualmente, depende menos da geração de riquezas e muito mais da distribuição da riqueza, logo o problema do desenvolvimento é social e não econômico. O desenvolvimento deve ter um caráter humano, deve ser pelos homens e para os homens. “Deve ser pelas pessoas, tendo as pessoas como sujeitos do processo: ‘das pessoas’ quer dizer oportunizar para que possam emergir suas potencialidades e capacidades; e ‘para as pessoas’ significa que a finalidade precípua do desenvolvimento é beneficiar as pessoas, criar qualidade de vida e de realização humana” (ZAPATA, 2007, p. 18).

A dimensão endógena resgata a noção de sujeitos que são capazes de transformar seu destino, que podem alterar o curso de sua história, mas para isso é necessário superar o individualismo.

Assumir a História com compromisso social, superando os egoísmos e individualismos. O ser humano não pode ser um solitário do cosmos. A interconexão entre as pessoas é a face material da expansão da consciência. Felizmente, nosso futuro não é uma fatalidade cega. Pelo contrário, está entregue à nossa responsabilidade e à nossa inteligência (ZAPATA, 2007, p. 17).

Trata-se, portanto, de um desafio político e não econômico, que coloca o cidadão no centro do debate. Sendo assim, a dimensão da cidadania é fundamental para o processo de desenvolvimento local, e não se trata de mensurar esta cidadania pelo bem-estar adquirido por determinada parte da população.

A noção de cidadania que deve nortear a tentativa de mensurar os processos e estoques de bem-estar e qualidade de vida refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, longe, portanto, do indivíduo-massa; trata-se de uma aquisição por meio do conflito (OLIVEIRA, 2001, p. 12).

O alternativa do desenvolvimento não é idealizar a participação dos cidadãos como um projeto sem contradições, harmônico, pensar dessa forma é negar o caráter complexo da sociedade. Trata-se de uma proposta que deve ser elaborada com o debate dos cidadãos, através de enfrentamentos. A multiplicidade deve ser garantida nesse debate e, de acordo com Santos (2006, p. 20), “temos o direito de ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”.

Logo esse debate não pressupõe consensos *a priori*, mas a partir da discussão, do encontro das diferenças é que se elabora as propostas. “A democracia

não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos” (CHAUI, 2007, p. 351).

Para superar esses desafios o local não deve buscar modelos positivista de desenvolvimento, mas promover suas potencialidades locais em um processo endógeno de desenvolvimento. Sendo assim, trata-se de um processo contínuo em constante alteração, pois a sociedade local não é um objeto estático, mas é formado por interesses e anseios próprios que a tornam dinâmica.

A sustentabilidade do projeto de desenvolvimento local está na capacidade de ser elaborado pelos próprios sujeitos da comunidade considerando seus valores, sua história, sua cultura, seu potencial econômico e suas necessidades sociais, logo a aposta deixa de estar na ciência e na tecnologia para voltar a ser a aposta no homem vivendo em comunidade. Através da dimensão cultural, o local deve ser capaz de criar um novo paradigma de desenvolvimento.

Essa mudança de rumo, no que nos concerne, exige que abandonemos muitas ilusões, que exorcizemos os fantasmas de uma modernidade que nos condena a um mimetismo cultural esterilizante. Devemos reconhecer nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade. A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade (FURTADO, 1998, p. 67).

Segundo Toro (2005), a produtividade é a capacidade da sociedade em utilizar os recursos para produzir bens para proporcionar uma vida digna para a população. Essa produtividade deve ser: Econômica no sentido de produzir bens que tornem possíveis os Direitos Humanos; Política no sentido de se construir uma sociedade com base no interesse coletivo; Social pois deve ser construída por seus cidadãos; Cultural permitindo a expressão de diferentes sentidos e significados permitindo a todos construir sua forma de ver o mundo; e, Ecológica para preservar o planeta.

Para desenvolver essa produtividade na América Latina, Toro (2005) afirma que devemos buscar novas soluções, superar esses desafios resgatando nossa cultura . Significa o local que olha seu passado e resgata o que foi deixado para trás que possa ser útil para esse novo desafio; e olhar para frente com a capacidade de conceber futuros alternativos. No caso da América Latina:

Podemos chegar a ser altamente produtivos se conseguirmos entender e valorizar a grande quantidade de conhecimentos e soluções

de problemas que herdamos das culturas africanas, indígenas e europeias. Porque somos África, porque somos América, porque somos Europa; por isso somos mestiços. Essa é a identidade de nossa produtividade (TORO, 2005, p. 38).

A identidade sócio-cultural dos cidadãos é um fator importante para projetos de desenvolvimento local. “Somente uma clara percepção da identidade pode instilar sentido e direção a nosso esforço permanente de renovação do presente e construção do futuro. Sem isso, estaremos submetidos à lógica dos instrumentos, que se torna tanto mais peremptória quanto tende a nela prevalecer a dimensão tecnológica” (FURTADO, 1998, p. 72).

O espaço local deve, portanto, ser plural, garantindo o desenvolvimento das capacidades humanas de invenção do mundo comum. O desenvolvimento é fruto da ação coletiva:

O apelo à realização plena das pessoas não se separa do apelo da humanidade. A existência pessoal é sempre uma disputa dialética de um movimento de interiorização ambos essenciais. Nascemos indivíduos e nos tornamos pessoas pela capacidade de chegar até o outro (ZAPATA, 2007, p. 25).

A cidade por seu caráter histórico cultural pode ser um espaço privilegiado para a gestão do bem comum, pode ser o terreno fértil para desenvolver suas potencialidades por meio de um processo que vem debaixo para cima.

2.2.1 A cidade como espaço local

Uma das características da sociedade moderna é ser predominantemente urbana. Em busca de melhores condições de vida e/ou oportunidades de trabalho, o número de pessoas que vivem nas cidades aumentou consideravelmente. No Brasil, mesmo a população que vive no campo, atualmente se organiza em municípios.

No Brasil, enquanto nos anos 1950 éramos predominantemente um país rural, em 2008 a população urbana atinge 84%. O país se tornou urbano. Esta afirmação tem de ser vista com bom senso. Muitas cidades são pequenas, e constituem mais um aglomerado rural do que propriamente uma cidade. [...] De certa forma, o país passa a se construir a partir dos 5.562 municípios que compõem de certa maneira os “blocos” de construção do conjunto (DOWBOR, 2008, p. 7).

A cidade é o local de convívio das pessoas, um local de moradia e trabalho. “Na cidade nunca se está só, mesmo que o próximo ser humano esteja

no apartamento vizinho ou num veículo no trânsito. O homem só no apartamento ou o indivíduo dentro do automóvel é um fragmento de um conjunto, parte de um coletivo” (ROLNIK, 2004, p. 19).

Conviver pressupõe compartilhar espaços públicos, dividir o uso dos chamados bens públicos como as ruas, calçadas, praças, etc. São esses espaços que formam a dimensão pública da vida coletiva que necessita ser organizada. Logo, “[...] cidade significa, ao mesmo tempo, uma maneira de organizar o território e uma relação política” (ROLNIK, 2004, p. 21).

Nas cidades, a organização territorial teve um caráter segregador refletido pelo poder político-econômico, no qual certas localidades foram privilegiadas. É comum nas cidades haver bairros ricos, com ruas asfaltadas, calçadas bem cuidadas, jardins, parques e praças, e de outro lado, a falta a infra-estrutura básica, como água encanada, o esgoto a céu aberto, ruas sem calçamento adequado, lixos nas ruas.

Quando falamos em regiões nobres e regiões pobres, nos referimos a espaços equipados com o que há de mais moderno em matéria de serviços urbanos e espaços onde o Estado investe pouquíssimo na implantação destes mesmos equipamentos. [...] Há, em todos estes casos, a ação do Estado na cidade produzindo ou gerindo segregação (ROLNIK, 2004, p. 53).

A própria arquitetura das casas modificou as relações sociais, pois estas ganharam muros altos, e a sala-de-estar na qual se recebe um público reservado (ROLNIK, 2004). As ruas, antes ponto de encontro e de manifestações religiosas, tornam-se apenas vias de passagem. A cidade caracteriza-se pelo movimento, pelo fluxo de pessoas e, atualmente, as calçadas dão espaço para vias largas para os veículos passarem e é cada vez menor o contato entre os cidadãos.

A dimensão política da cidade é a administração dos bens públicos. “Da necessidade de organização da vida pública na cidade, emerge um poder urbano, autoridade político-administrativa encarregada de sua gestão” (ROLNIK, 2004, p. 20). E, atualmente, a administração das cidades tem como característica ser predominantemente centralizadora e burocrática, portanto o desenvolvimento local deve permitir ao cidadão resgatar a gestão pública do bem comum.

A idéia que aqui desenvolvemos é simples: quando as decisões se tomam muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades. Assim, a dramática centralização do poder político e econômico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade, leva em última instância, a um divórcio profundo

entre as nossas necessidades e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento econômico e social (DOWBOR, 2008, p. 5).

A cidade como território para o desenvolvimento local depende da interação de seus cidadãos. “Considerando que o local não é um dado, e sim uma construção, trata-se de um processo de auto-instituição territorial, o que significa fazer das localidades uma rede, um encontro entre lugares e fluxos, um território” (SILVEIRA, 2007, p. 30).

Ser habitante significa participar diretamente ou indiretamente da administração do local. Essa participação pode ser na escolha de seu representante, ou na ação direta de conquista de direitos e, por conseguinte, “o desenvolvimento local poderia criar um *locus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum. Sugere-se assim que o governo poderia estar ao alcance das mãos dos cidadãos” (OLIVEIRA, 2001, p. 14).

Portanto para se pensar o desenvolvimento local deve-se resgatar a cidade como espaço da ação política plural dos cidadãos, do efetivo exercício da cidadania. A participação cidadã requer, portanto, o reencontro dos cidadãos para o debate dos bens públicos, da construção de um futuro comum.

2.2.2 A Participação Cidadã

Participar é uma ação coletiva, na qual as pessoas se reúnem por um interesse comum. Esta pode dar-se na esfera privada como participar da roda de amigos, ou pode ser na esfera pública como numa associação de moradores. Logo, as pessoas buscam se associar-se por prazer ou por entender que necessitam somar esforços para atingir um determinado interesse comum (BORDENAVE, 2007).

Então, participar pode significar fazer parte, ter parte e tomar parte. Em relação ao desenvolvimento local, esse “fazer parte” significa habitar o local, o “ter parte” significa contribuir para o desenvolvimento, e o “tomar parte” significa ter o poder de decisão nas questões públicas.

A participação na construção do desenvolvimento local como um modelo alternativo, mais humano, refere-se ao exercício da cidadania. “Participar não é ir a reuniões, a manifestações. Participar é criar a ordem na qual eu quero viver para a dignidade de todos” (TORO, 2005, p. 53).

Portanto a participação cidadã significa exercer cidadania, e esta é composta por direitos sociais, políticos e civis. Não basta que esses direitos estejam garantidos

por lei; é necessário garantir o exercício desses por aqueles que estão excluídos, garantir o “direito a ter direito... “O que faz do sujeito cidadão é o fato de ele ser capaz de criar ou modificar, em cooperação com outros, a ordem social na qual quer viver, cujas leis vai cumprir e proteger para a dignidade de todos” (TORO, 2005, p. 52).

De acordo com Teixeira:

Ao referir a 'participação cidadã' tenta-se, portanto, contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro, 'fazer ou tomar parte', no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do 'particular', mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento 'cidadania', no sentido 'cívico', enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres (TEIXEIRA, 2002, p. 52).

A participação cidadã pode ser compreendida como uma articulação social de cidadãos conscientes de que não basta garantir seus interesses individuais para superar os desafios complexos colocados à sociedade como o da desigualdade e da destruição ambiental. Exercer a cidadania significa, também, ser responsável pelo coletivo, ser solidário. De acordo com Furtado (1998):

O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos éticos, estético e da ação solidária (FURTADO, 1998, p. 64 e 65).

A educação tem sido considerada questão-chave para a superação dos problemas sociais e para a emancipação dos cidadãos. No entanto, esta não se restringe apenas ao ensino formal, mas pode ser desenvolvida em casa, no trabalho, no lazer e no associativismo, etc. A educação não-formal é um processo educativo que ocorre fora da escola, nas ações da participação cidadã.

Trabalhamos, portanto, com uma perspectiva que aborda a Educação como promotora de mecanismos de inclusão social, que o acesso aos direitos de cidadania. Trata-se de uma concepção ampliada, que alarga os domínios da Educação para além dos muros escolares e que resgata alguns ideais já esquecidos pela humanidade, como, por exemplo, o de civilidade (GOHN, 2001, p. 13).

De acordo com Gohn (2001, p. 98), a educação não-formal é um processo que atua em quatro dimensões. A primeira dimensão é a da aprendizagem da política, por

meio da participação de atividades em grupo, que conscientiza os indivíduos sobre sua cidadania, sobre a compreensão de seus interesses, do interesse do meio social, e dos interesses referente à natureza que os cerca .

A segunda dimensão refere-se à aprendizagem de habilidades dos indivíduos para o trabalho. A terceira a aprendizagem para os indivíduos se organizarem com objetivos comunitários. E a quarta é a aprendizagem de conteúdos da escolarização formal realizada de forma espontânea, mas em espaços diferenciados.

O conhecimento gerado nos espaços de participação cidadã se dá por meio da prática social, na vivência de certas situações-problemas. Esse aprendizado é fundamental na construção de alternativas para o desenvolvimento local.

O agir comunicativo dos indivíduos, voltado para o entendimento dos fatos e fenômenos sociais cotidianos, baseia-se em convicções práticas, muitas delas advindas da moral, elaboradas a partir das experiências anteriores, segundo as tradições culturais e as condições histórico-sociais de determinado tempo e lugar. O conjunto desses elementos fornece o amálgama para a geração de soluções novas, construídas em face dos problemas que o dia-a-dia coloca nas ações dos homens e mulheres (GOHN, 2001, p. 105).

A participação requer dedicação do cidadão para o debate público, requer um tempo público. Esse encontro para o debate das questões públicas necessita que o cidadão ouça o que o próximo tem a dizer, esse diálogo pode fazer com que o individualismo que prejudica nossa sociedade seja superado. Refere-se, portanto, ao resgate do político.

Nesse novo quadro que se configura, o destino dos povos dependerá menos das articulações dos centros de poder político e mais da dinâmica das sociedades civis. [...] A consciência de que está em jogo a sobrevivência da própria espécie humana cimentará um novo sentimento de solidariedade e favorecerá a emergência da figura do cidadão empenhado na defesa de valores comuns a todos os homens, e que sabe que essa luta não comporta discriminações, exceto em defesa da própria liberdade (FURTADO, 1998, p. 67).

Em relação ao Estado e à gestão dos negócios públicos, a participação cidadã pode definir critérios e parâmetros para orientar a ação pública. O Estado deve prestar contas sobre suas ações em espaços públicos e deve ser responsabilizado pelos atos praticados em nome dos cidadãos (TEIXEIRA, 2002). Além de garantir a transparência no serviço público, os cidadãos devem decidir as questões que influenciam diretamente seu desenvolvimento.

De modesta aspiração ao maior acesso aos bens da sociedade, a participação fixa-se o ambicioso objetivo final da 'autogestão', isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que não implica uma caminhada para a anarquia, mas, muito pelo contrário, implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população (BORDENAVE, 2007, p. 20).

De acordo com Bordenave (2007), as questões-chave na participação são o grau de controle dos membros sobre as decisões e qual a importância dessas decisões de acordo com a figura abaixo.

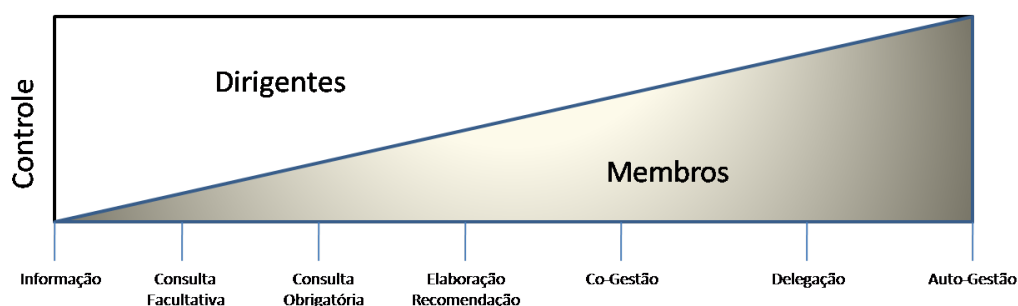


Figura 2.1: Graus de Participação

A informação é forma de participação na qual as decisões são tomadas e, posteriormente, são informadas aos cidadãos. É considerada uma forma de participação, pois em alguns casos os dirigentes nem informam ao cidadão suas decisões.

A consulta facultativa é aquela em que os dirigentes consultam seus cidadãos no momento que sentem a necessidade para tal. Já a consulta obrigatória, deve ser feita periodicamente; no entanto a decisão final cabe aos dirigentes.

Na Elaboração/Recomendação, os participantes apresentam propostas que podem ser aceitas ou rejeitadas; no entanto, a rejeição deve ser justificada.

No grau de co-gestão, o planejamento da ação e as decisões são compartilhadas como, por exemplo, nos mecanismos de colegialidade. A delegação ocorre quando os participantes têm autonomia na decisão em certos assuntos ou jurisdições.

A autogestão é o grau mais alto de participação, em que as diferenças entre administradores e participantes desaparecem. Estes decidem sobre os objetivos e a forma como irão executar as decisões.

Em relação à importância das decisões, Bordenave (2007) classifica-as em seis níveis de acordo com o quadro abaixo:

Nível 1	Formulação da doutrina da política da instituição
Nível 2	Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias
Nível 3	Elaboração de planos, programas e projetos
Nível 4	Alocação de recursos e administração de operadores
Nível 5	Execução das ações
Nível 6	Avaliação dos resultados

Tabela 2.1: Níveis de importância das decisões

Portanto, o grau e o nível de participação dependem da abertura das instituições públicas à participação cidadã. O regime democrático permite a participação através da escolha dos representantes, no entanto, essa participação se tornou insuficiente para o debate do desenvolvimento local. A gestão dos negócios públicos necessita de maior atuação por parte dos cidadãos. Não se trata de substituir o governo representativo por um participativo, mas, nas palavras de Santos (2005), trata-se de democratizar a democracia.

2.3 Democracia Participativa

Se de um lado o modo de produção capitalista tornou-se hegemônico, da mesma forma a Democracia Representativa foi a forma encontrada para que o Estado possa representar os anseios de seu povo. Esta forma de governo se mostrou, ao longo da história, insuficiente e de certo modo acabou por institucionalizar os privilégios de alguns sobre a maioria.

[...] o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (SANTOS, 2005, p. 32).

A representação, segundo Santos (2005), envolve três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas. Porém o resultado da democracia representativa tem sido governos centralizadores e tecnoburocráticos, que apresentam baixo nível de prestação de contas e de influência dos cidadãos

nas decisões, por conseguinte, distanciando representantes e representados. “A burocracia surge quando a organização institucional perde de vista o problema social que lhe deu origem e se dedica a proteger a instituição pela instituição” (TORO, 2005, p. 21).

O Estado ao adotar a lógica tecnoburocrática para as decisões públicas tem dificuldades em dar respostas às necessidades de seus cidadãos e com isso há o enfraquecimento da democracia.

Nessas condições, a redução do político ao técnico e ao econômico, a redução do econômico ao crescimento, a perda dos referenciais e dos horizontes, tudo isso conduz ao enfraquecimento do civismo, à fuga e ao refúgio na vida privada, a alternância entre apatia e revolta violenta e, assim, a despeito da permanência das instituições democráticas, a vida democrática se enfraquece (MORIN, 2006, p. 112).

Alguns governos tratam os cidadãos como alvos de políticas públicas que, por serem influenciadas pelo paradigma cartesiano, são formuladas de forma setorial.

Atualmente, operamos sobre a complexidade social, mas de maneira ‘descomplexizada’, ou seja, sobre todos os elementos da complexidade social, mas tomados separadamente. Desse modo, não aproveitamos as mútuas inter-relações que mantêm e, nossos impactos, ainda que positivos, não são somáveis (TORO, 2005, p. 74).

É preciso haver mudanças nas instituições públicas para lidar com os problemas complexos da sociedade. Estas mudanças não surgem por decreto; são resultado de um processo de aprendizagem social, que contempla as regras estruturantes da ação coletiva, os modelos mentais (ZAPATA, 2007).

De acordo com Socher (2008), para a promoção do desenvolvimento sustentável, as instituições públicas devem adotar o paradigma do pensamento complexo, interdisciplinar, privilegiando o cidadão como ator principal das políticas públicas, cabendo ao Estado estabelecer condições para este diálogo.

O modelo democrático do Estado deve ser repensado, para além de uma instituição que representa seu povo, mas ser o reflexo da vontade de sua população e isso só será possível se os cidadãos fizerem parte desse Estado e participarem na construção de Políticas Públicas.

As novas democracias devem, se tal perspectiva está correta, transformar-se em novíssimos movimentos sociais, no sentido que o estado deve se transformar em um local de experimentação distributiva

e cultural. É na originalidade das novas formas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas (SANTOS, 2005, p. 77).

A relação entre representação e participação é de complementaridade, no qual as práticas de deliberação pública, através da participação cidadã, podem substituir parte do processo de decisão. Desse modo, o horizonte da política deve ser ampliado para que permita ao cidadão se desenvolver em interação.

[...] a democracia é um sistema complexo de organização e de civilização política que nutre e se nutre da autonomia de espírito dos indivíduos, sua liberdade de opinião e de expressão, do seu civismo, que nutre e se nutre do ideal Liberdade/Igualdade/Fraternidade, o qual comporta uma conflituosidade criadora entre estes três termos inseparáveis (MORIN, 2006, p. 108).

A proposta da democracia a participativa é incluir setores da sociedade que estavam excluídos no processo decisório. É corrigir as insuficiências do modelo representativo, pois mesmo que o candidato que o representante de determinado cidadão não seja eleito, este ainda possa participar das decisões do governo. “Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos” (SANTOS, 2005, p. 54).

O debate democrático não pode limitar-se à imposição de um consenso pela maioria, deve respeitar a diversidade de interesses, de idéias. De modo que o diálogo será fundamental para garantir a diversidade. “Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação” (SANTOS, 2005, p. 53).

Os governos democráticos devem ser capazes de responder às necessidades privadas de seus indivíduos ao mesmo tempo que devem ser capazes de resgatar a participação cidadã. “A regeneração democrática supõe a regeneração do civismo; a regeneração do civismo supõe a regeneração da solidariedade e da responsabilidade, ou seja, o desenvolvimento da antropo-ética” (MORIN, 2006, p. 112).

Trata-se de desenvolver uma cultura participativa. “Requer desenvolver nos cidadãos formas democráticas de pensar, sentir e agir; isto é o que se conhece como cultura democrática” (TORO, 2005, p. 29).

A nova institucionalidade democrática será construída através da criação de

uma nova gramática social e cultural, e da articulação entre a inovação social e a inovação institucional (SANTOS, 2005, p. 51).

Para que seja possível o exercício da cidadania é necessária a construção de espaços públicos para a reflexão sobre as políticas públicas locais. “Para tanto, a participação cidadã dar-se-ia estimulada por meio de elementos institucionais já previstos constitucionalmente, ou mediante espaços públicos definidos, democraticamente, pelos diferentes atores envolvidos, como o poder público, o setor público não-governamental e o setor empresarial” (TENÓRIO, 2007, p. 22).

Portanto o debate do desenvolvimento local passa necessariamente pela ampliação e construção de estruturas e instituições, políticas e econômicas realmente democráticas, com a participação da população nas decisões e controle dos assuntos e recursos públicos.

2.3.1 O Espaço Público

Espaço Público é o local de interlocução entre a sociedade e o Estado. Nesses espaços pode haver desde a simples consulta à população, até mesmo deliberações sobre questões públicas. E é o local da ação (ARENDRT, 2000) dos homens.

A deliberação democrática ocorre nos espaços públicos criados entre sociedade e Estado. O espaço público é o “espaço inovador de circulação de idéias e de experiências de participação democrática” (PAOLI, 2005, p. 413).

As decisões realmente públicas devem ser dialógicas, decididas através de debates protagonizados pelos cidadãos.

Se entendermos por cidadão a pessoa que é capaz de criar ou transformar a ordem social, em cooperação com os outros, para viabilizar a dignidade de todos, podemos, então, dizer que, nas democracias, o público se constrói a partir da sociedade civil. São os cidadãos que delimitam e definem (auto fundar) o que é necessário à população de forma igualitária (TORO, 2005, p. 42).

Para garantir uma democracia participativa real, o espaço público deve garantir o acesso a participação de todos os cidadãos e o processo deve ser objeto de constante reflexão por parte dos cidadãos.

Mas a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob

novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. Estes perigos só podem ser evitados por intermédio da aprendizagem e da reflexão constantes para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos (SANTOS, 2005, p. 75).

Portanto as regras desse espaço devem ser democráticas. “No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim, e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes” (SANTOS, 2005, p. 75).

O espaço público é o local para o debate do bem público, do bem comum. É o local no qual os cidadãos devem ser capazes de construir uma nova agenda para um desenvolvimento, mais inclusivo, mais democrático.

2.3.2 Orçamento Público: O papel redistributivo do Estado

O Estado democrático foi instituído para administrar o bem comum. Ele exerce o poder, corrigindo a tendência de concentração de riqueza existente na esfera do mercado. A equidade entre os cidadãos é promovida através da universalização do acesso aos bens, serviços e recursos, beneficiando a maioria da população, com custos concentrados na parcela de renda mais elevada.

A virtude distributiva do governo democrático está em cobrar mais daqueles que possuem mais renda e fornecer os serviços essenciais para aqueles com menores condições, portanto está na cobrança dos impostos (política fiscal) e na prestação de serviços (política social). “Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos” (SANTOS, 2005, p. 40).

De acordo com Chauí (2007), o Estado capitalista contemporâneo deixou de ser apenas político e passou a participar da acumulação do capital e de sua reprodução ampliada, e essa mudança fez com que o Estado necessitasse de uma novos procedimentos de legitimação.

Estes não se pautam pela idéia de justiça que, anteriormente, era o critério para medir o legal (a lei se oferecia como direito e este como

arte do justo e do bom), mas pela idéia da eficácia racional segundo o lema “maximizar os ganhos e minimizar as perdas”, sem determinar a qualidade dos ganhos e das perdas em termos sociais e políticos (CHAUI, 2007, p. 283).

No Brasil, a sociedade é formada por uma minoria com grande riqueza e uma maioria miserável. “1% de famílias mais ricas no Brasil auferem 17% da renda do país, enquanto os 50% mais pobres, cerca de 80 milhões de pessoas, auferem apenas 12%” (DOWBOR, 2008, p. 64)

Essa má distribuição de renda se traduz em um clima de tensão e violência e, associada a uma urbanização mal planejada, “coloca a administração municipal na linha de frente da nova geração de problemas econômicos e sociais que se avolumam nos países em desenvolvimento” (DOWBOR, 2008, p. 10).

O debate do Orçamento Público é uma questão central, pois define a forma como os recursos públicos serão investidos e a quem esses investimentos beneficiarão. Trata-se de enfrentar o problema de como o Estado se organiza, quem o controla e sobretudo a quem serve (DOWBOR, 2008).

Os problemas das cidades são complexos e sistêmicos, os quais necessitam de planejamento, investimento e prestação de diversos serviços. Logo é necessário tornar transparente a alocação dos recursos públicos, pois as decisões orçamentárias definem a distribuição dos equipamentos público da cidade e podem contribuir para a redistribuição de renda e, por conseguinte, para o desenvolvimento local. “O essencial do problema é a democratização das decisões, para que possam corresponder às necessidades da população, e isto implica uma profunda descentralização” (DOWBOR, 2008, p. 22).

O exercício da cidadania não consiste apenas no direito ao voto, mas na possibilidade real de participação e controle dos recursos públicos.

Se repensarmos a cidadania como afirmação de direitos e como criação de direitos, isto é, como criação de sujeitos sócio-políticos por sua própria ação pode não só presentificar a autonomia, mas ainda ultrapassar o sentido restrito da cidadania como voz e voto (CHAUI, 2007, p. 308).

A administração pública se caracteriza por ser tecnocrática, e as políticas públicas são definidas de forma setorial através do orçamento municipal que é o instrumento de planejamento e controle. De acordo com Chaui (2007) o planejamento

e a administração na lógica economicista de Estado, transformaram a política como governo dos homens, em política como administração técnica dos homens.

A tecnicização administrativa da política é o fenômeno da despolitização da política e constitui, por isso mesmo, o elemento mais poderoso de legitimação do Estado, uma vez que as ações, aparecendo como inteiramente dependentes de decisões técnicas, impossibilitam a intervenção direta ou indireta dos cidadãos no Estado. Este se apresenta cada vez mais como instância auto-suficiente, auto-regulada, em suma, como “máquina-estatal” sem sujeitos cujos imperativos racionais determinam por si mesmo o que deve ser feito e como deve ser feito. (CHAUI, 2007, p. 284)

Desse modo, as políticas públicas tornam-se decisões técnicas do Estado, resultando no encolhimento do espaço público e na despolitização dos sujeitos sociais. E a gestão da coisa pública torna-se inimaginável sem a presença do Estado (CHAUI, 2007).

No Brasil, os instrumentos de planejamento das administrações municipais são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária anual.

O Plano Plurianual – PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, em especial aquelas relativas às despesas de capital e aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária. Integra a LDO documento estabelecendo as Metas Fiscais relativas à receita, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes. Ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo avaliará o cumprimento das metas fiscais em cada quadrimestre, em audiência pública.

A Lei Orçamentária Anual – LOA compreende o orçamento fiscal referente aos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que o Executivo, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ele vinculados bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (TESOURO NACIONAL, sem data, p. 02)

O Poder Executivo (prefeitura) elabora cada um desses instrumentos e submete à aprovação do Poder Legislativo (câmara dos vereadores). O legislativo

pode promover algumas alterações de acordo com as necessidades dos cidadãos que eles representam. No entanto, cabe ao Poder Executivo executar o orçamento aprovado.

[...] nas democracias modernas, sobretudo naquelas que adotam o modelo presidencialista: todo orçamento nestes é apenas uma “autorização para gastar”, o que significa dizer que as deliberações legislativas sobre o orçamento. De resto, bastante delimitadas, hoje, podem não se transformar em atos, posto que resta ao Executivo o poder discricionário de dar-lhes prioridade, não executar por contingências conjunturais como falta de caixa, e outros aspectos, conhecidos longamente na experiência brasileira mais recente (OLIVEIRA, 2001, p. 20).

O controle institucionalizado dos cidadãos em relação ao orçamento é recente e está previsto pela legislação na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no. 101 de 4 de maio de 2000) e no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

Na Lei Complementar 101/2000:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Nos artigos da Lei 10.257:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do

plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

A Lei de Responsabilidade Fiscal versa também sobre a questão do equilíbrio entre receita e despesa dos municípios e pode ter um impacto negativo.

Na verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento tipicamente neoliberal, pois libera o Estado no nível mais alto, no nível federal, de despesas que são transferidas para os municípios e estados, obrigando-os, por meio da ameaça penal, à produção e entrega à população de serviços precários, insuficientes e de baixa qualidade (OLIVEIRA, 2001, p. 28).

Logo, uma questão-chave para o debate do orçamento público é a descentralização dos recursos públicos para a esfera local e não somente a descentralização administrativa que repassa apenas as obrigações ao município.

Em termos simples, é essencial que a decisão de uso e o controle dos recursos sejam aproximados do usuário final, maior interessado na boa realização da obra ou na boa organização da iniciativa. Quanto menos intermediários e escalões hierárquicos entre o uso final dos recursos e o segmento interessado da sociedade, maior a transparência, a capacidade de controle, a democratização dos processos. Trata-se de um dos elementos mais importantes da elevação da densidade organizacional da sociedade (DOWBOR, 2008, p. 21).

A participação cidadã, para poder promover um desenvolvimento local mais justo, requer a autonomia dos cidadãos nas questões sócio-políticas, ou seja, que o exercício do poder não seja exclusivo do Estado. Portanto o debate sobre a arrecadação e a alocação dos recursos públicos necessita de uma abertura maior por parte dos municípios.

A conquista dos movimentos sociais no exercício do poder tem acontecido ao longo do recente processo de democratização brasileira, logo, é necessário compreender o contexto dessa participação no Brasil.

2.4 O Contexto da Participação Cidadã no Brasil

2.4.1 A redemocratização brasileira e o surgimento de novos atores na luta pelos direitos democráticos

No final dos anos 70, a democracia retornou ao debate da sociedade brasileira após um período de ditadura e repressão social. De acordo com Sader (1988), o surgimento do movimento grevista no ABC, foi um marco para o processo de redemocratização e da emergência de novos movimentos sociais, pois foi a partir desse momento que os atores sociais perceberam que deveriam reivindicar seus direitos.

Nas comemorações de 1º de maio de 1980, em São Bernardo, o clima era tenso entre o governo opressor e sociedade civil, pois a greve dos trabalhadores já durava mais de um mês e a promessa era de que esse movimento seria duramente reprimido. Em resposta às ameaças, a sociedade civil se uniu.

O que poderia ter permanecido um dissídio salarial tornou-se um enfrentamento político que polarizava a sociedade. Movidos pela solidariedade à greve formaram-se comitês de apoio em fábricas e bairros da Grande São Paulo. Pastoris da Igreja, parlamentares da oposição, Ordem dos Advogados, sindicatos, artistas, estudantes, jornalistas, professores assumiram a greve do ABC como expressão da luta democrática em curso (SADER, 1988, p. 27).

Esse era o reflexo da crise do modelo autoritário-desenvolvimentista em curso até então, e que entrava num período de recessão, agravando as desigualdades sociais e a condição de vida da população, principalmente nas grandes cidades.

A partir da década de 1950, o Brasil passou por grandes mudanças sócio-econômicas, saindo de uma economia essencialmente agrícola para um processo de industrialização. A opção pelo desenvolvimento econômico do país através de políticas de fomento à indústria teve conseqüências imediatas nas zonas rurais.

A adoção da mecanização da produção agrícola deixou muitos trabalhadores rurais desempregados. Esses trabalhadores foram para as grandes cidades em busca de uma oportunidade de emprego, gerando aumento na população das cidades e, em conseqüência, aumento na periferia e nos problemas sociais conforme demonstram Sader (1988) em São Paulo, e Neves (2006) em Curitiba.

Com o Golpe Militar de 1964, o governo assume uma postura de defesa dos

interesses nacionais, e a população é destituída do direito de reclamar por melhores condições e ter seus interesses representados no governo:

Os espaços públicos se fecham para o debate político e o reconhecimento da legitimidade de interesses diversos e agentes diversos. Os conflitos existentes são ofuscados quando não reprimidos, e as ações coletivas aparecem sob o signo da desordem e do perigo. Na medida em que a política assume a forma de uma racionalidade tecnocrática, isenta de paixões e interesses, acima de partidarismos e fruto da competência dos que exercem, o público se dissolve com o alheamento dos indivíduos na esfera privada (SADER, 1988, p. 115).

Diante da realidade de um governo autoritário, a discussão das questões políticas e sócio-econômicas foi transferida para o âmbito não Estatal, nos grupos de esquerda marxista, na Igreja Católica na forma de ação social e nos Sindicatos. Segundo Sader (1988), esses grupos constituíram uma matriz discursiva com o interesse de resgatar e conseguir novos públicos.

As Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e as Comissões Pastorais, surgiram no interior da Igreja Católica, adotando o discurso da teologia da libertação, agregando a população carente que aos poucos lutavam por melhorias em seus bairros e desenvolviam a consciência da realidade social e política do país.

Usando as categorias de um discurso religioso . a verdade e a justiça, a Palavra de Deus, o Pecado e a Libertação . os discursos pastorais aplicaram-nas a temas mais profanos, da experiência cotidiana de seus membros. Constituíram assim sujeitos imbuídos de fé numa luta terrena pela justiça social. (SADER, 1988, p. 167)

O Movimento Marxista, no primeiro momento, se configurou como um movimento de caráter revolucionário baseado na luta armada e, episódios como o seqüestro do embaixador americano, marcaram esse momento. Duramente reprimidos e perseguidos pelo governo militar esses militantes perderam força, terminando com a morte de um de seus líderes - Lamarca.

A influência do discurso marxista pode ser encontrada em ex-militantes que adotaram o discurso em suas profissões (advogados, arquitetos, assistentes sociais, professores), naqueles que não tiveram o passado revolucionário mas adotam o discurso nas atividades de organização popular, e nas organizações partidárias (SADER, 1988).

Os sindicatos perderam muita força com instauração do Regime Militar em 1964, e suas reivindicações não passavam de mero formalismo. “A humilhante

insignificância que os sindicatos representavam para o governo era o reverso da medalha de sua perda de funções enquanto organismo de representação das reivindicações operárias” (SADER, 1988, p. 179).

Já na década de 1970, nas fábricas começou a surgir um denominado 'novo sindicalismo', que era caracterizado por líderes sindicais que decidiram retomar as lutas reivindicativas. Dessa nova corrente destaca-se o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, no qual foram realizadas grandes assembléias com discursos públicos de líderes sindicais, destacando-se dentre estes o Luiz Inácio da Silva (Lula).

O discurso do novo sindicalismo buscava agenciar os conflitos dos trabalhadores, mas seu principal resultado estava na constatação da situação em que o operário vivia.

Assim as experiências vividas pelos trabalhadores ganhavam dimensão histórica. E ao projetar desse modo as insatisfações operárias no plano de enfrentamento político (ainda que não o identificasse como tal), Lula não só encarnava um desejo social difuso e até então não formulado como ainda abria um campo semântico para o encontro entre diversos movimentos que anunciavam a presença sufocada e inquieta dos trabalhadores (SADER, 1988, p. 193).

Os movimentos sociais buscaram formas de enfrentamentos diante de um regime autoritário, cientes de suas necessidades e com espírito de solidariedade. No decorrer do tempo os discursos se mesclaram, surgindo movimentos plurais constituídos por trabalhadores, donas de casa, favelados, etc. Esses movimentos deram um novo rumo às reivindicações políticas em direção a um estado democrático e, também, a participação popular nos governos locais.

2.4.2 A pluralidade dos movimentos sociais

A diversidade de situações e a ausência de espaço institucionalizado levaram aos movimentos sociais pós-1970, a buscarem certa autonomia criando novos espaços de atuação e novas formas de participação. “O repúdio à forma instituída da prática política, encarada como manipulação, teve como contrapartida a vontade de serem “sujeitos de sua própria história, tomando nas mãos as decisões que afetam suas condições de existência” (SADER, 1988, p. 311).

De acordo com Jacobi (2001), os movimentos que surgiram nesse período constituíram não somente estruturas democráticas favoráveis à participação popular,

como passaram a influenciar a arena da política formal através das formações normativas do eleitorado.

Esses novos movimentos urbanos se caracterizaram por:

- a) Os movimentos urbanos são novos. Distinguem-se das formas tradicionais de atuar na política (partidos e sindicatos) e propõem formas específicas de participação porque afirmam novas identidades sociais.
- b) Acentua-se seu caráter de resistência à dominação vigente, especialmente nos países submetidos a regimes autoritários. São, portanto, formas de luta que desafiam o Estado.
- c) Como são novas e são anti-Estado, estas manifestações coletivas trazem para a cena política uma nova potencialidade de transformação das estruturas de dominação (CARDOSO, 2001, p. 02).

A pluralidade como característica desses movimentos resultou não apenas nas questões pelas quais reivindicavam, como por exemplo aumento de salário, regularização de moradia, saneamento básico, transporte coletivo, etc., mas também nos diversos locais em que surgiram. Nas grandes Regiões Metropolitanas, como São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, surgem associações de bairros, clubes de mães, sindicatos, comissões de saúde, etc.

As lutas sociais que marcaram esses anos criaram um espaço público informal, descontínuo e plural por onde circularam reivindicações diversas. Espaço público no qual se elaborou e se difundiu uma “consciência do direito a ter direitos”, conformando os termos de uma experiência inédita na história brasileira, em que a cidadania é buscada como luta e conquista, e a reivindicação de direitos interpela a sociedade enquanto exigência uma negociação possível, aberta ao reconhecimento dos interesses e das razões que dão plausibilidade às aspirações por um trabalho mais digno, por uma vida mais decente, por padrões de civilidade nas relações sociais (TELLES, 2006, p. 399).

Esses movimentos ganharam força e aceleraram a crise do Regime Militar, influenciando a transição política e, apesar de o Brasil não ter um histórico de tradição democrática, estes estabeleceram a reivindicação da democracia na esfera da vida social. Influenciando, também a formação dos novos Partidos Políticos, como o Partido dos Trabalhadores.

Através de sua luta, os movimentos transformaram suas necessidades em práticas reivindicatórias constituindo-se como sujeitos políticos. E a dinâmica política desses movimentos impactou diretamente na gestão pública:

[...] nas relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o estado, deslocando práticas tradicionais de

mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão abertas à participação popular e a tipos de negociação em que demandas e reivindicações estabeleciam a pauta de prioridades e a relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem de responsabilidades dos atores envolvidos (TELLES, 2006, p. 400).

As conquistas desses movimentos sociais não foram lineares ou cumulativas, mas tiveram avanços e recuos, pois dependiam da correlação das forças sociais e das forças políticas de cada local. Dentre os diversos movimentos desse período, em Curitiba destacou-se o Movimento Popular de Transporte e, em Porto Alegre, o Orçamento Participativo.

O contexto desse período apresentou uma cidadania colocada em movimento, que se concretizou em muitas conquistas reais para a população e, em normas constitucionais. No entanto, na década de 1990 e 2000 as mudanças políticas e econômicas trouxeram a esses movimentos novos desafios, sobretudo perante o agravamento da situação sócio-econômica.

2.4.3 Neoliberalismo: O impacto da globalização no espaço local

A globalização é caracterizada por ser um processo de integração política, econômica, social e cultural entre os países. A integração econômica operada pelas reformas neoliberais trouxe conseqüências negativas como o aumento da miséria, das desigualdades sociais, da degradação ambiental, degradação das relações sociais e crise da democracia.

No final da década de 1970, a economia internacional enfrentava graves problemas de crescimento econômico e, a Europa e Estados Unidos enfrentavam um período caracterizado pela estagnação do crescimento combinado ao aumento da inflação. Esses problemas se agravaram ainda mais com a segunda crise do petróleo em 1979.

Afirmava-se que para superar a crise, era necessário reformar o Estado Providência, que tinha como características a intervenção pública na economia seja pela regulamentação da ação das empresas, seja pela existência de empresas estatais e pela garantia dos direitos sociais como saúde, educação e previdência social.

Na busca de uma solução para os problemas econômicos, e por iniciativa dos governos norte-americano e britânico, através de seus respectivos presidentes

Ronald Reagan e Margaret Thatcher, deu-se início a reformas neoliberais redefinindo parâmetros para um novo papel do Estado.

Um diagnóstico dado para a crise era de que com os sindicatos fortes, houve uma pressão para o aumento dos salários na esfera privada e dos encargos sociais do Estado o que, conseqüentemente, causou uma pressão na lucratividade das empresas e fez com que desencadeasse um processo inflacionário.

O remédio para a crise foi: a redução dos gastos do Estado, cortando encargos sociais e investimentos na economia; o Estado deveria ter a estabilidade monetária como meta principal, às custas de cortes com gastos sociais; redução dos impostos sobre os investimentos privados e aumento de impostos sobre trabalho, consumo e comércio (renda individual); desregulamentação do mercado e privatização de empresas estatais (CHAUI, 2007; DUPAS, 2003; SANTOS, 2006).

A reforma do Estado, portanto, seria a eliminação dos entraves ao sócio-econômicos para a reprodução do capital. E em resultado da aplicação destes princípios, verificou-se, em muitos países, uma redução, por vezes muito significativa, do papel do Estado na Economia, quer como produtor direto, quer como regulador da atividade econômica, deixando mais espaço ao funcionamento dos mecanismos de mercado.

Logo o Estado que deveria reduzir de tamanho, mas para a defesa dos interesses do mercado permanece forte. “A nível da estratégia de acumulação é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado a gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global” (SANTOS, 2006, p. 345).

De acordo com Chaui (2007), o que se operou foi uma reforma que neutralizou o conflito capital e trabalho, destinando os fundos públicos ao financiamento do capital. Sob a perspectiva política significa dizer que a esfera privada foi ampliada e houve um encolhimento na esfera pública.

A fusão do político com o econômico é, de fato, uma espécie de “economicização” do espaço público, ao apresentá-lo por seu avesso: é de interesse público tudo o que favorece o mercado e, nele, os interesses mais fortes (e sua auto-regulação), e isso é garantido pela própria política econômica governamental (PAOLI, 2005, p. 239).

Neste mesmo período, iniciou-se na América Latina e na África a crise da Dívida Externa. No caso do Brasil, o país buscou financiar suas políticas desenvolvimentistas de industrialização por substituições de importações da década

de 1970, com recursos financeiros do mercado internacional a custos reais mais baixos (taxa de juro com aumentos menores que a taxa de inflação).

Porém ao adotar as reformas neoliberais os Estados Unidos aumentaram a taxa básica de juros, o que se refletiu, pouco depois, num aumento das taxas de juros bancárias internacionais. Este aumento, acompanhado da baixa das pressões inflacionárias veio resultar num aumento significativo das taxas de juro reais — o que encareceu significativamente o custo do serviço da dívida resultante dos empréstimos contraídos pelo Brasil.

Isto aconteceu porque o endividamento latino-americano havia sido contraído com taxas de juros flutuantes, portanto com o aumento das taxas de juros bancárias internacionais, a dívida latino-americana aumentou exponencialmente, causando uma grave crise em vários países, entre eles o Brasil.

A partir de então o Brasil passou a vivenciar a chamada “Década Perdida do Desenvolvimento” (Década de 1980), na qual tinha que lidar com o problema da dívida externa, da hiperinflação e da crise fiscal do Estado. Para conter os problemas económicos, o governo Brasileiro teve de renegociar sua dívida, através do Fundo Monetário Internacional (FMI) que condicionou a concessão de novos empréstimos à adoção de ajustes estruturais.

Os ajustes estruturais tinham como fundamento as premissas neoliberais que propunham a intervenção mínima do Estado na economia. Logo, a prioridade deste passou a ser a estabilização económica através da adoção de programas de privatização, abertura económica e financeira, redução dos gastos públicos, metas baixas de inflação e superávit primário das contas públicas.

A necessidade de cumprir estes ajustes estruturais tinha o objetivo de reconquistar a confiança dos investidores internacionais, o que deixou o país vulnerável à movimentação internacional de capitais. Para atrair o capital estrangeiro, o país adotou altas taxas de juros que acabou por aumentar o endividamento público e os fundos públicos passam a financiar o capital financeiro, o que acarretou um baixo crescimento económico.

O paradoxo ou, mais fortemente, a contradição é que o pífio crescimento do PIB não se sustenta sem o adiantamento virtual do lucro que as dívidas representam. Essa é a nova natureza do capitalismo global financeirizado na periferia. No caso brasileiro, assim como no da Argentina, as novas dívidas financiam a renovação da antiga, e ocorre uma esterilização da capacidade produtiva do país.

(OLIVEIRA, 2007, p. 33)

Grande parte dos países adotou reformas políticas e econômicas neoliberais; no entanto no Brasil como em outros países periféricos o desmanche do Estado de providência ocorreu, sem ter existido previamente um Estado garantidor dos direitos sociais. Essa desregulamentação em favor do mercado trouxe conseqüências sociais, políticas e econômicas para a sociedade.

O modo de produção capitalista sob o signo do neoliberalismo, de acordo com Chaui (2007), apresenta como traços principais: desemprego estrutural; monetarismo e capital financeiro; terceirização, ciência e tecnologia a serviço da acumulação; privatização dos serviços públicos; ingerência dos organismos financeiros internacionais nos assuntos nacionais; concorrência entre os Estados de Terceiro Mundo por investimentos.

O desemprego estrutural operado pela forma de organização das empresas em nível global, produz a exclusão como uma realidade permanente, enfraquecendo assim os sindicatos pelo desaparecimento da solidariedade entre trabalhadores.

A integração política planetária em curso avançado de realização está reduzindo o alcance da ação reguladora dos Estados nacionais em que se apoiavam as organizações sindicais. Em conseqüência, a organização da atividade produtiva tende a ser planejada em escala multinacional e mesmo planetária, em prejuízo do poder de negociação da massa trabalhadora. Daí que o duplo processo de desemprego e exclusão social, por um lado, e, por outro, de concentração de renda se haja intensificado por todas as partes (FURTADO, 1998, p. 22).

No Brasil, houve um aumento do número de pessoas no trabalho não-formal o que aumentou ainda mais a desigualdade social.

O trabalho sem-formas inclui mais de 50% da força de trabalho, e o desemprego aberto saltou de 4% no começo dos anos 1990 para 8% em 2002, segundo a metodologia conservadora do IBGE; entre desemprego e trabalho sem-formas, transita, entre o azar e a sorte, 60% da força de trabalho brasileira. [...] A desigualdade na distribuição de renda só piorou, em virtude de que as formas desorganizadas do trabalho não tem como acessar os mecanismos distributivos que no capitalismo estão ligados ao trabalho sob contrato formal (OLIVEIRA, 2007, p. 34).

O monetarismo e o capital financeiro tornaram-se o centro nervoso do capitalismo, desvalorizando o trabalho produtivo. “Combinação de trabalho barato com a financeirização do capital gerou o fenômeno formidável da sobredeterminação

do capital financeiro em relação ao capital produtivo, talvez sem paralelo com qualquer outra época do sistema [...]” (OLIVEIRA, 2007, p. 26).

Como consequência, o trabalhador perdeu força política, pois perdeu a capacidade de pressão sobre o capital.

É inteligível essa confusão: a metamorfose do capital produtivo em capital financeiro retira o conflito da agenda entre os atores, sobretudo entre os trabalhadores e o empresariado, para deslocá-lo para a Nação, pois os juros das dívidas aparecem como prejuízo da Nação. Os trabalhadores não conseguem enfrentar-se com o capital financeiro, pois não têm relações diretas com ele, a não ser sob a forma “nacional” ou como consumidores (OLIVEIRA, 2007, p. 45).

A terceirização passa a ser utilizada durante todas as etapas do processo de produção, fragmentando os trabalhadores em pequenas unidades espalhadas pelo planeta, com isso reduzindo sua capacidade de se organizarem em classes.

A ansiedade também está presente ante as transformações no mundo do trabalho, a situação precária de emprego, a flexibilização e as constantes modificações dos requisitos e capacitações para a empregabilidade. Junto com a incerteza, têm crescido o medo e a intolerância. O outro se transforma no potencial inimigo que pode nos fazer mal, ressurgindo violentas as raízes da intolerância [...] (DUPAS, 2003, p. 14)

A ciência e a tecnologia, na “sociedade do conhecimento”, tornam-se agentes de acumulação do capital, indicando um modelo de determinação econômica do conhecimento, pois o que está em jogo é a competição do mercado.

A presença do Estado como agente econômico para regulação do mercado e agente fiscal que aplica os recursos em políticas sociais torna-se desnecessária e, conseqüentemente, não somente as empresas públicas devem ser privatizadas como também os serviços públicos.

Em decorrência disso, a idéia de direitos sociais como pressuposto e garantia dos direitos civis ou políticos tende a desaparecer porque o que era um direito se converte num serviço privado regulado pelo mercado, portanto, torna-se uma mercadoria a que têm acesso apenas os dotados de poder aquisitivo para adquiri-la (CHAUI, 2007, p. 321).

No Brasil, o discurso é que o Estado estava falido, portanto cabia a iniciativa privada prover os serviços públicos necessários com maior eficiência.

A privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público. Ela se objetiva pela chamada falência do Estado, pelo mecanismo da dívida pública interna, na qual as formas aparentes são as de que o privado, as burguesias emprestam ao Estado: logo, o Estado, nessa aparência, somente se sustenta como uma extensão do privado. O processo real é inverso: a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor da riqueza, do capital privado. (OLIVEIRA, 2000b, p. 68)

O Estado nacional perde soberania para a elaboração de sua política econômica, pois está submetido a regras acordadas com os organismos financeiros internacionais, como FMI e Banco Mundial, garantindo o compromisso de manter a estabilidade econômica e o corte no déficit público.

As decisões são tomadas, portanto, em organismos supranacionais (verdadeiros detentores do poder mundial), com os quais os Estados contraem dívidas públicas, isto é, os cidadãos devem pagar para que seus governos cumpram as exigências desses organismos (a maioria deles, privados), os quais operam com base no segredo e interferem nas decisões de governos eleitos, que deixam de representar os cidadãos e passam a gerir a vontade secreta desses organismos (CHAUI, 2007, p. 321).

Os Estados do Terceiro Mundo, com o objetivo de atrair investimentos internacionais para promover o crescimento econômico, reduzem as obrigações das empresas relativas aos direitos sociais e organização sindical. Isto obriga que os países de Primeiro Mundo adotem as mesmas medidas, flexibilizando as leis trabalhistas. O resultado é o aumento das desigualdades sociais em todo o planeta.

O local é cada vez mais o outro lado do global e, vice-versa, o global é cada vez mais o outro lado do local. [...] Nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. Em outras palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca tantos foram integrados por via do modo como são excluídos (SANTOS, 2005, p. 17).

Os Estados nacionais, por força das reformas neoliberais, submetem o político ao econômico e perdem força para dar respostas a seus cidadãos. “E, especialmente nos países pobres, os governos não têm orçamento nem estruturas eficazes para garantir a sobrevivência dos novos excluídos” (DUPAS, 2003, p. 73).

As conseqüências das reformas neoliberais foram o aumento da exclusão, a fragmentação da sociedade, o enfraquecimento da cidadania, e um fortalecimento do individualismo na sociedade que coloca o resgate na política como essencial para o enfrentamentos de problemas globais e locais.

2.4.4 Os desafios da participação cidadã em tempos de globalização

As reformas neoliberais impactaram nas relações sociais, pois o Estado ao adotar a lógica do mercado, reduziu o espaço público, transformando os cidadãos em meros consumidores.

Já a redução da volta ao indivíduo com a prevalência exclusiva do mercado como a única instituição reguladora, auto-reguladora tanto da alocação dos recursos econômicos como das relações sociais e da sociabilidade em sentido geral, é mais problemática, posto que o mercado enquanto instituição nada tem de mera soma, de um mero agregado de vontades individuais, embora este seja o pressuposto da teoria neoclássica, que assim faz a passagem do micro para o macro, da microeconomia para a macroeconomia, das decisões individuais para a sociabilidade geral. Mas permanece sob suspeita essa passagem, portanto o entendimento do mercado como uma instituição de regulação auto constituída (OLIVEIRA, 2000b, p. 55).

Com a privatização do Estado, houve redução dos espaços públicos. “Há uma forte ‘privatização’ no sentido arendtiano: os indivíduos são jogados a seus espaços privados, à solidão, à insegurança, que decorre exatamente da ‘privação’ do espaço público e da alteridade” (OLIVEIRA, 2007, p. 29).

A lógica de mercado nas relações sociais tem como resultado um aumento no individualismo. As palavras são de Chauí(2007):

A naturalização e a valorização positiva da fragmentação e dispersão socioeconômica estimulam o individualismo agressivo e a busca do sucesso a qualquer preço, ao mesmo tempo em que dão lugar a uma forma de vida determinada pela insegurança e pela violência, institucionalizadas pela volatilidade do mercado. [...] Dessa maneira, bloqueia-se o campo da ação intersubjetiva e sociopolítica, oculta-se a luta de classes e fecha-se o espaço público, que se encolhe diante da ampliação do espaço privado. (CHAUI, 2007, p. 325)

De acordo com Dupas (2003), a democracia passa a ser ameaçada pelo individualismo extremo e pela desagregação da sociedade civil e política. A política torna-se apenas um instrumento de mercado.

A ‘política’ pós-moderna opera, assim, três grandes inversões: substitui a lógica da produção pela da circulação (os micropoderes e o nomadismo das singularidades) e por isso substitui a lógica do trabalho pela da informação (a realidade como narrativa e jogos de linguagem) e, como consequência, substitui a luta de classes pela satisfação-insatisfação do desejo (CHAUI, 2007, p. 328).

De acordo com Santos (2006), a sociedade enfrenta o problema da desigualdade e da exclusão. A desigualdade é o eixo sócio-econômico e seu grau extremo é a escravidão. E a exclusão refere-se ao eixo cultural, civilizacional e seu grau extremo é o extermínio.

Se a desigualdade é um fenômeno sócio-econômico, a exclusão é sobretudo um fenômeno cultural e social, um fenômeno de civilização. Trata-se de um processo histórico através do qual uma cultura, por via de um discurso de verdade, cria o interdito e o rejeita. Estabelece um limite para além do qual só há transgressão, um lugar que atrai para outro lugar, a heterotopia, todos os grupos sociais são atingidos pelo interdito social, sejam eles a delinqüência, a orientação sexual, a loucura, seja o crime. Através das ciências humanas, transformadas em disciplinas, cria-se um enorme dispositivo de normalização que, como tal, é simultaneamente qualificador e desqualificador. [...] Assenta num discurso de fronteiras e limites que justificam grandes fracturas, grandes rejeições e segregações (SANTOS, 2006, p. 281).

Na ausência da ação do Estado, “Os indivíduos são convocados a ser responsáveis pelo seu próprio destino, por sua sobrevivência e por sua segurança, gestores individuais de suas trajetórias sociais sem dependências nem planos determinados” (SANTOS, 2006, p. 300)

O indivíduo busca sua emancipação através do exercício de sua liberdade e, não através da participação política.

A crise da civilidade e a intensificação do narcisismo levam, assim, à emancipação do indivíduo de todo o enquadramento normativo, aversão à esfera pública e sua conseqüente degradação. A liberdade passa a ser percebida como possível unicamente na esfera privada e gera progressiva privatização da cidadania. (DUPAS, 2003, p. 15)

Portanto o primeiro desafio colocado para a participação cidadã é o resgate da convivência das pessoas, do coletivo. Esse desafio é colocado aos movimentos sociais e sua relação com a administração estatal.

Mesmo quando começadas pragmaticamente para solucionar carências extremas, a condição para que tais ações apareçam como contra-hegemônicas ao modelo neoliberal vigente é a de trazer a dimensão política contra a privatização, o estreitamento e a destruição dos recursos públicos e sociais que permite, uma sociedade, o viver em conjunto (PAOLI, 2005, p. 376).

Os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 deram ao Brasil, a esperança da consolidação da cidadania, da redução das desigualdades, enfim da constituição de um Estado realmente democrático.

Elas foram entendidas por intermédio de uma renovada teoria do conflito social, que apontava para formas de participação popular e luta plurais demandantes de representação autônoma nos processos políticos de distribuição de bens públicos e formulação das políticas públicas (PAOLI, 2005, p. 404).

No entanto, essa democratização do poder encontrou resistências no modelo neoliberal adotado pelo governo brasileiro e com agravo os problemas sociais redefiniram a noção de cidadania.

De um lado, a noção retrabalhada de cidadania passou a pautar um primeiro desafio histórico, a passagem das formas recorrentemente autoritárias de governo para uma democracia ampliada. De outro, define a tragédia do processo neoliberal em curso que visa à desregulamentação público-estatal da economia de mercado, cujo funcionamento, agora cada vez mais livre de limitações públicas, aprofunda e sedimenta os mecanismos de exclusão social e política tradicionalmente presentes na história da modernização do país (PAOLI, 2005, p. 376).

Os movimentos sociais que antes demandavam participação ativa nas decisões públicas, passam a trabalhar de forma setorial, e muitas vezes substituem as tarefas sociais do Estado.

Por vias indiretas (e até hoje explicáveis apenas pela desmobilização social e política gerada pelos efeitos do modelo neoliberal), a aspiração de autonomia pública dos movimentos sociais – que se dirigia centralmente a um Estado monopolizador das decisões públicas e injusto na seletividade de interesses com que decidia responder às demandas de distribuição social e negar reconhecimento político e civil da população – tomou gradativamente a forma de organizações públicas não-estatais. Nelas corporificou-se a noção de “sociedade civil” e diluíram-se variavelmente as linguagens do conflito, a visibilidade do protagonismo popular e as utopias republicanas de decisões comuns tomadas por cidadãos politicamente equivalentes, embora socialmente desiguais (PAOLI, 2005, p. 405).

As relações da administração pública com os novos movimentos sociais se deu de forma segmentada, dividindo a sociedade em grupos de ação. A classificação, em gênero, renda, faixa etária, etnia, etc, acabou por ferir a capacidade política dessas pessoas em atuar conjuntamente, e essas se tornam clientes de políticas setoriais. “A identidade política universalista, à qual correspondia o conceito de cidadania, diluiu-se e fragmentou-se, permitindo a proliferação de identidades coletivas não somente particulares, mas parciais e truncadas” (DUPAS, 2003, p. 17).

A noção de cidadania como ação plural, pela conquista do direito a ter direitos aos poucos perdeu força no Brasil. “Na década de 1990, ficou claro que a integração política e social dos habitantes da cidade enveredava por caminhos “cada vez mais distantes dos padrões universais de civilidade e de cidadania”, embora essa distância não tivesse eliminado a introdução das dimensões políticas das formas desse pensamento” (PAOLI, 2005, p. 222).

A participação cidadã passou a se dar de forma individualizada, e não mais como sujeitos coletivos, que Sader (1988) descreveu:

O sistema social contemporâneo tende a envolver indivíduos e grupos de pensamento com reivindicações semelhantes – como as organizações não-governamentais (ONGs) e minorias em geral – mediante operação performáticas que estes realizam, ou por meio de demandas pontuais que exprimem. Com isso, a pós-modernidade faz dissolver-se o componente subjetivo crítico que a modernidade tinha instituído (DUPAS, 2003, p. 58).

A desregulamentação público-estatal engendrada pelas reformas neoliberais aprofundaram os mecanismos de exclusão social e política, reduzindo os espaços de discussão políticos, aumentando a violência, o desemprego e a miséria. O agir técnico ganha espaço perante a impotência dos cidadãos individualizados em resolver politicamente os problemas coletivos (DUPAS, 2003).

A gestão da sociedade opera a dissolução dos sujeitos políticos e críticos por meio de dois mecanismos:

De um lado, aparecem os programas técnicos governamentais e não-governamentais, dirigidos diretamente para a atenuação das carências críticas em áreas pobres e degradadas da cidade e para a falta de acesso de seus habitantes a meios de superá-las. De outro, a violência opera pela manutenção da insegurança, cuja forma institucional de controle repressivo se confunde com a própria transgressão, agressividade e discriminação presentes em todos os níveis cotidianos da cidade (PAOLI, 2005, p. 228).

A cidade está inserida dentro da lógica das políticas macroeconômicas nacionais e no entanto, devem trazer soluções para as questões sociais do local, colocando os governos na linha de frente do conflito social.

Essa tradução opera o quase impossível: obrigada a ignorar as políticas econômicas estruturais intocáveis de hoje, cujo impacto amplia a falta de meios de sobrevivência e de opções da população, e tentando administrar as sociabilidades violentas e as carências de

vários tipos que se (des)enrolam em vidas que apenas sobrevivem em muitas formas de solidão ou desmedida, a intervenção pública e privada sobre a cidade lança mão dos procedimentos da chamada 'racionalidade técnica', nesse caso talvez mais 'racionalidade gerencial', da qual se espera, nesse contexto, o milagre das idéias pragmáticas dos que têm 'horror à realidade' (PAOLI, 2007, p. 228).

A gestão social, de acordo com Paoli (2007), passa a ser a gestão técnica, com limitações orçamentárias, que busca gerenciar os conflitos sócio-econômicos através da eleição de prioridades de qual problema deve ser amenizado. Esta seleção necessita legitimação através dos espaços de participação.

A vinculação de reivindicações, diálogos e negociações ao funcionamento de 'imperativos' econômicos que, do ângulo dessa discussão, requer o gerenciamento prático da escassez, o pragmatismo seletivo das decisões realistas sobre as carências a serem resolvidas e o controle da própria negociação deve, obrigatoriamente assumir uma cara moderna, democrática e pedagógica, ou seja, 'participativa. Sendo um pressuposto impositivo, portanto, o modelo econômico atual obriga a reivindicação e o diálogo a entrarem nos estreitos espaços daquilo que é permitido acontecer, de modo que as ações participativas ou se conformam com o 'possível', deixando intactas todas as situações que não cabem nas prioridades governamentais, ou lançam mão de uma *expertise* técnica que possa prever e realizar desenhos participativos (e escolher as exclusões necessárias) que incluam todos os requisitos obrigatórios para mostra a idéia de um experimento democrático concreto (PAOLI, 2007, p. 236).

Ainda de acordo com Paoli (2007), nos espaços de participação popular para a discussão e deliberação, os desenhos técnicos delimitam a espontaneidade do debate e previnem o aparecimento de questões indesejáveis. "Em outras palavras, é possível que, no próprio ato em que se desenrola a discussão e deliberação, cassa-se o ato original da política" (PAOLI, 2007, p. 225).

Os discursos feitos atualmente apelam para a cidadania como a salvação humanista; no entanto a política torna-se atos dependentes de uma racionalidade instrumental que gerenciam as relações sociais e políticas. E em relação à gestão da opinião pública, a utilização da repetição insistente de acontecimentos interpretados pelo governo produz um consenso, e legitima a máquina estatal com a impressão de que "o governo está atento a tudo o que traz indignação e perturbação" (PAOLI, 2007).

Os conflitos passam a ser gerenciados tecnicamente, e a política é deixada de lado. "O que a destruição do público opera em relação às classes dominadas, (...) é a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo

e, no limite, sua destruição como classe; retrocesso ao estado de mercadoria, que é o objetivo neoliberal (OLIVEIRA, 2000b, p. 79).

A política passa a ser vista como negativa, em virtude do fracasso político partidário em se tornar realmente a representação da pluralidade social.

[...] note-se o fato de os próprios governantes municipais e estaduais recusarem se mostrar como políticos, preferindo exibir competência e uso da boa técnica misturados à 'sensibilidade' e à 'humanidade' dos governantes. A mesma recusa está também nos próprios mecanismos de participação popular organizados, originalmente pensados como novos espaços políticos de reinvenção democrática e que hoje parecem existir apenas para resolver problemas sociais agravados (PAOLI, 2007, p. 231).

A urgência e a gravidade dos problemas sociais acabam por operar um esvaziamento da política, como liberdade de agir e fazer parte dos negócios da cidade, para ser a adoção do discurso técnico.

É no vazio da política que a violência e a gestão das populações se instalam e produzem a ausência do mundo partilhado como referência de estar no mundo: substituem os espaços públicos por estratégias de autolegitimação, ao nos convencer que, diante de nossa urgência, o conhecimento especializado de técnicas e fórmulas de intervenção estão aí para resolver os problemas com eficácia e nos proteger do incerto. O que elas configuram, no entanto, é um modo de gestão da vida coletiva que faz repetir, mais uma vez, o bloqueio dos caminhos que podem revitalizar o impulso das idéias e ações democráticas, ou seja, a política (PAOLI, 2007, p. 226).

A perda da política, segundo Paoli (2007), ignora os momentos nas cidades em que houve a possibilidade real de "participação popular organizada e diversificada, capaz de enunciar e negociar suas reivindicações por meio do conflito e marcar sua diferença como irreduzível às tentativas governamentais de absorvê-las" (PAOLI, 2007, p. 231).

O segundo desafio é resgatar o debate político, o exercício da democracia pela discussão, deliberação e superação dos conflitos, pelo resgate dos sujeitos coletivos.

O grande desafio para a preservação da cultura democrática implica a reconstrução de um espaço público e a volta ao debate político. A consciência política é mais do que consciência da cidadania, é uma exigência de responsabilidade – fazer-se ouvir, participar ainda que indiretamente nas decisões que afetam nossa vida. A cultura política identifica as instituições políticas como local e meio principal de reconhecimento do outro, buscando a construção de uma convivência coletiva harmoniosa (DUPAS, 2003, p. 90).

De acordo com Santos (2006), o Estado deve ser reinventado como campo de lutas, ao contrário do que prega o neoliberalismo. Essa reinvenção deve ser profunda podendo até mesmo resgatar utopias. “Essa reinvenção tem um forte sinal anti-capitalista e dificilmente poderá ser levada a cabo através dos mecanismos de democracia representativa. Convoca-nos, pelo contrário, a novas práticas democráticas” (SANTOS, 2006, p. 316).

No Brasil, o desafio democrático também é superar o autoritarismo presente em nossa sociedade. Esta se caracteriza pelo predomínio do público sobre o privado, e pela influência de uma hierarquia familiar nas relações sociais, na qual existe um chefe que manda e os demais que obedecem.

Em suma: micropoderes capilarizam-se em toda a sociedade, de sorte que o autoritarismo da e na família se espalha para a escola, as relações amorosas, o trabalho, os *mass media*, o comportamento social nas ruas, o tratamento dado aos cidadãos pela burocracia estatal, e vem exprimir-se, por exemplo, no desprezo do mercado pelos direitos do consumidor e na naturalidade da violência policial (CHAUI, 2007, p. 353).

O autoritarismo e a violência expressam-se, de acordo com Chauí (2007), na forma política na qual de um lado os dirigentes se sentem detentores de um direito natural e de outro as camadas populares que vêem nesse dirigente qualidades messiânicas. “Como consequência, a política não consegue configurar-se como campo social de lutas, mas tende a passar para o plano da representação teológica, oscilando entre a sacralização e adoração do bom governante e a satanização e execração do mau governante” (CHAUI, 2007, p. 356).

As iniciativas dos movimentos sociais são vistas, pelo Estado, como ameaça à ordem, perigosas; portanto, as relações de poder são verticalizadas e hierarquizadas sob a cumplicidade entre iguais ou mando e obediência entre um superior e um inferior. A democracia representativa submete-se a uma relação de consumo em que a indústria da política vende a imagem do político, e os cidadãos se tornam consumidores, ao invés, de eleitores.

Compreende-se, portanto, a enorme dificuldade para instituir no Brasil uma sociedade democrática, fundada na distinção entre carência, privilégios e direitos, e uma política democrática, baseada nas idéias de cidadania, representação – esta é substituída pelo favor, pela clientela, pela tutela, pela cooptação ou pelo pedagogismo vanguardista – e participação – os movimentos populares são considerados violentos, devendo ser reprimidos (CHAUI, 2007, p. 359).

Portanto, a participação cidadã nas decisões públicas tem como desafio superar a lógica do mercado e autoritária presentes no Brasil. E, de acordo com Santos (2006), o debate orçamento é crucial no resgate da democracia redistributiva.

Tanto o orçamento participativo como a fiscalidade participativa são peças fundamentais da nova democracia redistributiva. A sua lógica política é a da criação de um espaço público não estatal onde o Estado é o elemento crucial da articulação e de coordenação. A criação deste espaço público é, nas condições presentes, a única alternativa democrática a proliferação de espaços privados ratificados pela participação estatal ao serviço dos fascismos sociais. A nova luta democrática, enquanto luta por uma democracia redistributiva, é uma luta antifascista ainda que ocorra num campo político formalmente democrático (SANTOS, 2006, p. 374).

Portanto, analisam-se as experiências de Curitiba e Porto Alegre, no debate do orçamento através da percepção dos participantes, buscando compreender a cidadania na superação desses desafios e na promoção do desenvolvimento local.

3 Procedimentos Metodológicos

3.1 Caracterização da Pesquisa

Neste capítulo apresenta-se a metodologia utilizada para atingir o objetivo geral e os objetivos específicos propostos neste trabalho. Trata-se de uma Pesquisa Social, qualitativa que utiliza o método de procedimento histórico monográfico através da utilização da técnica da entrevista de história oral na modalidade trajetória de vida.

Por pesquisa social entende-se:

Uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados. O termo Pesquisa Social tem uma carga histórica e, assim como as teorias sociais, reflete posições frente à realidade, momentos do desenvolvimento e da dinâmica social, preocupações e interesses de classes e de grupos determinados (MINAYO, 2002, p. 23).

As experiências do Orçamento Participativo do Município de Porto Alegre e das Audiências Públicas do Orçamento no Município de Curitiba foram analisadas a partir de leituras teóricas que permitissem a aproximação do objeto, entendendo que essas experiências não deveriam limitar-se à deliberação orçamentária, mas à construção ou ao resgate do espaço público como local da prática democrática na qual se desenvolve a cidadania.

De acordo com Minayo (2002, p. 17), “A compreensão da realidade é sempre mediada: por teorias, por crenças, por representações. Uma teoria é, pois, uma construção científica, por meio da qual o pesquisador se aproxima de um objeto, mesmo que depois refute e construa outra que considere mais adequada para compreender ou explicar o assunto que investiga”.

Portanto, trata-se de uma pesquisa qualitativa que não busca percentuais, mas sim as visões de seus participantes que traduzem a percepção dos sujeitos históricos que participam desses espaços públicos. Analisa-se o objeto de uma forma

mais complexa para além dos resultados substantivo, ou seja, a quantidade de obras executadas pela prefeitura.

Para isso utiliza-se o métodos de procedimento histórico:

Assim, o método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois a instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época (LAKATOS; MARCONI, 2007, p. 107).

A participação cidadã no Brasil foi uma conquista dos movimentos sociais da década de 1970 que lutaram pela democratização do país e do aparelho estatal. Trata-se de uma conquista histórica que influencia diretamente a criação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, e o Movimento do Transporte Público em Curitiba. No entanto, estas tiveram resultados diferentes por conta da influência de seu contexto histórico e cultural.

Buscou-se utilizar o método monográfico de estudo de caso para compreender as experiências de deliberação orçamentária nas duas cidades, com o objetivo de entender a relação da participação cidadã na construção do desenvolvimento local. De acordo com Gil (2005, p. 43), o método de estudo de caso é “caracterizado por um profundo e exaustivo estudo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”.

A referência da pesquisa é o cidadão, portanto o instrumento utilizado para coleta de dados foi a entrevista de história oral.

A história oral é a história do tempo presente, pois implica a percepção do passado como algo que tem continuidade hoje, e cujo processo histórico não está acabado. O sentido do passado no presente imediato das pessoas é a razão de ser da história oral. Nesta medida, ela não só oferece uma mudança no conceito de História; mais que isso, dá um sentido social à vida de depoentes e leitores, que passam a entender a seqüência histórica e a sentir-se parte do contexto em que vivem (ICHIKAWA; SANTOS, 2006, p. 182).

A entrevista de história oral foi utilizada em sua modalidade de trajetórias de vida que, de acordo com (GONÇALVES; LISBOA, 2007, p. 91), é “uma possibilidade de leitura do social com aporte de múltiplos construtos, inicialmente de forma individual, em seguida caracterizado e analisado sob a perspectiva da totalidade, sobre uma realidade viva, histórica e coletiva”.

A escolha da entrevista da história oral como fonte de informação para conhecer as duas experiências foi devida ao fato de que o Orçamento Participativo de Porto Alegre já é uma experiência que completa 20 anos em 2008, e esse fato dá a seus participantes uma visão ampla desse processo histórico. Já a experiência de Curitiba é recente, portanto não há muitos estudos e literatura a esse respeito, por isso a visão do participante completa as lacunas das informações existentes sobre as audiências.

3.1.1 Delimitação do Estudo

Este estudo foi realizado nas cidades de Curitiba e Porto Alegre, analisando as experiências de participação cidadã na discussão do Orçamento Público Municipal. Este é elaborado em duas etapas, na formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, posteriormente, na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na cidade de Curitiba, essa experiência é chamada de Audiências Públicas do Orçamento, e é promovida pelo poder executivo da cidade. As Audiências Públicas do Orçamento são feitas duas vezes no ano, a primeira na elaboração da LDO, geralmente no mês de maio e a segunda na elaboração da Lei Orçamentária Anual no mês de julho.

Na cidade de Porto Alegre, o Orçamento Participativo é um processo que perdura o ano todo, sendo composto de reuniões nos bairros, reuniões regionais, e reuniões municipais, e também acompanham a elaboração da LDO e LOA. No entanto, após a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a participação cidadã atua ainda na fiscalização de obras e se reúne para discutir as regras de procedimento do processo.

Em ambos os municípios, Curitiba e Porto Alegre, existem outras experiências na administração pública para a consulta de seus cidadãos. Estas são frutos de algumas conquistas dos movimentos sociais no processo de redemocratização do Brasil e se consolidaram nos artigos da Constituição de 1988, que foi batizada de Constituição Cidadã, na qual foram previstos instrumentos de participação cidadã, que se transformaram em experiências concretas como, por exemplo, a criação dos Conselhos de Saúde.

Essa pesquisa limita-se às experiências do Orçamento Participativo em Porto Alegre e das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba. E o universo da pesquisa é composto por cidadãos que participam desses espaços e que não possuem vínculo

direto com a administração pública municipal.

3.2 Coleta de Dados

3.2.1 Porto Alegre – Orçamento Participativo

Para a coleta de dados secundários sobre o Orçamento Participativo foram utilizados livros, pesquisas científicas, artigos científicos, e as publicações em documentos técnicos de divulgação da prefeitura. Este material permitiu melhor compreensão dos fenômenos estudados.

A pesquisa de campo em Porto Alegre foi feita através de depoimentos gravados num gravador digital de voz. Estas entrevistas foram feitas somente na presença do entrevistador e do entrevistado.

Na descrição de Lang (1996), as entrevistas de história oral consistem em um processo de conversação entre o pesquisador e o narrador, no qual o indivíduo é a fonte dos dados. ele conta sua história ou dá seu depoimento -, mas não constitui, ele próprio, o objeto do estudo; a matéria-prima para o trabalho do pesquisador é a narrativa do indivíduo entrevistado; é por meio dela que o pesquisador tenta apreender as relações sociais em que o fenômeno relatado e seu narrador estão inseridos (ICHIKAWA; SANTOS, 2006, p. 193).

O contexto das entrevistas foi a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento das Cidades que aconteceu em Porto Alegre do dia 13/02/2008 a 16/02/2008, evento que propunha o debate do desenvolvimento das cidades e um dos temas debatidos era o Orçamento Participativo.

As entrevistas foram feitas entre as palestras que estavam acontecendo ou ao final da tarde, e foi particularmente importante pois contribuiu para uma análise mais crítica da experiência pelos entrevistados. De acordo com os debates, o Orçamento Participativo atravessa uma fase de reflexão nas quais se busca resgatar sua origem que se perdeu ao longo do tempo, sendo necessário ampliar sua contribuição para o desenvolvimento de Porto Alegre.

Em Porto Alegre, foram entrevistadas ao todo oito pessoas que participam do Orçamento Participativo. Alguns deles foram ou são delegados de sua região e outros foram ou são conselheiros do Orçamento Participativo. O critério de escolha foi: três pessoas que participam do OP desde seu início; três pessoas que passaram

a participar no meio do processo; e duas pessoas que começaram a participar recentemente.

Foi elaborado um roteiro geral, conforme ANEXO I, que não foi aplicado de forma rígida, com o objetivo de garantir que algumas questões relevantes fossem abordadas pelos entrevistados. As perguntas tiveram um caráter descritivo a fim de evitar induções ou juízo de valor. Durante algumas das entrevistas não foram efetuadas as perguntas diretamente, apenas foi abordado o tema para que o entrevistado pudesse refletir.

3.2.2 Curitiba – As Audiências Públicas do Orçamento

A experiência das Audiências Públicas do Orçamento ainda é muito recente e não foram encontrados estudos específicos sobre esse assunto. Para a coleta de dados secundários foram utilizados livros e artigos científicos buscando um histórico da relação cidadão e administração pública municipal.

Sobre as audiências em específico, foram coletados materiais como as fichas que devem ser preenchidas na reunião, conforme ANEXO III, IV e V. Após grande insistência, a prefeitura enviou alguns dados consolidados referente às reuniões que ocorreram neste ano. O motivo da demora para a entrega dos mesmos foi o número reduzido de funcionários no setor. No entanto, os dados recebidos referem-se apenas ao ano de 2008, impossibilitando uma análise da evolução histórica dos mesmos.

A pesquisa de campo em Curitiba foi feita através de depoimentos gravados em um gravador digital de voz. Houve maior dificuldade em encontrar participantes das Audiências Públicas do Orçamento que não tivessem ligação direta com a administração municipal e que estivessem dispostos a dar seu depoimento.

Foram identificados dois cidadãos que participaram desde o início das Audiências Públicas do Orçamento, em 2002. Estes indicaram outros participantes que também tinham a mesma experiência. Durante o agendamento da entrevistas, dois entrevistados preferiram dar seu depoimento no mesmo dia, hora e local de seu colega. Portanto, nos depoimentos houve momentos em que eles faziam referência ao outro, e este diálogo enriqueceu os depoimentos.

Do mesmo modo de Porto Alegre, em Curitiba também foi elaborado um roteiro geral, conforme ANEXO II, que não foi aplicado de forma rígida, com o objetivo de garantir que algumas questões relevantes fossem abordadas pelos entrevistados.

As perguntas também tiveram um caráter descritivo a fim de evitar induções ou juízo de valor. Durante algumas das entrevistas não foram efetuadas as perguntas diretamente, apenas foi abordado o tema para que o entrevistado pudesse refletir.

3.3 Análise dos Dados

Esta pesquisa caracteriza-se pela compreensão de seu objeto de análise, as experiências de participação cidadã no orçamento público, através da percepção dos sujeitos sociais. Portanto, o tratamento dos dados foi feito por meio de uma análise descritiva, com base nas trajetórias de vida desses cidadãos, no que diz respeito ao processo de participação, ao grau de participação do cidadão nas decisões orçamentárias municipais, ao desenvolvimento da cidadania e à contribuição do cidadão na promoção do desenvolvimento local.

4 Apresentação e Análise dos dados

4.1 Orçamento Participativo em Porto Alegre

4.1.1 A reivindicação da participação cidadã em Porto Alegre: A origem do Orçamento Participativo em Porto Alegre

A gênese do Orçamento Participativo está nos movimentos sociais urbanos surgidos nas décadas de 1970 e 1980, buscando melhores condições de vida em Porto Alegre. O êxodo rural, e conseqüentemente, o crescimento urbano gerou um processo de ocupação desigual no espaço físico da cidade, aparecendo as favelas e áreas de ocupação clandestina.

A precarização da moradia fez com que os moradores se organizassem em associações para pressionar o governo por maior participação na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. No entanto, os segmentos populares foram excluídos das decisões.

Aspecto que ficou evidenciado tanto pela representação meramente formal conferida à participação comunitária no Conselho do Plano Diretor, como também pela tentativa da Prefeitura de esvaziar as Associações de Moradores, retirando-lhes o caráter de instâncias autônomas e de reivindicação por bens e serviços públicos que caracterizava uma parcela significativa da mobilização popular desde meados da década de 70 (FEDOZZI, 2000, p. 25).

A partir de meados da década de 70, as associações de moradores se tornaram espaços públicos para a reivindicação do direito ao uso do solo urbano, acesso aos equipamentos urbanos e serviços públicos. E em 1977, de acordo com Fedozzi (2000), retomaram a redemocratização da Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (FRACAB).

Atuando nas AM's ou nas Comissões de Moradores, assim como na FRACAB, e contando com novas lideranças combativas que

despontavam nas lutas, esse movimento desenvolveu, em algumas regiões mais mobilizadas da cidade, práticas de integração intervilas que passaram a articular um leque amplo e plural de associações voluntárias (AM's, clubes de mães, centros de pais e mestres, entidades religiosas, culturais, esportivas, etc.) atuantes em um mesmo espaço físico da cidade. No início dos anos de 1980, a solidariedade desenvolvida a partir das lutas concretas dos moradores, identificados por seu pertencimento às classes trabalhadoras e por reivindicarem melhorarias urbanas em um mesmo espaço regional, produziu novos formatos de auto-organização das comunidades, surgindo assim as chamadas *Articulações Regionais, as Uniões de Vilas e os Conselhos populares* (FEDOZZI, 2000, p. 43).

Em 1983, surgiu a União de Moradores de Porto Alegre que reuniu 51 das 170 associações de moradores existentes e, de acordo com Fedozzi (2000), não foi apenas uma consequência da articulação dos movimentos sociais, foi na verdade fruto da vanguarda de lideranças comunitárias de partidos opositores ao regime ditatorial.

Em 1985, nas primeiras eleições após duas décadas de ditadura, foi eleito o Prefeito Collares que prometeu maior participação comunitária no governo. No entanto, essa expectativa se frustrou gerando conflitos entre o executivo e a UAMPA. Havia um projeto de criação dos Conselhos Populares, que só foi aprovada pela Câmara de Vereadores no final do mandato do prefeito, quando já tinha sido eleita a Administração Popular.

Em 1986, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), reivindicava maior participação na administração. Essa reivindicação tratava particularmente da participação na decisão de distribuição de verbas entre vilas e bairros de Porto Alegre (AVRITZER, 2005).

Em 1988, assumiu em Porto Alegre o prefeito Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores. A ideologia partidária defendia as idéias da democracia participativa, porém o Partido não tinha uma proposta clara de um orçamento participativo, a proposta era apenas de um governo participativo.

De acordo com Fedozzi (2000), o novo governo, intitulado Administração Popular herdou a lei municipal 195/88, que criou os Conselhos Populares, que no entanto, fragmentava os movimentos populares e inviabilizava a participação desses na gestão do Orçamento Público. Então foi proposta a criação de Comissões Municipais, para a participação dos Movimentos na gestão.

A Administração Popular, em setembro de 1989, realizou assembléias para discutir a proposta de Orçamento em que eles poderiam eleger prioridades, antes

desse projeto ser encaminhado para a câmara de vereadores.

Com o objetivo de participar de uma Plenária Municipal para aprovar a peça orçamentária, antes que essa fosse enviada à apreciação da Câmara de Vereadores, em 30 de setembro, o Executivo propôs que as microrregiões elessem representantes comunitários na proporção de uma para cada cinco pessoas presentes nas assembleias. As Articulações Regionais já existentes, assim como as Uniões de Vilas e os Conselhos Populares das regiões, elegeram os seus representantes em reuniões específicas, e as demais microrregiões escolheram seus delegados nas próprias assembleias organizadas pela Prefeitura (FEDOZZI, 2000, p. 60).

Algumas obras foram aprovadas, porém o município já tinha 98% de seu orçamento comprometido com funcionários públicos. Os movimentos se frustraram novamente, pois desejavam participar efetivamente das decisões orçamentárias. Em resposta a crise fiscal, o executivo submeteu à câmara uma reforma tributária com o objetivo de aumentar a arrecadação. A reforma tinha como lema “quem ganha mais, paga mais” e dentre as medidas adotadas nessa reforma, estava o IPTU progressivo.

Através da Coordenação de Relações com a Comunidade, o governo de Olívio Dutra tomou conhecimento de todas as reivindicações feitas pela comunidade à Administração. Essa entidade (Coordenação de Relações com a Comunidade), que antes tinha apenas um caráter burocrático, passou a ter um papel central na construção do Orçamento Participativo.

[...] A preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua definição em nível local; a ênfase dada pelo partido dos trabalhadores a participação em conselhos; e a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive a Secretaria do Planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação na Coordenação de Relações com a Comunidade (AVRITZER, 2005, p. 575).

Fedozzi (2000) relata que a partir de 1990, a administração popular decidiu aprofundar a participação na discussão do Orçamento, prestando contas em praça pública das obras que estavam sendo executadas pela prefeitura, e foi nesse mesmo ano que surgiu a gênese do Orçamento Participativo.

Entre os meses de agosto e setembro de 1990, ocorreram dois momentos importantes na gênese da história do OP: as assembleias populares – realizadas através de duas rodadas em cada uma das 16 microrregiões da cidade – e uma assembleia geral com delegados eleitos nessas regiões (FEDOZZI, 2000, p. 104).

Surgiu, então, o Fórum do Orçamento Participativo para discutir as necessidades das 16 regiões de Porto Alegre. Em 1991, foi criado um espaço institucionalizado para discutir o Orçamento:

Durante o terceiro ano de gestão da Frente Popular (1991), o Executivo e os representantes comunitários que participavam, até então, do chamado Fórum do Orçamento Participativo, chegaram a um consenso em relação à necessidade de criação de um espaço institucional de caráter regular, previsível e permanente. As condições estavam maduras para a criação do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento (sinteticamente chamado de Conselho do Orçamento Participativo – COP), o qual foi formado pela eleição de dois representantes titulares e dois suplentes em cada uma das dezesseis regiões da cidade (totalizando 32 membros titulares e igual número de suplentes), além de dois representantes do Executivo (CRC e GLAPAN) e um representante de cada entidade, UAMPA e Sindicato dos municipais. Foi criado também o Fórum de delegados do OP, composto por delegados eleitos proporcionalmente ao número de pessoas presentes em cada uma das Assembléias Regionais (FEDOZZI, 2000, p. 121).

Portanto, surgiram duas instâncias de participação nas decisões do orçamento municipal, a instância consultiva (Fórum de delegados do OP) e a instância deliberativa (Conselho do OP).

Atualmente, o Orçamento Participativo em Porto Alegre é reconhecido internacionalmente como prática da democracia participativa, pois atende às necessidades de uma distribuição mais justa dos recursos públicos, incluindo todos os setores da sociedade desde o cidadão comum até as associações de bairro.

O orçamento participativo em Porto Alegre consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do município. Esse processo envolve duas rodadas de assembléias regionais intercaladas por uma rodada de assembléias locais. Na segunda fase há a instalação do Conselho do Orçamento participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembléias regionais e locais. A elaboração administrativa do orçamento ocorre no Glapan-Gabinete de Planejamento da Prefeitura, órgão ligado ao gabinete do prefeito (AVRITZER, 2005, p. 577).

O Orçamento Público é um instrumento de poder importante para corrigir os problemas da concentração ou da distribuição da renda entre os cidadãos. É peça-chave na garantia dos direitos sociais do cidadão, tanto ao que se refere à arrecadação quanto à utilização dos recursos públicos.

Apesar de se tornar um programa político, a sociedade tinha consciência de que o Orçamento Participativo era uma conquista da população, e essa origem faz com que uma das preocupações seja manter o OP como um processo independente do poder executivo, influenciando diretamente a elaboração de sua metodologia.

A essência do OP é a definição por parte da população das prioridades das obras públicas da prefeitura. Essa deliberação é feita durante o ano todo, acompanhando o ciclo do orçamento municipal. O ciclo é dividido em assembleias locais, regionais e conselho do Orçamento Participativo conforme figura 4.1.

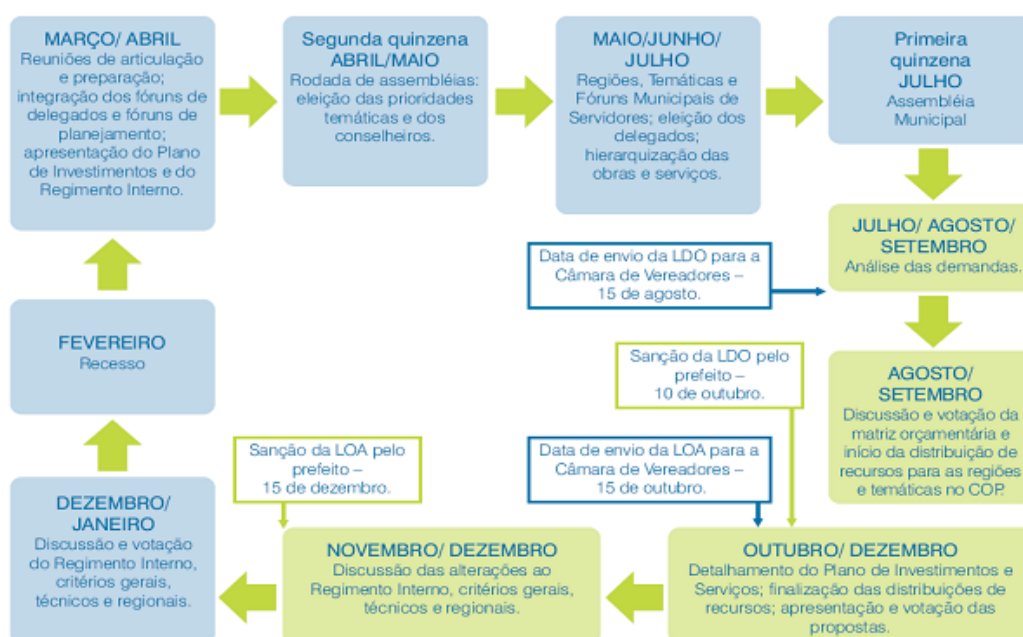


Figura 4.1: Etapas do Orçamento Participativo – Fonte: Banco Mundial

A cidade de Porto Alegre é dividida em 16 regiões administrativas. A Primeira Rodada com a Prefeitura é na segunda quinzena de ABRIL/MAIO, na qual são realizadas 16 assembleias regionais, em que participam os moradores dessas regiões. O critério de decisão dessa rodada é o da maioria.

Ainda na primeira rodada são feitas cinco assembleias temáticas que surgiram da necessidade se discutirem cinco áreas: saúde e assistência social; transporte e circulação; organização e desenvolvimento da cidade; cultura e lazer; e desenvolvimento econômico. Essas áreas devem ser analisadas e discutidas em âmbito municipal e não podem ser administradas de maneira segmentada por bairros e regiões. O critério de participação é o de interesse pelo assunto e as decisões são tomadas por maioria.

“As assembleias são realizadas em cada uma das 16 regiões, com a presença

do prefeito. O número de participantes constituirá a base para o cálculo do número de delegados que irão participar da próxima fase nas assembleias intermediárias e nos fóruns de delegados” (AVRITZER, 2005, p. 578).

Os critérios para indicação dos delegados são apresentados no Quadro abaixo:

Número de cidadãos presentes	Delegado pelo número de cidadãos presentes
Até 100 presentes	1 delegado eleito para cada 10 presentes
Entre 101 e 250 presentes	1 delegado eleito para cada 20 presentes
Entre 251 e 400 presentes	1 delegado eleito para cada 30 presentes
Acima de 401 presentes	1 delegado para cada 40 presentes

Tabela 4.1: Critérios para Indicação dos Delegados

Fonte: Avritzer (2005)

Na Segunda Rodada temos as Assembleias Intermediárias (MAIO/JUNHO/JULHO). Nesse momento os delegados ou a população (depende da região) hierarquizam e definem as obras nas sub-regiões. Essas obras são definidas em até 12 áreas temáticas: saneamento, pavimentação, organização da cidade, política habitacional e regularização fundiária, assistência social, saúde, transporte e circulação, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, desenvolvimento econômico.

“A hierarquização é uma compatibilização entre três critérios: o acesso anterior da população ao bem público em questão, a população da região e a decisão da população” (AVRITZER, 2005, p. 578).

Portanto, em cada região são identificadas as prioridades utilizando esses três critérios, e após são disputadas as obras específicas nas comunidades pertencentes a cada região. Essas decisões são homologadas na segunda rodada das assembleias regionais e nesta, também são eleitos os conselheiros da região que irão participar no Conselho do Orçamento Participativo.

O Conselho do Orçamento Participativo é instalado no mês de julho de cada ano. Sua composição é a seguinte: dois conselheiros por regional (32), dois conselheiros eleitos por cada assembleia temática (10), um representante da União da Associação de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um do Sindicato dos Servidores da Prefeitura. Total de membros: (44) (AVRITZER, 2005, p. 579).

De acordo com Avritzer (2005), os conselheiros do Orçamento Participativo

têm como atribuições: debater e aprovar a proposta orçamentária do município, rever a proposta orçamentária final pela prefeitura; acompanhar a execução das obras aprovadas; discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução das obras aprovadas.

Nas reuniões para discussão de critérios técnicos e regimento interno, a prefeitura não participa, preservando a independência do processo e a reflexão do processo por parte de seus participantes.

De acordo com dados levantados pelo Banco Mundial (2008), o número de participantes caiu nos últimos anos, mas estabilizou-se em torno de 11.000 participantes por ano. As hipóteses são de que a população que conseguiu algumas obras deixam de participar do processo, outra hipótese é de que o OP exige um tempo de dedicação e que muitos de seus participantes estão ocupados com dupla jornada de emprego. Um dos desafios do OP é que a participação no espaço público exige um tempo público, conforme figura 4.2.

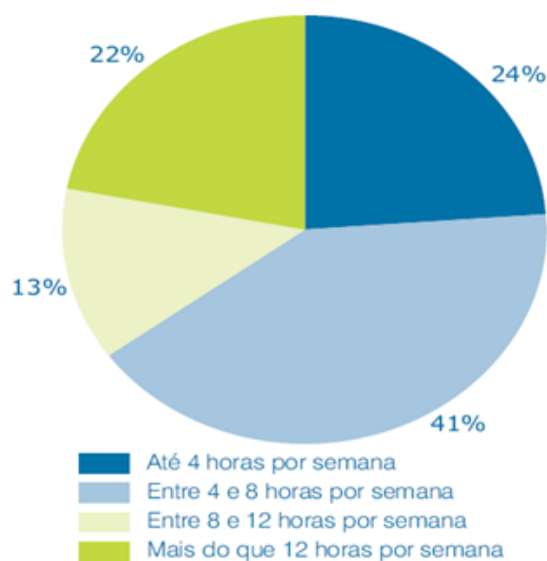


Figura 4.2: Tempo dedicado ao OP por conselheiros %

Apesar de a metodologia garantir a participação de todos os cidadãos, as decisões influenciam apenas parte do processo de definição do orçamento. O percentual do valor do orçamento discutido varia, não ultrapassando 10% do total. O OP não decide sobre os gastos diretos da administração pública e também não decide sobre os critérios de arrecadação pública. Portanto para que haja uma reforma radical do Estado, os cidadãos ainda deverão lutar por um espaço maior na gestão da sua cidade.

O Orçamento Participativo tornou-se prática em outros municípios do Brasil e da Europa. Em 1996, a Conferência de Istambul, Habitat II da ONU, ou Cúpula das Cidades, reconheceu o Orçamento Participativo como “Prática Bem Sucedida de Gestão Local”.

Essa prática tem sido reconhecida como alternativa ao modelo centralizador e burocrático do Estado. De acordo com Santos (2005), o orçamento participativo é uma boa prática pois possibilita a redistribuição dos recursos públicos em favor dos grupos mais carentes, institui mecanismos de participação e articulação dos cidadãos, mantém instâncias autônomas em relação ao Executivo e Câmara de Vereadores. E suas características principais são:

(1) participação aberta a todos os cidadãos se nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos 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 (SANTOS, 2005, p. 66).

Essa experiência pode constituir uma nova gramática social, com a “distribuição justa de bens públicos e a negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais” (SANTOS, 2005, p. 66).

Apesar de ter sido fruto da articulação dos movimentos sociais com uma prefeitura aberta à participação representada por um programa político partidário do PT, o controle permaneceu nas mãos dos participantes. “Em primeiro lugar, apesar da importância do Partido dos Trabalhadores na experiência do orçamento participativo, existe um controle reduzido do processo por parte do PT, com baixa filiação partidária dos participantes do OP” (SANTOS, 2005, p. 70).

Essa visão consolida-se, pois mesmo com a mudança do partido político no poder Executivo municipal, a sociedade conseguiu manter sua conquista histórica, e essa experiência já completa mais de 16 anos.

Em resumo, o orçamento participativo é uma invenção política da periferia brasileira, parente de uma história ocidental do poder local imensamente rica, que vai desde a Comuna de Paris, passando pela Viena vermelha e pela Turim conselheirista, até as *banlieues rouges* parisienses das décadas de 1950- 1960, pela qual a população organizada territorialmente não uma sociedade civil abstrata, mas uma

comunidade arendtiana. Interfere ativamente no orçamento, que é exatamente o coração do Estado capitalista moderno. A população vota orçamentos, prioridades, em diálogo com o Executivo municipal e estadual, no Rio Grande do Sul e disputa o poder com instituições da democracia representativa; é uma outra forma de representação territorializada, o que é simultaneamente seu ponto forte e fraco, pois, desse ponto de vista, é imediatamente ligada às circunscrições de moradia da população (OLIVEIRA, 2007, p. 44).

O Orçamento Participativo não é o somatório de um conjunto de metodologias e regras, ou seja, não se trata de um modelo que pode ser simplesmente copiado, é um resultado de um processo histórico local. Portanto, depende do exercício da cidadania de seus participantes. E dar voz a esses sujeitos sociais é importante na compreensão dessa construção de uma democracia participativa, em meio aos desafios que a cidadania enfrenta atualmente com a globalização neoliberal.

4.1.2 A análise da experiência da participação cidadã e na promoção do desenvolvimento local: A percepção dos sujeitos históricos

Sendo a participação cidadã um processo de ser parte, fazer parte e tomar parte nas decisões públicas, e o desenvolvimento local compreendido como um processo endógeno que busca fomentar a capacidade das pessoas, sendo pelas pessoas como sujeitos desse processo, e tendo as pessoas como os principais beneficiários, buscou-se destacar nas falas dos entrevistados as seguintes questões.

- A)** Experiência na Participação Cidadã – Qual é a trajetória dos entrevistados no exercício da cidadania?
- B)** Processo de Participação – Qual é a metodologia utilizada no Orçamento Participativo?
- C)** Grau de participação do cidadão nas decisões orçamentárias municipais – Qual o peso das decisões dos cidadãos na definição e execução do Orçamento Municipal?
- D)** Desenvolvimento da Cidadania – De que forma a cidadania é desenvolvida dentro do processo do Orçamento Participativo?

- E) Contribuição da participação cidadã na promoção do desenvolvimento local
– Quais são as evidências da contribuição da participação cidadã no desenvolvimento local através das decisões orçamentárias?

Experiência na participação

As trajetórias revelam que os participantes buscaram o OP ou por terem relação com movimentos sociais, ou por serem cidadãos preocupados com os problemas comunitários.

“Primeiro lugar, sou professora, então sempre participei dos movimentos dos professores e etc... Lá no interior eu já trabalhava numa associação de bairro. Naquela época era ditadura então a gente trabalhava através da Igreja, fazia os movimentos através da Igreja e através da Igreja a gente trabalhava com o povo e além de ter a parte religiosa, tinha parte social, a parte por exemplo das questões do bairro, as questões de escola e a gente conseguiu muita coisa através dessas reivindicações. E 1977, se não me engano, eu vim a Porto Alegre. O pessoal daqui de Porto Alegre já participava conosco nas associações lá, eles iam lá fazer reuniões, fazer dinâmica de grupos, fazer trabalho de formação com o povo, então quando eu vim a Porto Alegre, logo me convidaram para participar da Federação dos Bairros. Eu estava meio parada, mas a gente tinha um grupo muito bom, começamos então a visitar as vilas de Porto Alegre. E ver os problemas que tinha em Porto Alegre e como é que era a situação. Ali tomei contato com a Associação de Bairro e acabamos trabalhando dentro da própria Federação que tinha gente mais consciente, e então foram criados conselhos das regiões, por exemplo a região de Cruzeiro, foi criado um conselho na região Norte, foi criado um conselho que até hoje existe, mas está meio parado, mas numa época de ditadura que não tinha Orçamento Participativo, a gente percebeu que um problema de uma vila era o problema da outra vila. Então, ao invés de uma vila sozinha, nós fizemos o conselho e juntos reivindicávamos a solução dos problemas. Eu morava com uma amiga, na época, então eu disse: "Não, não vou ficar aqui no centro da cidade, eu quero morar numa vila, para fazer algum trabalho". E lá morava uma outra amiga minha que chegou a fazer um trabalho político, fui então morar com ela. Quando nós chegamos lá, lá não tinha infra-estrutura nenhuma. Não tinha luz, não tinha água, não tinha esgoto, não tinha nada. A vila não tinha nem nome” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

Essa participante fez parte dos movimentos sociais de democratização da

década de 1970 e 1980, descritos por Sader (1988). Sua luta era pela melhoria da vida das pessoas carentes. Optou por morar na periferia de Porto Alegre em um local sem infra-estrutura, para continuar lutando junto aos mais necessitados.

“Eu comecei a participar desse processo do orçamento participativo por que a gente resolveu fundar uma associação de moradores da minha comunidade, pra gente ver melhorias pra nossa comunidade, aonde eu fiquei presidente dessa associação. Então eu comecei a ver de fora, meios de como eu poderia fazer para trazer melhorias para minha comunidade. Aí, comecei a participar de reuniões do orçamento participativo, fiquei como delegada por 2 anos. Em 2003” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – E).

Essa participante iniciou recentemente sua participação no Orçamento Participativo, buscando melhorar a situação de seu bairro.

“Iniciei em 89, precisamente junho de 89, sendo presidente da associação de moradores do meu bairro, o Jardim Floresta, e ao mesmo tempo comecei a participar de algumas reuniões no bairro tal qual a prefeitura disponibilizava. Algumas ações apesar de muito precárias mas começava a interagir com a sociedade, então eu como presidente de uma entidade, de uma associação de moradores, comecei a me entrosar e aí em 91, já concorri a conselheiro - fui derrotado amplamente, não tinha muito conhecimento. Em 92, fizemos um bom trabalho - novamente perdemos, mas elegemos conselheiros e chegou finalmente 92 e tivemos 98% de aprovação da plenária e aí que eu comecei a minha atividade no OP, que era no governo Olívio (89-92)” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – C).

Esse participante sempre esteve ligado às associações e participa do OP desde sua origem, no governo da Frente Popular.

“Eu sou presidente de uma associação, dos Camelôs da Feira Rua da Praia, e entrei no OP em 90, quando comecei a trabalhar como camelô na Feira Rua da Praia. Fui pro Norte, lá não deu certo, vim pra cá, e como eu não tenho um ensino, eu tenho o ensino médio incompleto, eu me ví perdido aqui em Porto Alegre. Aí comecei a trabalhar com camelô, comecei a fazer confecção - eu que confecciono nossa mercadoria, e vim pra Rua da Praia tentar ali conseguir um espaço para trabalhar. E conseguí um espaço lá e começamos a trabalhar na idéia de se organizar melhor, ali são 254 pessoas. E durante algum tempo a gente tentou se organizar de uma maneira autônoma, independente de governo. Mas como a gente não tinha uma organização ainda suficiente forte para poder fazer enfrentamento com o governo no sentido de

dialogar, de articular coisas melhores para a feira, até por que dentro desse processo a gente meio que se desorganizava, o governo prefere que a gente seja desorganizado para poder manipular e fazer massa de manobra. Então aqui em Porto Alegre existia desde 89 o OP, então a gente viu que a ferramenta principal aqui em Porto Alegre, política, um ferramenta que fazia, e faz até hoje, a diferença na hora do momento certo, de poder conquistar, demandar e conseguir coisas. A gente viu naquela época o que seria o OP” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – D).

Esse participante buscou no OP melhores condições para o trabalho não-formal que exerce como vendedor de produtos em camelôs em um calçadão (Feira Rua da Praia). Esses trabalhadores resolveram se organizar em uma associação, pois desorganizados não tinham como pressionar a prefeitura por melhorias.

“Eu sou de origem do interior, da agricultura. E um dia desses fui morar em Porto Alegre, a gente acaba caindo em uma cidade à procura de melhorias. Fui morar em uma vila, onde o dinheirinho deu para comprar um terreno, onde o esgoto corria na frente de casa. Eu mas para mim aquilo não fazia diferença, pois na casa do meu pai havia carroça e os animais faziam tudo na frente para mim era normal aquilo. Mas eu via a população reclamar da situação. O barro nas ruas o esgoto correndo na sarjeta, a gente tendo que abrir a sarjeta para o esgoto não correr nas ruas e as pessoas indo para o trabalho. É algo diferente daquilo que eu sabia, porque eu não me importava. E nisso um dia um militante, um militante, tu pode dizer assim, participativo da associação de morador local me convidou para ir para lá. ‘Olha já que tu tá abrindo aqui essa valeta, vem lá participar da associação, vamos procurar melhorias, etc...’ E eu fui pra lá e não saí até hoje. São 26 anos e a associação está lá ainda. Então naquele período a gente tinha as administrações ainda eram no período militar e os prefeitos eram indicados e os governadores também. E aí veio a eleição do Collares que foi um prefeito que a gente apostou tudo. Apostamos tudo nele, buscamos votos para ele de carrinho de mão, por dizer assim. Vamos conseguir tratar nossas ruas e para desespero nosso nenhuma, nenhuma (rua) quatro anos de luta e nada. Naquilo veio o Olívio Dutra, como candidato e ... de raiva vou votar nele, de raiva do outro votei no PT pela primeira vez. Mas eu era antipetista não queria saber de barranqueador de estradas como assim eram ditos, movimentos por Terra, etc... Eu entendia que aquilo eram grupos de vagabundos, porque eu trabalhava só podia pensar isso. Meu pai tinha uma terrinha. Lá quem quer terra é vagabundo e assim por diante. Mas de repente fui percebendo que os desempregados urbanos e os rurais não tinham muita diferença. E com a eleição do Olívio Dutra, ele foi eleito e ele diz assim na sua

campanha: .Eu vou aplicar o que é possível naquilo que vocês quiserem'. Ele veio nas bases e dizia isso. Votamos nele entre mais um ou outro, vou votar no Olivio Dutra. Ganhou a eleição e foi o que ele fez. Ele retornou na base e disse: 'Tenho 3% para aplicar, vocês escolhem aonde querem aplicar'" (Porto Alegre, 14 de fevereiro de 2008 – A).

Esse participante veio do campo em busca de oportunidades e encontrou uma situação precária para sua moradia. Relata que era comum problemas como o esgoto a céu aberto, correndo em valetas em frente das casas. Passou a fazer parte de uma associação de moradores para reivindicar infra-estrutura para seu bairro.

"Eu comecei assim, eu morava numa área de risco. E a presidente do lugar que a gente morava disse assim para mim: .Olha, você vai ter de defender esse pessoal., que eram 17 famílias. E eu disse 'Mas como? Não sei fazer nada, nem tenho como participar'. E ela disse 'Não interessa, vai ter de ir lá e fazer alguma coisa'. Eu fui lá e fiquei desamparada, olhando. Isso foi em 99. Aí eu comecei a participar e comecei a gostar, por que cada vez que a gente ia, a gente ganhava alguma coisa. Eu já estava me emocionando mais, porque eu queria sair daquele lugar que morava, um lugar horrível. E foi, foi foi que estou lá até agora" (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – F).

Essa participante buscou o OP para melhorar suas condições de vida, pois fazia parte da população carente, em 1999. E, por pedido da presidente da associação de moradores, foi defender as reivindicações para o lugar de sua moradia.

"Eu sou militante desse meio desde o 18 anos, eu estou agora com 73. Sou filiada a partido, não sou fanática. Na época da eleição vejo se a pessoa apresentou um bom trabalho, fez alguma coisa pela cidade para eu me engajar ou não na campanha" (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – B).

Essa participante começou sua participação no OP por envolvimento partidário com o partido que estava no poder. No entanto, sempre teve uma posição crítica em relação à ação do partido.

"Eu conheci o orçamento participativo no início, em sua implantação, e isso foi em 91, dentro da minha região onde eu resido que é a região centro-sul da cidade de Porto Alegre. E foi a partir dali que comecei a me envolver com o orçamento e comecei como delegada, representando a minha entidade, a associação dos moradores do bairro, e a partir desse envolvimento, fui conselheira do OP, como

suplente inicialmente, devido as minhas atividades, pois ocupa muito tempo da gente” (16 de fevereiro de 2008 -H).

Essa participante também faz parte da origem do OP, e seu envolvimento também decorre do fato de fazer parte de uma associação de moradores e, buscava participar ativamente nas decisões do orçamento do município.

“Eu moro desde que vim para Porto Alegre, eu morei uns 3 anos no Menino Deus, depois me mudei para próximo do Parque Farroupilha, Nossa Redenção. Que hoje é um dos maiores parques dentro de um centro urbano, um dos maiores do mundo. Ele já teve 70 hectares e hoje ele está reduzido com 40 hectares e moro durante 50 anos em volta desse parque dentro de Porto Alegre. Inclusive minha base, meu ingresso no OP tem muito haver com o Parque. Por causa do Parque eu entrei no Orçamento Participativo. (...) Um dia começou a surgir muito em Porto Alegre, assim como a Europa hoje, 2008 fala muito em coesão das coisas, naquela época se falava muito em OP em Porto Alegre. ‘Que bicho é esse? Que monstrinho? O que é OP?’ Então vamos descobrir o que é esse Orçamento Participativo. Aí tu sai com aquela idéia de participativo é participar, mas orçamento? A gente não tinha muita inclinação a trabalhar com dinheiro, essas coisas... Mas vamos ver o que é. .Se tu não consegue as coisas, no OP tu consegue.. E eu fui lá e me informei. E o meu ingresso no OP começou assim. Eu fui em uma reunião, em uma assembléia e escolhi a região do parque, a Região Centro, na época éramos 16 regiões. E não tinha temática nessa época, hoje nós temos 6 temáticas. Então, disse: ‘Vou ter que tomar uma posição, demarcar um território’. Eu passei dois anos só observando, eu ia as reuniões, só assinava o nome. Eu não falava nada, eu não perguntava nada. Observava as pessoas para ver a dinâmica. Aí no segundo ano, de vez em quando eu dava meu nome, fazia alguma pergunta, mas literalmente eu passei dois anos só observando e estudando o OP. Quem eram fulanos, beltranos e ciclanos dentro do processo? Como funcionava? Como eu poderia conseguir alguma coisa? Até para não entrar verde no processo” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

Esse participante se interessou em participar do OP para entender melhor o processo de que tanto havia ouvido falar. Durante os primeiros dois anos de sua participação, não reivindicou nada. Sua situação era privilegiada, pois morava no Centro de Porto Alegre, região que sempre recebeu investimentos da prefeitura. Portanto, a motivação desses cidadãos para participar do OP foi contribuir para a melhoria da cidade e, também, de ocupar o espaço democrático que a prefeitura havia

aberto para a população.

Processo de participação

Os participantes destacam a importância da interação entre os cidadãos, pois para terem voz dentro do OP devem eleger seus delegados e conselheiros. Relatam também que a participação nas verbas públicas se dá na deliberação e no controle das obras públicas.

“Em 1989, eu já não estava na direção da associação, mas ganhou a administração popular, e começou o meu contato, pois eu trabalhava das 7 da manhã até as 7 da noite, e nos sábados e domingos que eu fazia meu trabalho na vila. Aí começaram a falar ‘Ah o prefeito chamou para nós estudar os problemas’. Começou em 89, aí foi o começo. Me convidaram para uma assembléia, que era para eleger os delegados e eu fui. Começamos a parte de somar, vamos lá naquela reunião porque a gente vai botar o delegado e vai colocar os problemas., e eu fui. A partir daí, então comecei a continuar meu trabalho de associação, na federação também continuei. Então comecei a participar do orçamento e o conselho da região era muito forte. Tinha reuniões todas as semanas. E eu ia. E os conselheiros do orçamento, naquela época não era conselheiro ainda, estavam lá e colocavam os problemas e a gente dava o palpite. E aí foi indo, fui participando e, aí não me lembro que ano foi - 90 ou 91 não estou bem lembrada - entrei como delegada, quando começaram a eleger os delegados, por que as coisas foram modificando, foram se aperfeiçoando. Então entrei como delegada, e como delegada chamei a participação a minha luta, fui convidada a ser conselheira. E naquela época o regimento interno era assim: Ficava conselheiro um ano e depois podia prorrogar por mais um ano. A primeira vez eu entrei como suplente e logo depois, por que os dois titulares saíram, fiquei como titular. Aí fiquei dois anos, sai um ano e voltei e fiquei mais dois. E assim sucessivamente. Até que agora, também a mesma coisa, fiquei fora um ano por que eu quis ficar e entrei novamente como conselheira” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

Essa participante se envolveu desde a gênese do OP, nas primeiras reuniões que houve entre os movimentos sociais e a prefeitura. Elegeu-se como delegada, nas primeiras oportunidades de eleição e posteriormente, com a institucionalização do OP, elegeu-se conselheira.

“Então ali foi uma construção, acho que foi um engrandecimento e

uma aprovação unânime daquelas pessoas que participavam e os ceticismo dos vereadores (...) Então a gente começou a ganhar credibilidade e começamos a trabalhar junto com a câmara a desmistificação do OP. E nós não queríamos substituir vereadores, acho que são legítimos, são eleitos legitimamente pelo povo e nós éramos um braço que o governo queria democratizar pra participação popular (...) E era a mesma coisa, era aquela política de dar lá por que lá você vota, lá você é minha base eleitoral. E essa questão do orçamento quebrou essa lógica. E aí eles eram contra o Orçamento, sempre criticavam, foi muita luta pra gente conseguir” (Porto Alegre, 15 de fevereiro.- C).

Esse participante relata que inicialmente, o Orçamento Participativo sofreu resistência por parte dos vereadores, pois até então quem repartia a verba municipal para os bairros eram eles. Em uma lógica clientelista, um bom vereador era aquele que conseguia obras para sua base eleitoral, portanto a participação direta poderia ser entendida como perda de poder.

“Então a gente foi na primeira assembléia em 98, conseguimos de 254 pessoas, conseguimos 30 pessoas na primeira assembléia - foi pouco, mas essas 30 pessoas a gente tirou 3 delegados, pois a proporção é de cada 10 pessoas, tira 1 delegado. Então naquele momento em 98 tiramos 3 delegados, conseguimos 3 vagas de delegado na região centro e fizemos uma assembléia na nossa associação para decidir quem seria os 3 delegados. Foi um processo bem democrático, bem transparente para que a coisa não acontecesse de cima para baixo” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – D).

Esse participante demonstra que o processo do OP é transparente e basta apenas a organização das bases, para eleger delegados.

“Então a gente fez a assembléia, foi decidido os três delegados e entre os 3 eu fui eleito para representar a Feira Rua da Praia no OP. Então desde 98 a gente vem demandando, dentro do OP. No início foram políticas. A gente queria mesmo era ser visto. A gente queria que os secretários nos atendessem como todo cidadão deve ser atendido” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – D).

Os trabalhadores da Feira Rua da Praia estavam excluídos (SANTOS, 2006) civilizacionalmente, ou seja, desejam ser vistos como cidadãos e buscaram o OP para se tornarem “visíveis” para o poder público.

“Então a gente no processo do processo da assembléia geral da região centro

a gente montou uma chapa, na qual eu presidia essa chapa. E conseguimos ganhar, é uma eleição, existem 2 ou 3 chapas que se formam com 4 candidatos e ali escolhe 4 conselheiros - 2 titulares, 2 suplentes, na proporção de cada 25% é um conselheiro. A chapa que ganhar, se ela tiver 50% ela escolhe os dois titulares, e a chapa que estiver concorrendo, se forem duas, fica com as duas vagas de suplente. Então na primeira empreitada eu entrei como suplente em 2006. E 2007 a gente formou outra chapa, e daí já consegui conquistar a vaga de titular no OP” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – D).

O OP proporcionou aos trabalhadores da Feira Rua da Praia, visibilidade e cidadania, e a convivência e o diálogo com os outros participantes fez com que fosse possível eleger um conselheiro.

“Mas dentro do OP, quando tu entra para dentro do OP, não adianta tu ser filho do prefeito, filho do governador. Tu tem que ter base, pois é a base que te coloca lá dentro é ela que demanda, é ela que levanta os braços na hora de votar. Não adianta tu ter poder político e tu não ter uma base política e é essa base que faz a diferença dentro do OP. Algumas pessoas tentaram, não digo por parte do prefeito, mas alguns secretários podem ter tentado e tentaram fazer algumas manobras, mas na hora que chega dentro do OP, eles não tem uma base boa, eles vão por água a baixo e tem que se render pois ali é a vontade do povo de fato, não adianta... Não adianta” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – D).

O caráter democrático e de articulação política é destacado por esse participante. No OP, para se conquistar algo é necessário diálogo, é necessário convencer pelo discurso.

“Tenho que ser delegado agora. Me ensinaram que para cada 10 pessoas que eu levasse eu tirava um delegado. Então, 10 por 1, interessante. E eu mobilizei no parque 100 pessoas para eu tirar 10 delegados. Consegui levar 80, eu tirei 8 delegados. Era eu e mais 7. Mas queria um na área animal, outro na área do verde, outro na área do esporte, enfim vários segmentos da sociedade. Nós temos muitos grupos dentro do parque da Farroupilha da Redenção” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

A questão destacada é que para se eleger delegado é necessário levar 10 pessoas para as assembleias. Isso significa que uma pessoa pode começar a participar sozinha, no entanto, vai convocar outras pessoas para conseguir um lugar na deliberação regional.

“Como estava te dizendo Olívio retornou dizendo da sua proposta, aplicar os 3% , que nós deveríamos escolher o que fazer. Aí nós se reunimos na associação de moradores e começamos a chamar a comunidade. Tínhamos que discutir critérios e nós nem sabíamos que nome era esse (risos). Tínhamos que discutir com a comunidade o que era mais interessante para nós, que nós não tínhamos. Não tinha esgoto, não tinha calçamento e o caminhão do gás não queria vir, o caminhão do lixo não passava, nada disso existia . E aí a gente se reuniu e brigou porque não se entendia, todo mundo queria acertar aquele pouco, né? Até se entender e resolvemos começar a asfaltar em volta do colégio. E aí saiu a primeira rua, no primeiro ano saiu a primeira rua, curta mas aconteceu pelo Orçamento Participativo. E no segundo ano já começaram a sair 3 e aí os olhos começaram a crescer da comunidade 'Pô, tá funcionando esse negócio'. E a gente começou a discutir, criar critérios, criar um livro de regulamento interno de como aquilo devia acontecer, como a gente devia fazer para não excluir ninguém que era outra coisa, porque a gente sempre pensou em ajudar todo mundo. E, então não podia esquecer essa parte. Mesmo assim não se sabia fazer isso funcionar direito, mas funcionou, foi uma maravilha. A gente no meio do caminho percebia, acompanhando a gente percebia que estava se atolando, porque a gente sabia a receita do município e sabia o que a gente estava solicitando. Nós vimos: Isso daí vai uma hora dessas emperrar. A gente já no meio do caminho e vinha anunciando, mas vamos trabalhar, não vamos deixar de lutar o governo que tem que buscar dinheiro, tem que buscar recursos. E assim foi indo, ano a ano através dos critérios a gente, ele se ampliava” (Porto Alegre, 14 de fevereiro de 2008 - A).

Esse participante relata que devido à escassez de recursos era necessário se reunir em sua comunidade e decidir o que seria feito. Cada cidadão via uma determinada obra como necessidade imediata, e houve muito debate e conflito. Perceberam que era necessário definir critérios para a escolha; a primeira escolha de seu bairro foi asfaltar em volta da escola, privilegiando as crianças. O debate no OP não se resumia a obras, era necessário criar regras para possibilitar a participação. Relata, também, que durante o processo, os participantes do OP perceberam que a prefeitura havia se comprometido com um número de obras maior que seu orçamento, no entanto cabia ao governo buscar recursos para executar as obras.

“Assim, como conselheira sim e como delegada também. A gente tem um acompanhamento das obras, da realização das obras, a gente vai ver como vai o andamento das coisas, o que realmente está sendo feito, o que já foi feito e o que precisa complementar, sim a gente tem esse acompanhamento” (Porto Alegre, 15 de

fevereiro – I).

A participação cidadã também se dá no controle e acompanhamento das obras, e esse acompanhamento é feito, principalmente, pelos delegados e conselheiros do OP.

“Nos primeiros tempos a gente fazia uma comissão de obras, acompanhava tudo, desde abrir a licitação, a gente sabia até isso, a gente abria a licitação e acompanhava, acompanhava obra, fazia uma comissão. Isso gerava conflito também porque a comunidade se achava chefe. (risos) Interessante tinha gente que achava que mandava nos caras da obra, o pessoal queria apitar. E a gente chegava e dizia: também não é assim, vamos devagarzinho, vamos ficar cada no seu lado. O que tá errado? Vamos corrigir. Tinha que levar de jeito. E assim ia, e funcionou, funcionava mas hoje eles tem mais dificuldades. Esse governo é menos popular que o outro, só que ele não faz nada errado também” (Porto Alegre, 14 de fevereiro de 2008 – A).

A democratização do orçamento público não se limitou na definição das obras, mas também na contratação das mesmas. Esse participante relata que a população se sentiu empoderada, por ter decidido determinada obra, e como contratante dessa obra sentia que poderia intervir diretamente na execução da mesma. Afirma que em relação a abertura do governo, o governo atual que é de outro partido tem uma abertura menor em relação a essas questões, que os governos anteriores.

“Quando era candidato ele disse que iria manter o Orçamento Participativo. Manteve o orçamento, eu era conselheira, entramos normal, não teve problemas tudo, só eu acho que diferenciou um pouco, não é aquela – pelo menos eu não sinto – aquele entusiasmo, que sentia tudo mais. Acho que falta um pouco de dar mais valor aos conselheiros e tem uma coisa, que eu não gosto muito, que é a questão de perceber ‘Bom, tu é desse lado, então não voto em ti’. Assim de vez em quando, eles brigam lá. Então de vez em quando tem essas coisas mas não é aquela política anterior, é bem diferente. Mas a gente tá indo agora com essa, ouvi aqui falando com entusiasmo, tomara que modifique e que eles valorizem mais a gente. Assim, o Orçamento Participativo é uma maravilha, e participação, é isso é aquilo e eu digo sim, mas na hora que tu vai lá, que tu reclama, e não bota sua reivindicação e botam o que querem, aí não dá certo” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

A alternância de partido gerou certos conflitos dentro do OP, a sensação dos participantes foi o enfraquecimento dos conselheiros. No entanto, a promessa de campanha do candidato era manter o OP, e manteve. A participante comenta que

durante a Conferência das Cidades a promessa da prefeitura era fortalecer o OP.

“Aquilo que eu conquistei durante esses anos eu acho que deve servir para as próximas gerações e pros próprios governos como uma ampliação, pois nada interfere no dia a dia do prefeito e nem dos seus secretários, é uma contribuição que a sociedade pode dar e sem pedir contrapartida, pois nós não temos ônus nenhum para o município, nós só temos a dar bônus para o município e aí - que às vezes é até mal interpretado - às vezes você vai numa secretaria e .Não, isso é problema do Orçamento Participativo. – Não é, é problema também das secretarias. As secretarias não podem ver só o OP como o único - as secretarias também têm responsabilidades, as vezes em pequenas obras” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

A questão destacada é que o OP é um processo histórico de conquistas, por parte de seus participantes. É uma instância que trabalha ao lado da prefeitura, contribuindo com a administração pública. Trata-se de uma gestão complementar entre democracia representativa e democracia participativa.

“Então sentimos a necessidade de criar algo parecido com diretriz política, para a cidade. Aí criamos o conceito Temático. Então Saúde, Assistência Social, Educação, Esporte e Lazer – onde eu fui conselheiro e delegado, grande parte da minha participação do OP foi dentro dessa temática. Cultura, Desenvolvimento Econômico, Turismo, Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano, Circulação, Transporte e Acessibilidade. São 6 temáticas que nós temos, até para evitar de dizer que A ou B da região tal que são amigos meus estão querendo um posto de saúde em Porto Alegre, então a gente vai discutir se há necessidade de se construir mais um posto em Porto Alegre, dentro dessa temática – não é o que tu quer ou eu quero – poxa, 300 metros da sua casa tu tem um grande posto, tem gente que não tem isso... E os caras dizem: ‘O OP não quer’. Não é o OP, tu tem que pensar nos outros. Aí tu mostra: ‘Não, não. Realmente tem um grande posto ali’” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

Ao longo do processo, os participantes identificaram que algumas obras, alguns serviços públicos deveriam ser discutidos em um ambiente macro, visando a toda a cidade. Foram criadas, então, 6 temáticas que estudam as necessidades da cidade. Isso permite que os cidadãos tenham uma visão ampla de seu local.

“Se tu for analisar um Orçamento Participativo, pelo menos o nosso aqui de Porto Alegre, ele é uma ... ele faz parte da lei orgânica do município, ele é uma peça, um apêndice da Lei orgânica do município. Nós não somos institucionalizados, não

temos esse poder. Nossa força está no reconhecimento público. Quem nos mantém é a população. Então as matrizes, as peças orçamentárias são feitas elaboradas, mas nada disso vai para Câmara dos Vereadores de Porto Alegre, sem passar pelo Orçamento Participativo. Aí lá a gente bota pilha... 'Ah! Muito dinheiro lá para o secretário tal' 'Pô mais estão dando 20 milhões para ele'. 'Não não não, vamos botar só 15'. 'E onde nós vamos colocar o restante?' Aí a gente começa a legislar. Olha a secretaria de turismo está sem dinheiro. Mas a secretaria de turismo não é uma secretaria. Ela faz parte do gabinete do prefeito, então não dá para injetar dinheiro porque no gabinete do prefeito já tem dinheiro. Então vamos trabalhar para criar uma secretaria de turismo, e hoje Porto Alegre já tem uma secretaria de turismo. São frutos... E tu tira dinheiro de uma secretaria para outra. Vai para a Câmara de Vereadores e lá os vereadores fazem sua parte. Eles retalham a peça orçamentária, e fazem um monte de emenda. E o jogo político se sucede. Aí o prefeito usa sua estrutura de baixo, chama todos os líderes de partido. 'Olha precisamos votar isso, aprovar aquilo ali'. 'Olha o OP está querendo aquilo. Então separa isso para eles, aí fica todo mundo satisfeito'. A gente cada ano que passa a gente quer aumentar essa fatia, porque Porto Alegre cada vez arrecada mais" (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

Apesar de estar presente na lei orgânica do município, o Orçamento Participativo da forma como opera hoje não é um órgão da prefeitura. Muitos acreditam que ao realmente institucionalizá-lo, correriam o risco de burocratizá-lo. A sua força maior está no exercício da cidadania pelo voto, nenhum representante, seja o prefeito, seja os vereadores vai ser contrário a uma decisão popular.

Grau de participação do cidadão nas decisões orçamentárias municipais

O Orçamento Participativo dá autonomia ao cidadão de eleger prioridades e decidir quais obras deverão ser executadas pela prefeitura. No entanto o percentual do orçamento que é discutido ainda é muito pequeno. Grande parte do orçamento ainda é decidido a portas fechadas, o que foi apelidado pela população de caixa preta, fazendo alusão ao equipamento contido nos aviões que detém todas as informações, mas que não são divulgadas a ninguém. Os participantes discordam em relação ao percentual destinado ao Orçamento Participativo, o que demonstra que não há muita clareza nesse assunto. Os percentuais que os participantes acreditam ser destinados variam de 3% a 10%.

“Dez por cento da arrecadação do município de Porto Alegre vai para o OP. Esse ano, por exemplo, foram 2 milhões e 700 mil para o OP” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – C).

“É de 3 a 5 por cento do investimento, mas normalmente não é aplicada toda essa verba. Pode ser que agora tá sendo aplicada, de uns anos pra cá. Quando a administração popular saiu em 2004 e entrou a nova administração, o governo atual fez um levantamento e nós já tínhamos feito um levantamento do número de obras que estavam atrasadas. Isso aí contemplava 516 obras atrasadas que o governo Fogaça assumiu da administração anterior. Eu acho que ele nunca procurou confrontar que ali era idéia também do governo, nunca procurou confrontar essas obras atrasadas, mas aquelas obras que a cidade precisava tinha que estar em primeiro lugar e as obras institucionais deviam ser melhor discutidas no momento da sua aplicação. Então isso é o grande ponto de interrogação que não é aplicado às obras que são decididas pela comunidade. Eu sou do Jardim Leopoldina, bairro da Zona Norte, e estou com uma creche aprovada desde 2002 e até hoje não saiu” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – B).

Mesmo dentro do percentual destinado ao OP, nem sempre as obras decididas são executadas no ano seguinte. Muitas vezes o município não tem recursos próprios e esperam verbas estaduais e federais para executar determinada obra.

“6%. Isso é muito pouco. É uma migalha, é uma esmola que tu dá. Então ao longo desse nosso processo do OP, a gente se deparou com um problema. Pô. Mas nós estamos fazendo pequenas demandas, quando na verdade o processo deveria ser orçamental. A gente se preocupar com a matriz orçamentária, com os PPAs, com as LDOs. Enfim: Como é que nós vamos participar disso? Aí nós começamos a criar comissões, e começamos a engessar o processo, o regimento. Então hoje nós temos uma comissão de receita e despesa que tem a função específica de trabalhar, com o secretários da fazenda, com o gabinete de previsões orçamentárias. De ir lá encher o saco, cobrar: Cadê o dinheiro? Onde é que estão as rubricas? Com aquela tranqüilidade... Antes nós tínhamos medo dos seguranças dos vereadores, e hoje não temos mais. Aí eles falam: ‘Lá vem esses caras, essas malas, aí’. E eles têm que te escutar, porque se não te escutar a gente vai lá na reunião do conselho e fala... Faz parte da política” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

Os participantes perceberam que não decidem sobre grande parte da discussão do orçamento; então criaram comissões que pressionam tanto o Executivo,

quanto o Legislativo na liberação de informação e de recursos.

“Nós, até estávamos falando que aqui, fala-se muito da participação. Pois a gente não é respeitada como conselheiro, às vezes tomam-se decisões acima dos conselheiros. Então não tem aquela valorização que a gente acha que nós deveríamos ter como sociedade civil. Por que o que é importante, acho que agora quando foi começado o OP: a inversão das prioridades, dizia Olívio” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

O grau de participação do Conselho do Orçamento Participativo é co-gestão em que Executivo e participante tomam as decisões em conjunto, porém este ainda não se configura como autogestão na qual as diferenças entre dirigentes e dirigidos desaparecem. Por isso a participante requer maior respeito para os Conselheiros, recordando que o objetivo do OP é inverter prioridades, sendo a prioridade da população a mais importante.

“Então é a participação é muito interessante, a gente sente que participa. Não falto uma reunião, exceto quando estou doente. E a gente enriquece, a gente conhece muita coisa. O que era LDO? Hoje eu sei o que é LDO? O que é Plano de Investimento? O que é o Orçamento do município? O que significa isso? Embora a gente não discute tudo, pois é uma caixa preta como o povo diz, é uma caixa preta que não abre. Mas pelo menos tem uma parte que é designada para as obras, por que ali no Orçamento você vê quanto é gasto em cada departamento, o que que é gasto com pessoal, tem uma lista” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

A participante demonstra o aprendizado proporcionado pelo OP, entender da lógica orçamentária do município, ainda que nem tudo seja discutido. As questões como gasto com funcionalismo público não são discutidas no Orçamento Participativo, mas já existem dados demonstrando o quanto cada secretaria, departamento recebe de recursos.

“Nem sempre é executado, pois como disse o Banco mundial e a gente sabe, tem obras que são a longo prazo” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

Existem algumas obras que não podem ser executadas no curto prazo, ou seja, no próximo ano fiscal, como por exemplo, obras de saneamento ou habitação.

“Aí o pessoal fala ‘Nós vamos conseguir por que tá no orçamento’ e eu digo ‘Meu filho... Assim, você sabe como é que funciona? Tu pede aqui, na Vila, depois vai lá para os delegados, lá tu coloca as prioridades, aí depois vai pra prefeitura, a

prefeitura vê o dinheiro que tem. E se ela colocar nesse livro, é certo que um dia vai sair'. Agora, se não sai nesse livro, tem que pedir outra vez. Então não é todas as demandas que ela coloca, não é tudo o que tu pede lá na vila. Não, ela coloca aquelas prioridades que foi da cidade e vê que dinheiro tem e o que é possível fazer. Agora mudou o regimento esse ano, o regimento vai sair agora na primeira assembléia que nós tivermos, mudou. Me disseram que não é mais prioridade da cidade, é prioridade da região. Por exemplo, lá na minha região eu voto Educação em 1o. Lugar, eu vou ganhar mais dinheiro pra educação” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 - B).

Essa participante demonstra todo o processo de tramitação de um pedido. A população tem a impressão de que é só pedir no OP que consegue. Na verdade, mesmo que seja decidido pelo OP, o pedido depende da disponibilidade de recursos para executar.

“Tem uma demanda, você vai lá para frente, a mais votada é aquela que vai ser escrita no livro de Investimentos, o PLIC, que a gente chama. No momento que a gente formatou, agregou, vários grupos num só, vou dar um exemplo, vou citar aqui o sr. Antônio Carbonero, não sei se já ouviu falar dele, mas ele é uma pessoa simbólica aqui em Porto Alegre, da luta que ele teve, era da Vila dos Papeleiros, aqui na Voluntários da Pátria, e ele fez toda uma luta e hoje eles estão morando no condomínio Santa Terezinha, que é a entrada aqui de Porto Alegre. Se tu olhar na saída, é a direita. Um condomínio bem grande ali na Voluntários da Pátria. Aquilo ali é o símbolo da luta do Orçamento Participativo, que durante muito tempo ele demandou essas unidades habitacionais e conquistou, então na época que nós entramos ele também estava nessa (...) de conquistar as habitações dele” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – I).

Apesar do Orçamento Participativo ter recursos limitados para suas demandas, algumas demandas grandes são financiadas por recursos vindo de fora, como empréstimos do Banco Mundial. Ela faz referência ao Antônio Carbonero, que é catador de papel. Sua história ficou conhecida no OP, pois ele vivia em um local precário, em meio ao lixo e encontrou no OP um lugar para ter voz, ser ouvido e demonstrar sua situação e de outros moradores que viviam no mesmo local. Um dia sua vila, que fica na entrada de Porto Alegre, pegou fogo. Alguns diziam que era para a prefeitura aproveitar e tirar aquelas pessoas dessa área mais nobre de Porto Alegre. Porém, com o apoio de todos os delegados e conselheiros, Antônio conseguiu aprovar a construção de conjuntos habitacionais no mesmo local e hoje mora dignamente em

uma área nobre de Porto Alegre, conseguiu também um galpão de reciclagem para não ter que levar lixo para dentro de casa.

“Então a gente fechou um grupo com ele, pois ele demandava habitação – nós demandávamos desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda. Então era uma demanda diferente da outra, então a gente combinou com ele e outros grupos assim: Cultura, Saúde, a gente fechou um grupo que eu votaria na demanda da Saúde, na Educação e eles votariam na nossa. Foi feita uma articulação boa, apesar de nós só termos 3 delegados, mas a articulação foi muito boa” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – C).

Dentro do Orçamento Participativo, os delegados para terem suas prioridades votadas buscam se articular durante a votação; um bairro que tem poucos delegados pode ainda sim eleger prioridades.

Desenvolvimento da cidadania

“Então como lhe disse tinha 3 PI - Plano de Investimento - na nossa vila 350 mil reais (não me lembro mais). Tinha mais um do outro ano. Então nós estudamos dentro do orçamento e a minha vila estava em primeiro lugar, a outra tava em segundo e a outra em terceiro. Então lá foi discutido, como vamos fazer essa vila que precisa mais? Mas essa vila aqui tem o OP e tá em primeiro lugar”. e esta aqui estaria em terceiro, ou em segundo, como é que vamos fazer? Então eu me levantei e falei assim “Olha, como esse dinheiro eu tenho certeza que não vai ser aplicado na nossa vila, nós vamos deixar, se o povo votar, nós vamos deixar pra tal vila que lá talvez possa ser aplicado esse dinheiro”. Foi votado a favor daquela vila. Aí veio uma conselheira, e disse “Por que tu passou pra eles?”, e eu disse: “Olha, adianta deixar o dinheiro parado? Tem que ter esse sentimento de solidariedade”. Se foi aplicado, eu não estou lembrada... Mas a história é essa...” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008).

Grande parte das reivindicações no OP são prioritárias tendo em vista os problemas sócio-econômicos da cidade. Essa participante relatou que sua vila estava contemplada no Plano de Investimento em primeiro lugar, no entanto dependia de mais recursos para executar a obra. Como não iria utilizar o recurso naquele ano, resolveu disponibilizá-lo para outra Vila. No Orçamento Participativo, as pessoas acabam conhecendo a realidade e os problemas de toda a cidade; portanto são solidários com o próximo.

“Então no fim, com o orçamento, não precisa mais ir lá com as comissões, isso seria no conselho. Mas as pessoas que não se conscientizaram, que apesar de eu não conseguir, continuo lutando – por que eu continuo lutando? Lutando pela cidade, não só pela minha vila . por que é importante participar para melhorar a vila e avançar no processo. E eu reclamava que eles tinham de avançar, que eles tinham de fazer uma discussão política do orçamento, por que as pessoas que conseguem as coisas, não voltam mais. Muitas não voltam. Por que? Por que já conseguiram o que queriam. Falta uma visão maior, para saber o que é importante” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

Nem todos os que participam do processo se sensibilizam com a luta cidadã; essa participante se sente frustrada quando algumas pessoas, após conseguirem determinada obra, abandonam o processo participativo.

“Eu acho que houve um crescimento, como eu disse até 89 eu participava do meu trabalho, da vida da minha família e dos parentes – então era um conjunto muito restrito que a gente conhecia, conhecia os bairros por andar de carro, não conhecia as pessoas. Com o Orçamento Participativo nossa visão foi crescendo, a gente começou a trabalhar com outras regiões, fazer uma interação com a associação de moradores, grupo de mães, ver a necessidade daquela vila, aonde que tem 500, 600 crianças fora da escola, tem 1000 crianças de 0 a 6 anos sem educação infantil, então a gente vê as necessidades e o crescimento nosso foi isso por que a gente ficou conhecendo Porto Alegre - não indiretamente - mas diretamente pelas ações do OP” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – C).

Ao participarem do Orçamento Participativo, os cidadãos aumentam sua convivência com o próximo, reduzindo o isolamento das pessoas na cidade, fazendo com que seus participantes tenham uma visão ampla de seu local.

“A gente conseguiu ir demandando política, reconhecimento. A gente só sabia o que tinha de saber”. e ali dentro a gente começou a aprender o que a gente tinha direito. E hoje, que nem a gente sempre diz, se tiver uma porta aberta, a gente tá entrando – a gente aprendeu muito no OP, o OP ensina muita coisa. E não só coisas assim objetivas, de pegar, e sim te dá o conhecimento de direito do cidadão, tu consegue hoje chegar na frente de um prefeito, de um deputado e olhar pra ele de igual pra igual, por que aquele sujeito que está ali foi eleito por nós, por nosso voto. Então o OP além de conquistas como habitação, como creche, escola e posto de saúde, eu acho que o principal no OP é a tua conquista, teu conhecimento dos

direitos que você tem como cidadão. Quando você está num espaço isolado, numa vila, num espaço que não te dá, não te mostra aquilo que é verdadeiro, que não é real, você fica isolado, fica com medo, com vergonha, tu fica "será que posso, será que não posso?". Ali não, o espaço te abre um leque de opções e um leque de verdades que o povo não sabe. Então o OP para mim é a principal ferramenta dele não são as conquistas e sim as coisas que vão para sua cabeça, para sua mente, para seu coração" (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008. E).

O participante destaca o Espaço Público do OP dá voz aos cidadãos, faz com que as pessoas realmente se sintam exercendo sua cidadania. Reconhece que aprende muito dentro do OP, não somente sobre questões orçamentárias, mas em relação ao conhecimento de seus direitos enquanto cidadão. É uma experiência de emancipação.

"Quando a gente entrou no OP, a gente sabia que tinha direito, mas sabia mais da obrigação. Muito mais da obrigação. Então quando a gente entrou no OP, a gente enxergava aquele microfone lá na frente e tinha medo de falar. E no momento que tu começa a ver que pessoas, iguais a ti, tão lá tendo uma grande "eu estou falando, eu estou demonstrando", falando a tua linguagem tu começa a perder o medo e começa a aprender que cidadania é também tu gritar lá na frente, tu exigir lá na frente, tu dizer que lá foi prometido tal coisa por X políticos, por X secretários, e que eles não cumpriram. Então ali, naquele microfone, lá na frente, na frente do secretário tu chegar e dizer lá pra ele, botar o dedo na cara dele, com respeito, e dizer "o senhor prometeu isso, isso e isso e não fez". E ali tu vai perdendo o medo. Então dentro do OP, tu desperta a cidadania de fato e tu perde o medo de exigir aquilo que é teu de fato, de direito. Se tu conversar com uma pessoa agora do OP, tu vai ver que são pessoas que têm uma mente aberta. Elas pensam no coletivo por que o OP ensina a tu trabalhar pelo coletivo. Se tu for individual, você se perde dentro do espaço. Ali dentro do espaço do OP existem doutores, existem acadêmicos que quando sentam, entram dentro daquele espaço do OP, são igual ao povo. São igual ao povo. Sentam na mesma cadeira e não adianta ele querer ser melhor. Por que geralmente acadêmicos, doutores, eles não têm uma base. Eles estão ali, alguns, para se promover. E alguns para aprender. Então eles tem que se igualar, eles tem que aprender que vou ter de baixar ao nível do povo. E quando eles se abaixam ao nível do povo, eles estão ensinando ao povo e o povo tá aprendendo junto com o acadêmico, que tá ali aprendendo. Então ali no processo todo mundo é igual. É um processo transparente, igualitário e muito democrático, muito amplo, muito aberto,

negro, branco, mulher... várias etnias, várias demandas, várias pessoas pensando diferente e quando isso aglutina, quando agrega, isso dá uma coisa muito linda que hoje Porto Alegre é um exemplo para o Brasil e para o mundo, no caso do OP” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – E).

A relação com seu representante deixa de ser mando e obediência, para ser dialógica e política. O ensino não formal dá ao cidadão autonomia, liberdade. E o Espaço Público proporciona um ambiente de igualdade entre seus participantes.

“Como todo os segmentos, está impregnado pela má política. Aquela ótica perversa que é a política ruim, dolosa. Aquela que quer só o voto pelo voto. Ou tenta comprar tua dignidade, te dando lanche, uma comidinha, um vale transporte. Infelizmente, a necessidade é tanta que as pessoas se aviltam e aceitam isso. Mas alguns mais abnegados, mais enlouquecidos não aceitam isso, vão a pé para o OP. Não quer dizer que eles sejam de esquerda, tem pessoas que até nem tem um conceito partidário ideológico. Mas não aceitam isso e dizem: “Não, eu venho caminhando”. Aí tu pensa que o cara mora ali, a pessoa mora a uma distância que qualquer um normalmente preguiçoso como a gente fica ou vem de carro, de táxi, quiçá de lotação” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

O participante relata que como em todo local, no OP pode existir a má política, no entanto, muitos cidadãos ali que estão, não vão para receber favores pessoais, e sim para lutar por uma situação melhor. Portanto não vendem sua dignidade.

“Então eu fui humildemente para o meu 3o. ano, o 1o. como delegado no OP querendo reivindicar duas coisas, melhorias no meu orquidário no parque Farroupilha, dentro da Redenção. O orquidário estavam com os ferros ameaçando cair. Então a gente mobilizou, conversou o administrador do parque na época com alguns segmentos da comunidade e fomos fazer aquela pressão, aquele tencionamento normal na sociedade civil organizada, já com o nome de OP com delegados, que bonito, que importante. Aquela riqueza de aprendizado. A gente chegava lá e falavam: “Como vocês são egoístas? Vocês estão preocupados com orquídeas, uma florzinha. Eu sei que é bonita tua florzinha. Eu sei que elas devem ser raras. Mas as flores que eu tenho dá no lodo, no esgoto na frente da minha casa”. Tu fica assim, essa mulher deve estar mentindo, esse homem faltando com a verdade. Ai eu refleti será que minha necessidade”. pô eu vou ter que olhar realmente. Então tu ia na vila do cara e tu saía frustrado de lá, porque ele tinha razão. A necessidade dele era assim, era necessidade. Eu tava tentando fazer uma coisa que na verdade era temático e

ele estava como uma necessidade que era uma questão de sobrevivência, envolvia saúde, saneamento, educação, obrigação de um governo. O cara não vive, o cara está em uma situação terrível de vida com crianças, com risco, com esgoto a céu aberto. Aquilo preocupa. Eu acho que esse momento, esse empoderamento, essa é a cidadania que tu constrói dentro do Orçamento Participativo. Aí eu dizia: "Pô, eu preocupado com orquídea, com xadrez e o cara não tem banheiro na casa dele". E eu sou cheio de mania, e aí tu pára pra pensar, lá em casa quando eu faço meu xixi, eu dou uma descarga e se eu achei que não está muito clarinha a água eu dou descarga de novo, aí hoje adulto eu sei que cada vez que eu dou uma descarga eu gasto 15 litros de água potável e tem gente que não tem água potável para beber. Hoje até a minha descarga é uma só e o OP que me levou a refletir isso" (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

O grande aprendizado desse participante foi perceber as reais necessidades das pessoas, o que fez refletir sobre seus costumes e a realidade de sua cidade, enxergou que, realmente, havia problemas locais urgentes para serem resolvidos.

"O OP, essencialmente para mim, ensina o cidadão tenro a se construir como Freire bem disse, por baixo. Tu cria, tu fomenta o cidadão, ele aprende a ver além do umbigo dele, que a necessidade não pode ser umbilical. Se ele entrar no OP querendo um poste na frente da casa dele para ter luz, ele está fadado ao insucesso. Ele até pode conseguir o poste com uma pequena influência, mas ele vai ser uma pessoa sem amigos e com o tempo ele vai ver que só a casa dele tem luz. Aí ele vai ver que a casa dele vai ser mais assaltada, porque é a que todo mundo enxerga. Então ele vai ver o outro lado dessa moeda que é a injustiça social. O OP te dá parâmetros, agora acima de tudo tu tem que ser honesto consigo mesmo para poder enxergar que só sua casa tem luz. Que tem que dar luz para o outro, e vice versa. Eu acho que é o grande aprendizado que o OP dá é que tu não deve jamais ter uma demanda tua, só para ti. Tu tem que fazer demandas coletivas. Se atingir os outros, ela acaba te beneficiando" (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

O debate faz com que as pessoas percebam a realidade a sua volta, e estas passam a construir uma consciência mais coletiva, pois se a região dela não é contemplada, mas a região vizinha é contemplada, sua vida também vai melhorar, seu local será beneficiado.

"Quando eu era conselheiro do OP, tinha uma moça, me lembro até hoje dela Teresa Campelo economista que dava para nós aulas de economia, de orçamento.

Eu ficava louco com aquilo e pensava como é que uma mulher com uma capacidade dessas vir dar aulas para um pé rachado como nós, um pé de chinelo que não entende nada. Aquilo tudo que eles deram, aquela aula toda que eles deram fizeram com que eu entendesse que eu não podia repetir dois mandatos, que eu tinha que deixar outros irem para aprenderem também. E aí eu promovia o rodízio do pessoal, vão para lá pessoal, não percam essa oportunidade que isso um dia passa. Hoje tem 20 anos, mas continua, de uma forma diferente mas continua e é isso que importa” (Porto Alegre, 2008).

O participante relata a educação que recebeu durante o processo em um espaço não formal de aprendizagem. E achou importante que esse conhecimento fosse dado a muitos participantes, cedendo seu lugar como conselheiro.

“Então essa é a riqueza desse processo. Ele é tão dinâmico, tão dinâmico que só tem um dia na semana que nós não temos reunião, que é domingo. De segunda a sábado, existem temáticas e regiões que tem reuniões e tu acaba no domingo as vezes combinando com alguém. Olha: Lá na minha região tem muitos sapos no lago. E você não acredita que tem tantos sapos. Então eles tem que te levar lá para ver se tem sapos. Para não mostrar só para ti, tu tem o espírito do coletivo, tu leva várias pessoas para conhecer o lago que tem bastante sapo. (...) Até para ser coletivo. Então esse é o espírito do OP que a gente tenta manter em cada um dos que entra” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

As atividades do Orçamento Participativo congregam os cidadãos, faz com que as pessoas se encontrem com frequência, resgatando a convivência tão privatizada nesses últimos tempos.

“Estamos tentando trabalhar com a Comunidade Européia com o sistema URBAL, até com a intenção de fazer uma escola da cidadania em POA, para ti fazer o resgate do OP”(Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

O fomento à cidadania é um dos grandes pontos fortes do OP, e seus participantes estudam a criação de uma escola de cidadania com recursos da Comunidade Européia.

“Esse é o OP. O grande aprendizado é o exercício da cidadania. Esse indiscutivelmente é o grande ganho que tu tem. Sem falar, já comentei contigo, dos amigos que tu faz... olha um exército... a palavra amigo é complexa. Pessoas as vezes assim que não sabem o nome do teu irmão, não sabe o nome do teu namorado, do

seu pai, da sua mãe, mas são pessoas que sabem: "Pô. Tu não tá bem hoje. Vamos ali, vamos conversar". Então eles aprenderam a te conhecer no contato, dentro da militância do OP e ele não abre mão, ele quer conversar: "O que está acontecendo?" Então é fantástico isso, é como se fosse um outro tipo de amigo"(Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – G).

Existem duas formas de participação: a pública e a privada; Nesse caso o OP uniu as duas, da convivência na militância pelo desenvolvimento do local, os participantes tornaram-se amigos.

Contribuição da participação cidadã na promoção do desenvolvimento local

"Então a história do movimento comunitário, o engajamento foi assim um caminhar normal, por que eu já participava das reuniões, já participava do movimento comunitário. Levando muitas lutas, a gente conseguiu alguma coisa, algumas coisas não aconteceram. Então a história é essa. E aí, a gente participa, luta, é muito importante o orçamento participativo, por que: Embora eu já conhecia um pouco a cidade, a gente ficou conhecendo muito mais, todos os problemas da cidade. Você então desenvolve aquele olhar sobre toda a cidade e se sente responsável pois você é construtora dessa cidade. Então é isso que sempre pensamos, 'Estamos construindo essa cidade'" (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – H).

Conhecer o local é fundamental na construção do desenvolvimento local, e o OP permite que os cidadãos que participam tenham conhecimento de seu local, e tomem parte nas decisões desse local.

"Nós nos damos conta que a prefeitura, pois o departamento é esse, o Departamento de Esgoto Pluvial, ele não tem verba própria, ele não cobra nada, tem verba que a prefeitura dá, mas não tem verba própria como tem os demais, o Departamento de Água e Esgoto ele tem verba própria, então eles cobram água e ainda tem esse dinheiro, e até nós pedimos que se integrassem os dois e parece que está meio integrado agora. (...) Aí nós nos demos conta que deveríamos reivindicar obras institucionais, o que são as obras institucionais? São aquelas que a instituição – prefeitura - vai fazer, que ela tem que prever recursos. Então o que ela fez? Fez projeto, até se criou uma secretaria, que é até nova, que faz projetos para captar recursos, é a Secretaria de Captação de Recursos, então ela faz projetos, manda pra CEF, manda pra onde tem que mandar e conseguiram a verba que saiu agora, faz 5

anos acho que está lá esse tal projeto, que era pra sair. Saiu agora, por que já está na CEF e o projeto já está lá. Então a questão das obras institucionais tem que ir pra captação de recursos para poder ter os recursos para ser aprovado o projeto pra aplicar esse recurso e fazer obra. Então essas são grandes obras que só o orçamento do município não consegue fazer. Então a gente conseguiu também começar a fazer as chamadas obras institucionais que no começo a prefeitura entregava e depois a gente descobriu que se nós não colocássemos nossas reivindicações ou a nossa demanda nas obras institucionais, nós nunca íamos conseguir. Colocamos e o dinheiro está aí. A vila vai ser melhorada, por que aí pode fazer a infra-estrutura e urbanizar. Por que luz e água nós conseguimos pela luta. Não tinha luz, não tinha água. Primeiro conseguimos uma torneira, depois com muita briga nós conseguimos outra torneira que colocou-se uma mangueira e espalhou para todo mundo. Hoje cada um tem sua torneira. Agora tu imagine, embora antes eu morava numa área urbanizada, quando eu ví aquele dia que começaram a colocar aqueles relógios nas casas, veio um sentimento de conquista e de alegria, de ver que cada um tinha sua água” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

Esse relato demonstra que o Orçamento Participativo não se restringiu aos poucos recursos da cidade, sabiam que o problema de urbanização requer recursos maiores, então, lutaram pelas grandes obras, as que realmente fariam diferença no desenvolvimento local.

“Melhorou. A educação, por exemplo, nós tínhamos poucas creches conveniadas, a escola que tinha 40 passou para 90 alunos, portas se abriram e houve uma maior participação do povo, o povo aprendeu a reclamar, “Vamos lá reclamar, vamos lá participar”, então lá eles colocam os problemas e tentam melhorar. Melhorou muito assim, a cidade melhorou em infra-estrutura, embora minha vila não tenha tudo, mas tem água, tem luz tem uma ponte que a gente entra lá bem agora, que antes só tinha uma pontezinha estreita de madeira, conseguimos aquela ponte, mas a maioria melhorou. Habitação melhorou, foram feitas muitas casas, tem projetos de habitação, não é aquele clientelismo, são projetos por que o pessoal vai lá “Ah, será que não vou conseguir uma casa pra mim?” Não, você tem que entrar num projeto, então a maioria é projeto, por exemplo a entrada da cidade. Foram feitos conjuntos habitacionais, prédios, sabe? Vilas”. Também o dinheiro é do plano, não é só da prefeitura, mas do BID, do BIRD, de outras fontes, não é só dela. Por que é uma obra muito grande. Continua, a pobreza continua também” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

Muitas obras foram conquistadas dentro do Orçamento Participativo, inclusive obras de habitação, no entanto, a pobreza e os problemas sociais ainda persistem. A ação do OP ainda é pequena perante o grande problema que é a desigualdade social no Brasil.

“Ali na nossa região, por exemplo, tem uma cooperativa quando nós começamos, quando eu era conselheira, foi comprada uma casa que era de uma firma que não pôde ir adiante e então foi feita como uma incubadora. Essa incubadora pegou pessoas que tinham costura, serigrafia, cozinha... Dessa incubadora saiu um grupo de costureiras que fizeram uma cooperativa e hoje aquela que é presidente ela viaja muito. Ela já entrou em contato até com o Norte da questão do algodão, a questão do tecido. Não conversei com ela do assunto, mas sei que ela está fazendo isso. Então essa incubadora, que elas ficavam 6-7 anos naquela incubadora, a prefeitura pagava luz, água e o aluguel, elas não tinham essa despesa. Aí o que que a presidente fez? Ela disse que aquele dinheiro que seria para pagar luz e água ela guardou, combinou com as cooperadas, as cooperativadas, e com aquele dinheiro elas compraram material e hoje elas têm uma casa própria – tudo delas” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

Do OP também saíram projetos de geração de renda, como é o caso da cooperativa de costureiras que, atualmente, conseguiram sua independência econômica e possuem seu negócio próprio.

“Mas a luta vale a pena. Às vezes me perguntam, “Por que a senhora continua lutando?” E eu respondo: “Porque se eu deixo de lutar é pior”, quem é que vai, como é que vamos conseguir as coisas? Faziam muita reunião na prefeitura, para visitar os departamentos, então eu ia e eles explicavam toda a cidade, e “Bom agora vai chegar na minha Vila...” Por que lá é difícil fazer a urbanização... mas nós vamos conseguir... se Deus quiser” (Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – I).

Essa participante está na luta a mais de 20 anos; ainda não conseguiu obras de urbanização para sua Vila, no entanto não desiste de lutar.

“O que eu acho muito importante nesse processo é a interação que tem entre os conselheiros, com os delegados, com as lideranças das comunidades e com a comunidade inteira, isso aí eu acho que é um processo, para nós daqui de Porto Alegre, é um processo muito interessante, por que é aonde as pessoas conseguem aquelas conquistas, por que a maioria dessas pessoas vivem nas comunidades carentes, na periferia. Então esse processo fez ver que a gente conseguisse que

o povo tivesse voz e conseguisse trazer e reivindicar suas necessidades, e trazer melhorias para a comunidade” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – E).

O OP, ao dar voz aos excluídos, fez com que houvesse uma melhor distribuição dos recursos da cidade para quem realmente necessita.

“Eu defenderia pois ele é uma conquista do povo, para o povo, então eu acho que isso é muito importante. E que isso permaneça” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – E).

Essa declaração reforça o sentimento de tomar parte das questões públicas.

“Os secretários nos enxergaram como iguais ... sentar na mesa e ver: ”o que vocês querem? Como é que vocês querem?”. No começo eles queriam fazer um camelódromo vertical, a gente fez uma mobilização, lotamos a câmara com 700 pessoas”. E dissemos não, nós não queremos um camelódromo vertical, nós queremos um camelódromo horizontal, onde as pessoas possam passar e nos enxergar. Pois o camelô não vive de clientes fixos e sim de pessoas que estão passando. E daí chegamos nesse momento aqui” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – C).

O relacionamento entre administração pública e cidadãos é de igualdade, e projetos para fomentar as potencialidades locais estão sendo conquistados pelos participantes do OP, como é o caso do camelódromo. Eles conquistaram um espaço em uma região central, no qual está sendo construído um *shopping* para os camelôs que antes montavam suas barracas ou estendiam panos no chão da calçada para colocarem seus produtos.

“Eram obras que foram demandadas durante todo o processo e que a gente entende que tu demandar nesse ano, a gente entende que isso pode acontecer o ano que vem ou pode não acontecer o ano que vem. Vou te citar o exemplo do Condomínio Santa Isabel. Demorou 16 anos. Essa senhora passou 16 anos esperando, mais ou menos o mesmo tempo que o AC da Vila dos Papeleiros. E essa senhora tem 80 e poucos anos, ela é conselheira da região centro, somos conselheiros juntos da mesma região. Ela demorou 16 anos, mas nunca desistiu. E hoje se tu for conhecer o Condomínio dela tu te apavora, o condomínio numa zona nobre de Porto Alegre, numa das melhores zonas de Porto Alegre na região centro, não foi expurgado da região centro e nunca desistiu. E o OP é isso, é tu nunca desistir, pois tu tem que insistir. E com certeza as demandas não acontecem do dia para o outro, é algo demorado

e o povo que faz parte desse processo tem que ter a consciência que as coisas não vão acontecer do dia para o outro. Isso é bom, por que durante todo o processo, a caminhada, as pessoas ficam aprendendo cada vez mais e vão acabar demandando mais coisas que a entidade ou a associação vê que vai ter necessidade durante o decorrer do tempo. Então as coisas não acontecem do dia para o outro, é demorado, as vezes é um pouco menos, as vezes é um pouco mais, mas a coisa não é de um dia para o outro” (Porto Alegre, 15 de fevereiro de 2008 – C).

Esse participante relata que através do OP, houve a inclusão das pessoas na cidade, pois estas conseguiram residências em um local privilegiado da cidade, fora da lógica de instalar as pessoas carentes na periferia geográfica da cidade.

“Todo mundo mudou né. Eu morava assim, era horrível, era triste. E agora essas pessoas moram ali, todo mundo tem sua casa limpinha. Elas trabalham. Antigamente elas nem trabalhavam porque não tinha um endereço, entendeu? Agora ela tem o endereço, tem como dizer: “Olha eu moro na tal rua“. O Orçamento Participativo tem que continuar”(Porto Alegre, 16 de fevereiro de 2008 – E).

Essa participante relata que tudo mudou em sua vida com a participação no orçamento participativo, pois através do OP que ela conseguiu um conjunto habitacional para sua região. Anteriormente eles moravam em uma área de invasão, em situação precária. Morar em uma casa bem estruturada com infra-estrutura no bairro, resgatou a dignidade de seus moradores. E a regulamentação de seu endereço fez com que as pessoas pudessem se candidatar e conquistar novos empregos.

“Muitas cidades no mundo, hoje por exemplo 2.300 cidades no mundo tem de alguma forma ou de outra, o OP. O problema é que uma cidade na Europa tem uma necessidade, então a preocupação dele lá é plantar um pé de tâmara, uma jabuticaba. Aqui as pessoas têm necessidades básicas“ (Porto Alegre, 15 de fevereiro – G).

O OP não é um modelo de gestão uniforme, ele depende da dinâmica de cada local, o desafio do OP em Porto Alegre é reduzir a desigualdade de seus cidadãos.

“Nós aqui tivemos Orçamento Participativo por falta de dinheiro. Se achou um meio de dividir um pouquinho por muitos, com muitos que nada tinham. Então foi uma forma que eu acho assim que na época se criou, não sei se pensaram isso, mas eu acho que era uma forma democrática de discutir o pouco, diante de tanto que faltava e, ali então se viu que a participação fazia vir mais ligeiro as coisas. Então a participação faz isso hoje, tu tem um meio tipo uma associação de moradores, uma união de vilas

ela vai fazer com que uma pessoa acesse mais rapidamente sua necessidade se é assim que o grupo se propõe a fazer” (Porto Alegre, 14 de fevereiro de 2008 – A).

Esse relato demonstra que o OP foi uma forma que o governo encontrou de destinar uma pequena parte do orçamento do município para a população. É necessário ampliar o percentual de recursos em que possuem autonomia para decidir.

Através do depoimento dos participantes, percebe-se que o Orçamento Participativo promoveu a inclusão daqueles que estavam sem voz, estavam excluídos de sua civilidade. Promoveu, também, uma redução da desigualdade social através de obras públicas. Contudo, ainda apresenta algumas insuficiências: Falta o debate da arrecadação fiscal. Ao se restringir uma pequena parte da arrecadação municipal para as decisões públicas, estas ainda permanecem submetidas a lógica econômica, ou seja, se há ou não recursos para executar a obra.

4.2 A Participação cidadã no debate do Orçamento Público em Curitiba

4.2.1 Curitiba: “A cidade da gente”

A cidade de Curitiba ficou conhecida mundialmente pelo planejamento urbano, sendo considerada cidade modelo. Fundada em 29 de março de 1693, recebeu imigrantes de várias procedências como alemães, poloneses, italianos, ucranianos, japoneses, sírios, libaneses, portugueses, espanhóis, africanos (BARBOSA, 2004).

A partir da década de 1970, o processo de industrialização se intensificou na cidade. E foi a partir desse período que a cidade começa um projeto de planejamento urbano. “Um novo desenho urbano apresenta-se em 1974, quando os ônibus expressos inauguram uma nova fase do transporte coletivo, rodando em vias exclusivas, formadas pelos eixos estruturais, que cortam a cidade em forma de estrela” (BARBOSA, 2004, p. 12).

De acordo com Oliveira (2000b), mesmo que a organização da malha urbana tenha alguns méritos, a imagem projetada da cidade pode ser facilmente desmistificada pelas manifestações que ocorreram nesse período. Conforme relata Neves (2006), o transporte público não atendia suficientemente a grande massa de trabalhadores de Curitiba.

Existe, portanto, a construção de uma imagem de cidade modelo, através da propaganda, do *marketing* da cidade. Segundo Sanchez (1999), as cidades se transformam em produtoras de imagem para atrair investimento externo:

É fácil perceber que o *marketing* de cidade vem se convertendo nos últimos anos numa das funções básicas do poder local. A cidade é interpretada como espaço a ser submetido a uma lógica da competição e da gestão, o que muitas vezes leva a uma despolitização do espaço social. A cidade-empresa do modelo empreendedor é apresentada como mercadoria que tem que ser vendida. Dessa forma, compete com outras cidades-empresas. Levando ao extremo esta interpretação, teremos, cada vez mais, cidades em disputa, ostentando qualidades e oferecendo condições mais favoráveis que as concorrentes, para a implantação do capital, o que poderá levar à perda de solidariedades regionais (SANCHEZ, 1999, p. 118).

Muitas foram as marcas atribuídas a cidade de Curitiba, como Cidade Modelo, Cidade Sustentável, Cidade de Primeiro Mundo, Capital ecológica, Capital Brasileira da Qualidade de Vida, Capital social e, atualmente é Curitiba a "Cidade da gente".

A construção da imagem de cidade modelo não é exclusiva de Curitiba, existem outras cidades como Barcelona. E isso tem sido fomentado através da criação de classificação de boas práticas, da concessão prêmios, de reconhecimento internacional.

En ese campo se construyen los canales de interlocución apropiados y de difusión técnica y política eficientes para la aprobación ampliada de los modelos, en un movimiento permanente de reproducción y reafirmación de niveles ya conquistados. La inserción en "redes de ciudades", la organización de grandes eventos de carácter internacional y la otorga de premios y distinciones por parte de las agencias multilaterales evidencian los flujos comunicativos electos como los más apropiados para la circulación y la irradiación de los modelos (SANCHEZ; MOURA, 2005, p. 02).

No entanto, ao analisar a situação de Curitiba, as desigualdades internas e o crescimento de condições de miséria são reveladas, demonstrando que a imagem construída é parcial.

Em revistas especializadas, Curitiba figura como uma das melhores cidades do País para se fazer negócios. Se em sua região central e nas porções industrializadas, a cidade mostra sua face de metrópole com congestionamentos, redes de fibras óticas, conferências via satélite, nos bairros ainda é possível encontrar moradores varrendo a sujeira das ruas, vizinhos conversando em frente ao portão, colonos vendendo hortaliças produzidas em sua propriedade para fregueses antigos,

crianças jogando futebol e a falta de limpeza e higiene aliadas à pobreza, permeando alguns bairros desta cidade tão bela e ao mesmo tempo tão contraditória (BARBOSA, 2004, p. 21).

Souza-Lima (2006) analisa a construção de uma suposta consciência ecológica através da utilização da imagem Capital Ecológica e demonstra que essa propaganda tem tido o efeito contrário.

O título de Capital Ecológica, em um referencial crítico de análise, ao contrário do que pensam seus criadores, coloca Curitiba cada vez mais próxima do pouco desenvolvimento ecológico e mais distante do equilíbrio ambiental. O consumo sem crítica desse genial produto do *marketing* põe a sociedade curitibana mais próxima do “buraco negro” e mais longe de ser caracterizada como referência para as demais capitais que se propuseram a enfrentar com as questões relacionadas ao ambiente (SOUZA-LIMA, 2006, p. 72).

Essa mesma Capital Ecológica é também a Capital Social em que moram e trabalham catadores de papéis em condições precárias (SOUZA-LIMA, 2006; BARBOSA, 2004). Na Capital Social há áreas de pobreza, miséria e violência parecidas com a Vila Leão:

Conforme dados fornecidos pelo IPPUC (2003), a Vila Leão Pimpão I e II, mais conhecida como Vila Leão, é uma área que foi ocupada no ano de 1965, atualmente com 764 domicílios e uma estimativa de 3.056 habitantes, que convivem diariamente com a falta de infraestrutura e saneamento básico. [...] A crescente criminalidade, o tráfico de drogas, a pobreza e a falta de segurança é uma realidade dura com que convive diariamente esta comunidade. A coleta de materiais recicláveis é a principal fonte de renda dos moradores. Alguns fazem os chamados “bicos” como pedreiro, carpinteiro, pintor, diaristas, etc., outros trabalham em empresas e no comércio da região (BARBOSA, 2004, p. 36).

A imagem de Curitiba está inserida no contexto de uma gestão técnica e centralizada, construída a partir do saber técnico, especializado.

Eis aqui o que julgamos ser uma das chaves mitológicas da linguagem da cidade-espetáculo: o êxito das experiências de reestruturação urbana como produto de um conjunto de acertadas decisões técnicas, plenas de racionalidade, alimentadas por uma rara preocupação com o bem-estar público, decisões estas cuja origem sublinha, sobretudo, a forte liderança de apenas um indivíduo (SANCHEZ, 1999, p. 125).

Essa gestão técnica, centralizada e personalista exclui os cidadãos do debate do desenvolvimento local. Os cidadãos recebem o discurso e as obras públicas sem

questionar se são boas, ou melhor, sem questionar se atendem às necessidades locais. Sanchez (1999) questiona a ampla participação da população:

Entretanto, talvez seja conveniente deter-se na natureza desta "ampla" participação: trata-se de uma participação efetiva ou representada, passiva ou ativa, legitimadora ou transformadora dos projetos oficiais? O grau de consenso alcançado não tem fissuras importantes ou elas não são suficientemente visíveis para o cidadão, nem sequer para o estudioso da cidade? (SANCHEZ, 1999, p. 126)

Sem participar diretamente dos projetos e políticas públicas, os cidadãos tornam-se meros consumidores da imagem produzida. "Em Curitiba, ao discutir esta cidadania representada na cidade-espetáculo, nos referimos aos cidadãos que contemplam a cidade modernizada como os "figurantes de um grande anúncio de *griffe* urbanística"" (SANCHEZ, 1999, p. 127).

A administração pública, nas intervenções urbanas, não tem ouvido as necessidades do local, conforme demonstram Oliveira e Souza-Lima (2006). Em um estudo desenvolvido na Vila Pantanal, esses autores demonstram que a vontade popular e a vontade política estão distantes, pois a prefeitura elaborou um Plano de Urbanização sem consultar os moradores do local e, estes vêem o projeto como uma ameaça de expulsão. Muitos têm uma renda muito baixa e a cobrança de impostos pode impossibilitar aqueles moradores de continuarem naquela região, gerando mais exclusão. "O estudo revelou que intervir sem escutar os moradores do local, sem considerar os elementos endógenos, implica não reduzir, mas aumentar e intensificar o processo perverso de exclusão social". (OLIVEIRA; SOUZA-LIMA, 2006)

O desenvolvimento local, para que seja uma alternativa viável deve resgatar o cidadão como atores desse desenvolvimento.

E, também, importa-nos sempre resgatar alternativas de resistência e expressão cidadã que tenham raízes profundas no lugar. Decifrar a base cultural e política dos novos instrumentos de reestruturação urbana e das novas modalidades de gestão parece-nos essencial para a concepção de diversos cenários de futuro, que ampliem as exigências da sociedade e garantam sua presença ativa na condução dos destinos das cidades (SANCHEZ, 1999, p. 130).

Atualmente, a prefeitura municipal de Curitiba adotou o slogan "Cidade da Gente", buscando refletir a construção de uma cidade mais humana. "Curitiba enfrenta agora o desafio de grande metrópole, onde a questão urbana é repensada sob o enfoque humanista de que a cidade é primordialmente de quem nela vive".

(PREFEITURA MUNICIPAL, 2008). Esse enfoque é reforçado com a propaganda feita para o aniversário da cidade, conforme ANEXO V.

Parte desse projeto é promover o desenvolvimento da cidadania em Curitiba, conforme afirma o prefeito Beto Richa em entrevista dada:

O fato é que, em nossa gestão, adotamos “A Cidade da Gente” por acreditar que uma administração deve transformar o espaço urbano em território da cidadania. A prioridade absoluta a obras de caráter social – com a construção de creches, escolas e unidades de saúde já entregues à população – comprova que, na atual gestão, a cidade para o cidadão não é só discurso, mas uma realidade. (RICHA, 2007)

A prefeitura tem promovido audiências públicas nos bairros, porém ainda não há um debate efetivo com a população. Muitas das audiências com a presença do Prefeito tem sido apenas apresentação das obras municipais. Ao falar das obras que estão sendo desenvolvidas, o prefeito demonstra o caráter informativo das audiências:

Em alguns aspectos, a região norte tem uma infra-estrutura social e urbana mais avançada que outras regiões da cidade. Não se trata de privilegiar determinada região, mas de priorizar aquelas em que as necessidades são maiores e mais urgentes, aquelas em que o índice de desenvolvimento humano é inferior. Mas na semana passada, **em audiência pública na Barreirinha, anunciamos a revitalização asfáltica da avenida Anita Garibaldi, assim como a pavimentação de outras ruas do bairro.** Essa obra também estava nos projetos do FDU e agora a prefeitura vai bancá-la com recursos próprios. O Programa Caminhos da Cidade, de ampliação e revitalização das calçadas, está sendo tocado gradualmente, mas com resultados efetivos. É impossível resolver todas as questões em curto prazo. Os recursos orçamentários são escassos, então é necessário estabelecer prioridades (RICHA, 2007, grifado pela autora).

Em Curitiba, também são feitas as Audiências Públicas do Orçamento, que foi batizada pela prefeitura de Orçamento Cidadão. Essas audiências são uma exigência legal na elaboração do orçamento municipal. A prefeitura tem publicado cartazes anunciando a participação dos cidadãos na efetiva decisão de obras, conforme Anexo VI.

As obras para serem executadas devem constar na Lei Orçamentária Anual, portanto é relevante analisar a participação cidadã na determinação das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na elaboração do Orçamento (LOA). Esta análise será feita através dos cidadãos que participam dessas audiências.

Compreender a participação cidadã, em Curitiba, também requer conhecer as experiências que conquistaram espaço público, e os cidadãos exerceram sua cidadania como é o caso do Movimento Popular dos Transportes.

4.2.2 A reivindicação da participação cidadã em Curitiba: O Movimento Popular e o Transporte Público

O Movimento Popular em Curitiba surgiu sob a forma organizada em associações de bairros, Comunidade Eclesial de Base e Movimento para Anistia em 1977 (NEVES, 2006). Esses movimentos tinham como reivindicação melhor condições de vida devido a crise econômico-social que o país enfrentava.

De acordo com Neves (2006), o Paraná sofreu um processo de urbanização na década de 1970 que teve como reflexo o aumento da população e o aumento na periferia da cidade agravando as desigualdades. Essa realidade levou a administração da Prefeitura a criar planos de habitação popular através do BNH, porém essas políticas não foram suficientes para resolver o problema do crescimento da população por conta da migração do campo para a cidade.

Ainda sobre o problema da moradia, Neves (2006) ressalta que por conta de uma especulação imobiliária foram criados loteamentos clandestinos. Nestes moravam cidadãos que pagaram por essas terras mas não podiam legalizar, e não eram atendidos pela prefeitura pois não pagavam impostos.

Nesse contexto: “Surge a organização dos moradores desses loteamentos clandestinos, através das CEBs e de Associações de Moradores de Bairro para enfrentar a especulação urbana” (NEVES, 2006, p. 56). Essas associações conseguiram colocar a público os problemas sociais que enfrentavam nas mãos das imobiliárias.

Outras associações de bairros surgiram em Curitiba, algumas ligadas às CEBs outras vinculadas ao Conselho de Representantes. Essas associações surgiram para garantir a posse de áreas ocupadas. Em 1982, surgiu o Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana (MAB) que tinha como reivindicações: “Regularização de loteamentos clandestinos, esgoto, manilhamento, rede de água, iluminação pública, extensão de linhas e congelamento das tarifas de transporte coletivo, creches, postos de saúde, educação, etc...” (NEVES, 2006, p. 78). Essas reivindicações foram levadas ao prefeito de Curitiba.

Em 1979, o problema do Transporte Público foi levado à Prefeitura Municipal de Curitiba, pelos sindicatos e associações de bairro que exigiam o transporte coletivo com horário integral (dia e noite) e o congelamento das tarifas. A união do movimento sindical ao movimento popular devia-se ao fato de que o transporte coletivo estava gerando um problema econômico aos trabalhadores, pois as tarifas eram um peso para seus salários e os horários de ônibus limitavam o deslocamento dos trabalhadores a seus trabalhos.

Em 1981, o então prefeito de Curitiba Jaime Lerner, recebeu o Movimento Popular de Transportes e admitiu a participação popular no Conselho Municipal de Transportes. “Nesta audiência, pela primeira vez, o prefeito assumiu o compromisso de abrir o Conselho Municipal de Transportes à participação popular. O Movimento Popular indicou a Comissão Pontifícia de Justiça e Paz do Paraná como sua representante no conselho (NEVES, 2006, p. 141).

Porém, de acordo com Neves (2006), o prefeito por pressão dos empresários do transporte acabou não nomeando o representante indicado pelo movimento popular de transporte para o Conselho Municipal de Transporte. Este era um reflexo da gestão centralizadora e autoritária do prefeito.

A mobilização da sociedade continuou e um dos reflexos da insatisfação com o governo anterior e do poder político dos movimentos populares foi a eleição do candidato de oposição que havia se comprometido com uma gestão com maior participação popular.

O Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana (MAB) deu continuidade às reivindicações do transporte, através da criação do Conselho dos Transportes. “A criação dessa comissão foi fundamental para qualificar os militantes e as lideranças do Movimento Popular no domínio do conhecimento sobre o transporte coletivo” (NEVES, 2006, p. 144).

A qualificação do movimento popular nas questões técnicas permitiu o diálogo mais aberto com os técnicos da prefeitura, proporcionando maior competência destes atores sociais. Apesar desses avanços na participação o jogo político entre empresários e prefeitura ainda prevalecia. Logo, buscou nos sindicatos e nos partidos políticos apoio as suas reivindicações, que foram fundamentais na ampliação da força do Movimento (NEVES, 2006).

Em 1984, a prefeitura permitiu o acesso aos dados contábeis das empresas

de transporte coletivo através da criação da Comissão de Verificação de Custos Tarifários. Essa foi uma importante conquista do Movimento Popular, pois foi com os relatórios da comissão que o Prefeito Roberto Requião em 1987 anulou com nove empresários do transporte, contratos prorrogados ilegalmente na gestão do prefeito Jaime Lerner de 1981 (NEVES, 2006).

A partir de então, novas conquistas foram conseguidas pelo Movimento Popular, como: “as empresas do serviço de transporte deixaram de ser concessionárias para ser permissionárias, podendo perder a permissão se não cumprissem o contrato” (NEVES, 2006, p. 165). Mas, apesar dessas conquistas, o Movimento perdeu participação pois no governo do prefeito Roberto Requião houve uma priorização da democracia representativa em detrimento da democracia participativa.

Dessa forma o Movimento Popular em Curitiba acabou se dispersando, e essa dispersão foi reforçada pela abertura política que levou as reivindicações populares para os partidos políticos que agora lutavam pelo poder.

A análise dessa dispersão também pode ser feita sobre o ponto de vista das características desses movimentos que são dinâmicos, porém instáveis.

As classes populares se organizam numa extrema variedade de planos, segundo o lugar de trabalho ou de moradia, segundo algum problema específico que as motiva ou segundo algum princípio comunitário que as agrega. Em cada forma de organização se manifesta a obsessiva preocupação com a própria autonomia. Suas formas de expressão são as mais variadas, mas privilegiam as 'ações diretas', através das quais manifestam suas vontades. Por isso tudo são muito intermitentes, mutáveis, ágeis, tanto quanto instáveis (SADER, 1988, p. 313).

No caso de Curitiba as conquistas da participação popular na gestão do transporte coletivo foram expressivas, porém uma vez que alguns problemas foram sanados, o movimento se dispersou. O que fica é uma experiência da democracia direta bem sucedida que pode contribuir como referências na construção de uma democracia participativa na gestão pública na capital paranaense.

4.2.3 As Audiências Públicas do Orçamento

O movimento dos transportes em Curitiba demonstrou que a sociedade foi capaz de se organizar e reivindicar mudanças para que suas necessidades fossem

atendidas. No entanto, de um lado houve por parte do governo municipal a adoção uma administração pública tecnocrática e de outro lado, houve uma dispersão do Movimento Popular de Transportes. E esses fatores contribuíram para que não houvesse um aprofundamento da participação cidadã nas decisões públicas.

As Audiências Públicas de Orçamento foram criadas para atender a uma exigência da lei federal e da lei orgânica do município, que colocavam como requisito a consulta pública para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual.

De acordo com a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, são definidos que:

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Portanto, a base legal para as audiências são: Constituição Federal - 1988, Lei Orgânica do Município - 1990, Lei Complementar 101/2000 . LRF, Lei Federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, Portarias Interministeriais da Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal, Instruções Técnicas do Tribunal de Contas do Estado e Leis Municipais 11.652/2005 e 11.994/2006.

As Audiências Públicas do Orçamento são na realidade consultas feitas à população que ocorrem no primeiro semestre para a discussão das diretrizes orçamentárias e no segundo semestre para a discussão do orçamento anual. Em 2008, essas consultas foram chamadas de ORÇAMENTO CIDADÃO.

A cidade é dividida em nove regionais, e as reuniões para a consulta são feitas em três dias, sendo que as consultas ocorrem nas em três regionais simultaneamente nessas datas conforme ANEXO III. O cidadão pode participar de qualquer uma dessas reuniões, ou pode encaminhar sua sugestão pela internet, ou pelo serviço de informações por telefone, ligando para o número 156.

A divulgação das Consultas é feita por meio de cartazes nos ônibus e terminais

de ônibus e ruas da cidadania. E também é anunciado no *site* da prefeitura e nos meios de divulgação como jornais, rádios e televisão.

As consultas têm a duração de uma hora e trinta minutos, iniciando às 19h30min até as 21h. Ao chegar às Audiências sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária, os cidadãos preenchem um formulário (ANEXO IV) no qual podem eleger três temas respondendo o que deve ser feito e onde deve ser feito.

As opções de temas são: Ruas e Trânsito (pavimentação, calçadas e trânsito); Saneamento; Iluminação Pública; Meio Ambiente; Abastecimento; Cultura; Transporte; Habitação; Saúde; Desenvolvimento Econômico e Trabalho (DET); Educação; Segurança; Ação Social; Turismo; Esporte e Lazer. Essas sugestões são depositadas em uma urna.

No primeiro momento os técnicos da prefeitura são indagados sobre quais obras já estão contempladas no orçamento de 2007, ou se já tem alguma previsão para 2008, e são dedicados 30 minutos para essa questão. Em segundo momento, são escolhidas algumas das sugestões colocadas no formulário e são discutidas as diretrizes para 2008.

Nas Audiências para a Lei Orçamentária Anual (LOA), a metodologia é parecida, no entanto os cidadãos, ao invés de discutir as grandes diretrizes da cidade, eles sugerem obras para seu bairro na qual pode eleger 3 prioridades conforme anexo VII. Nessa audiência vai um representante de cada secretaria e se o cidadão desejar pode elaborar perguntas por escrito (Anexo VIII) para ser respondida na audiência. Nesse formulário é necessário preencher o nome, endereço, telefone, pois perguntas anônimas não serão respondidas.

Os cidadãos podem ainda participar pela internet, cadastrando-se no *site* e elegendo três prioridades conforme anexo IX. Podem também dar suas sugestões através do telefone 156. A participação na internet e pelo telefone ocorre nos mesmos dias em que são feitas as reuniões nas regionais.

De acordo com dados fornecidos pela prefeitura, na fase da LDO, foram dadas ao todo 15.320 sugestões. Estas foram recebidas da seguinte forma: 70,6% através de consultas proativas (efetuada pela central de relacionamento); 23,5% nos nove eventos das regionais, e 5,9% através da internet.

O resultado das consultas da Lei de Diretrizes Orçamentárias demonstrou que a preocupação maior dos participantes é a segurança, em segundo lugar foram

priorizadas as Vias de Acesso, em terceiro lugar, a Saúde, em quarto lugar a Educação e, por último, o Trânsito, conforme tabela 4.2.

	1a. Prioridade		2a. Prioridade		3a. Prioridade		TOTAL	
	Política	%	Política	%	Política	%	Política	%
1	Vias	27.40	Segurança	19.93	Segurança	17.52	Segurança	22.22
2	Segurança	26.01	Vias	17.09	Vias	14.85	Vias	21.36
3	Saúde	10.57	Saúde	16.17	Saúde	13.66	Saúde	13.07
4	Trânsito	5.69	Trânsito	6.37	Educação	9.52	Educação	5.92
5	Esporte e Lazer	4.91	Educação	6.27	Transporte	7.84	Trânsito	5.82

Tabela 4.2: Síntese das Consultas da LDO

Os resultados em relação à consultas da Lei Orçamentária Anual apresentam prioridades por bairros conforme figura 4.3.

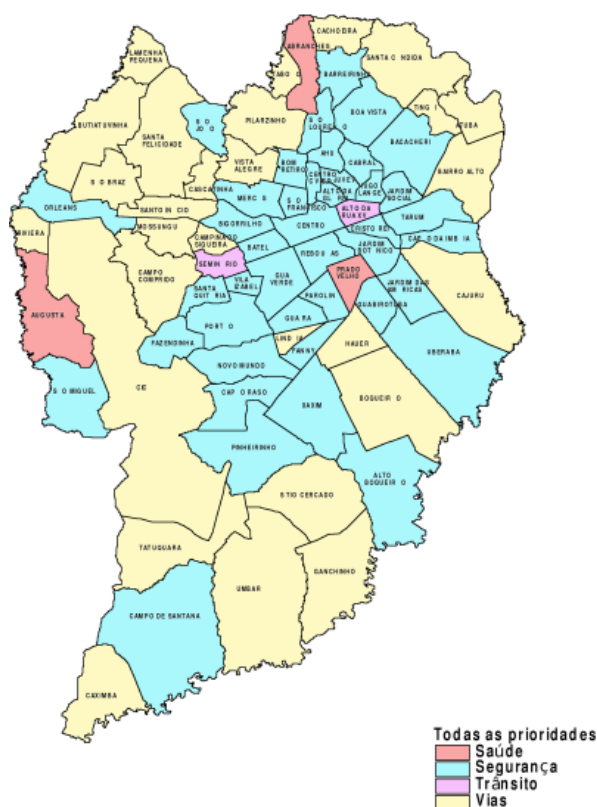


Figura 4.3: Prioridades por Bairro

De acordo com o grau de participação (BORDENAVE, 2007), as experiências de Curitiba ainda são caracterizadas por ser apenas uma consulta obrigatória. E o espaço público não é autônomo e depende da prefeitura para marcar as datas das

reuniões. Pelo curto espaço de tempo e por reunir muitos bairros em uma mesma consulta, os representantes da população não conseguem estabelecer um diálogo com os cidadãos no debate dos problemas da cidade. O resultado dessas audiências é utilizado pela prefeitura na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária anual, porém a escolha final de quais serão as diretrizes ou quais serão as prioridades ficam a cargo do técnico da prefeitura.

Portanto, apesar do aprendizado que os movimentos tiveram com a experiência do Movimento Popular dos Transportes, esse conhecimento não foi aproveitado para a discussão do Orçamento em Curitiba. O resgate desse aprendizado poderia contribuir para o aprofundamento da democratização do espaço público criado pela necessidade do cumprimento da legislação.

O debate do desenvolvimento local requer o resgate da cidadania, portanto a análise dessas audiências, não poderia ser feita através do distanciamento acadêmico, logo foi fundamental o diálogo com seus participantes.

4.2.4 A análise da experiência da participação cidadã e na promoção do desenvolvimento local: A percepção dos sujeitos históricos

Visando atender aos objetivos desta pesquisa, a compreensão do desenvolvimento local através da participação cidadã, os dados das entrevistas foram, da mesma forma que os dados de Porto Alegre, divididos em:

- A)** Experiência na Participação Cidadã – Qual é a trajetória dos entrevistados no exercício da cidadania?
- B)** Processo de Participação – Qual é a metodologia utilizada nas audiências públicas do Orçamento de Curitiba?
- C)** Grau de participação do cidadão nas decisões orçamentárias municipais – Qual o peso das decisões dos cidadãos na definição e execução do Orçamento Municipal?
- D)** Desenvolvimento da Cidadania – De que forma a cidadania é desenvolvida dentro do espaço público das audiências públicas do Orçamento?

- E) Contribuição da participação cidadã na promoção do desenvolvimento local
– Quais são as evidências da contribuição da participação cidadã no desenvolvimento local através das decisões orçamentárias?

Experiência na participação

Os participantes entrevistados geralmente estão ligados a alguma associação de moradores, e já possuem um histórico de participação anterior ao início das audiências públicas, como por exemplo, nos Conselhos de Saúde.

“Eu fiquei presidente da associação de moradores do bairro por 6 anos, desde o primeiro ano a prefeitura começou a mandar convites, com o Cassio Taniguchi ainda. Cada vez que iam acontecer as audiências, a prefeitura passava diretamente na minha casa e deixava 10, 15, 20 convites para aquela determinada audiência naquele dia, no bairro” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – C).

Esse participante começou a participar das Audiências Públicas do Orçamento, desde seu início, a convite da prefeitura pois fazia parte de uma associação de moradores.

“Depois que eu me aposentei. Faz uns 11 anos. Foi depois que me aposentei, porque quando você está trabalhando não tem como você participar. Você vai perder dia de trabalho? Tem coisas que acontecem de manhã ou 3 horas da tarde. Pessoas que estão trabalhando não têm como, então você tem que ter tempo livre para se dedicar aquilo ali Em toda área pública, porque tem pessoas que ganham de vereadores, para estarem ali. Então eles não fazem outra coisa, eles trabalham para o vereador. Agora nós que não trabalhamos para vereador, nós que não temos benefícios de ninguém, temos que viver com a nossa própria perna, temos que ser aposentado, senão não consegue” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

Esse participante relata que só pode se dedicar integralmente às questões da comunidade após aposentar-se, e relata que alguns encontros com a prefeitura ocorrem durante o horário comercial. Portanto somente aquele que já se aposentou, ou que faz isso por profissão como os assessores dos deputados, pode dedicar-se e participar.

“Porque a gente aprendeu. Começou com um padre da região que hoje é falecido, ele sempre fazia as coisas da comunidade acontecer. Eu moro na região desde 1989. Mas as pessoas que estão por lá antes, conheciam o padre Wenceslau.

Ele reunia a população, discutia as necessidades e vamos atrás, vamos nos órgãos competentes” (Curitiba, 02 de Julho de 2008 – A).

O aprendizado de participação remete o período em que novos personagens entram em cena (SADER, 1988), em que surgiram movimentos demandando melhores condições.

“Eu comecei a participar mais efetivamente sobre essa questão a partir de 1997, quando comecei a integrar o conselho local de saúde representando o local onde nós moramos. E com o andar da experiência a gente foi participando. (...) Eu tive a oportunidade de ter uma experiência muito grande, me aproximei bastante do professor chamado Dr. Gilson Carvalho que é de São José dos Campos. Ele era especialista na área, e foi inclusive do Ministério da Saúde em 1990 se não me engano, quando o Itamar assumiu o governo. Mas ele era um militante bem antigo, e São José dos Campos tinha uma experiência bem própria disso, ele até citava isso. As pessoas se aposentavam e as pessoas alegavam que não podiam participar de reunião. Então começou a se cobrar daquelas pessoas que ficavam na praça conversando, nos bares. “Se vocês estão reclamando, porque não vão participar da discussão?” Aí o pessoal começou a se envolver e foi se integrando no processo e compreendeu. E depois em contato com ele, ele nos deu uma base sobre o que é a tramitação no processo orçamentário. Desde o PPA, desde a constituição da lei orgânica, da constituição estadual, da constituição federal, e daí sim da questão do PPA, da LDO e da LOA. Aí que tive a compreensão disso” (Curitiba, 02 de julho de 2008).

Este participante relata que seu envolvimento nos conselhos de saúde lhe deu conhecimento sobre o processo orçamentário, sendo a participação um momento de aprendizado, de educação não formal (GOHN, 2001).

Processo de participação

O processo de participação, iniciado por uma exigência legal, não atendeu às aspirações dos cidadãos por ter maior participação nas decisões municipais, sendo apenas um evento para cumprir o calendário oficial de aprovação do orçamento

“É extremamente tecnocrática a administração. São decisões tomadas em gabinete, em que pese por uma questão de marketing e até porque a lei exige, é submeter isso a uma consulta popular que são as chamadas Audiências Públicas. Isso não é uma medida tomada pela administração municipal, mas sim uma exigência

de uma legislação maior que já vem de algum tempo. Só que o objetivo da lei era justamente contemplar o dever, ou as aspirações enfim da população, possibilitar essa participação popular. Então o que acontece? A lei manda que você para formular a Lei de Diretrizes Orçamentárias que é a que vai balizar a LOA, a lei orçamentária, seja submetido à consulta popular” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – D).

A percepção do participante é de que a prefeitura ainda concentra muito suas decisões em seus técnicos e que essas reuniões só ocorrem por exigência legal e para o *marketing* do governo.

“Quem participa daquelas reuniões são mais funcionários, aquelas pessoas mais ligadas, mais ligada a algum vínculo com a comunidade. São pessoas de associação de moradores, clube de mãe, são pessoas que sempre estão mais ligadas com o núcleo, com a administração regional. As outras pessoas da comunidade não vão, não têm interesse em ir. Então participa mais gente que está ligada com eles ali. São pessoas ligadas na área de saúde, de clube de mães, da associação de moradores que participam. Ao contrário, o pessoal da comunidade, você não vê ninguém. Tem assessores de vereadores, dá muito assessor de vereadores, vai muito também lá, e funcionários da prefeitura. É sempre aquela balela de sempre” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

O participante relata que a maioria das pessoas que participam dessas reuniões está ligada a prefeitura, ou são assessores de vereadores. Inclusive relata que é o interesse da comunidade em participar é muito pequeno, mesmo nos movimentos sociais.

“Nesse ano foi o seguinte, foi distribuído para algumas pessoas responderem o seguinte: Escolha 10 pontos ou 10 aspectos que você mais gosta de Curitiba. Agora escolha 3 medidas que você gostaria, intervenção que você gostaria que fosse feito. A construção de uma praça, o manilhamento, coisas dessa natureza. E recorre-se a isso aí. Só que isso é feito em meia hora” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – C).

Esse participante relatou que na reunião que participou este ano, além do formulário de sugestões, recebeu também um formulário para responder o que mais gosta de Curitiba. Essa observação remete ao cidadão que deve contemplar a *griffe* da cidade (SANCHEZ, 1999). E destaca que o tempo para o debate das prioridades é muito pequeno.

“Chega nessa hora, a gente pergunta e toca naquela ferida. Eles te rodeiam

e você tem que ficar satisfeito com as respostas que eles te deram. Não adianta ficar batendo boca, também. E muitas coisas é na palavra científica, na palavra científica e nós comunidade não temos nenhum representante. Não temos um advogado para estar ali para nos ajudar a abrir o jogo, a debater, mostrar. Nós não temos nada disso aí, então deixa muito a desejar certas coisas para a comunidade” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

Ao falar sobre a oportunidade de questionar a prefeitura, esse participante afirma que as perguntas que são sensíveis à administração pública ou não são respondidas, ou são utilizados argumentos técnicos para respondê-las. O que remete às relações de mando e obediência, aquele que detém o saber técnico manda, e o “ignorante” obedece.

“Na hora das perguntas, as perguntas, tem certos elementos da base que fazem cada pergunta que olha... Algo que já está esclarecido, eles voltam a perguntar. Por que se já está esclarecido porque voltar novamente naquilo? Por que perguntar aquilo, já se clareou? Pergunta outra coisa que não está claro ainda, que não deixou claro para a gente. Então eles enfocam naquilo que já foi clareado. Então torna-se muito cansativo, em toda área. Se você for participar de uma conferência de saúde é a mesma coisa, acontece a mesma coisa. Você não sai satisfeito. Você nunca sai satisfeito” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

O participante demonstra sua frustração com a falta de debate nas reuniões, pois se perde muito tempo discutindo questões triviais e o que realmente importa não é discutido. Isso demonstra que somente uma reunião por ano é pouco para o debate dos muitos problemas que a cidade apresenta.

“A divulgação deles... é feita a divulgação, está no ônibus, está pregada por aí. Mas aquele negócio que eu disse para você, às vezes a TV ou o jornal anuncia, ou senão algum programa de rádio de algum vereador. Mas as pessoas às vezes não estão muito ligadas à LDO. Não sabem o que é Lei Orçamentária. Essas siglas... Às vezes deixa a desejar muita coisa” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

Esse participante relata que a divulgação feita pela prefeitura está distante de um diálogo claro com a comunidade que geralmente não possui conhecimento técnico.

“Porque nós não temos um órgão que nos apóie, deveria ter. Dizem para você procurar o ministério público. Como procurar o ministério público? O ministério público deveria vir até nós. Não, você tem que estar sempre indo procurar ele. Tinha que ter

junto a nossa base, a nossa regional o ministério público. Você poderia chegar nele e falar: “Está acontecendo isso, em tal setor, tal setor e tal setor.. Daí passariam para eles. A gente não tem contato com o ministério público, está muito distante da comunidade. E você fica assim, eu vou lá falar com a promotoria pública, já fica meio... É mais fácil, eles virem até nós. Seria bem mais interessante. É uma coisa que poderia acontecer e pode ser que até aconteça” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

O participante relata que em muitas vezes a burocracia é um obstáculo para a resolução efetiva dos problemas da comunidade, repassando os problemas a outras instâncias do poder público como o ministério público.

“Deveria dar um retorno melhor e falar em uma linguagem mais acessível à população” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

O participante reclama da falta de retorno e utilização de termos técnicos para explicar as questões aos cidadãos.

“Nós passamos a freqüentar, e com o tempo começou a vir a frustração porque você ia, a intenção da gente. A gente pensava que poderia dar uma contribuição completa para a discussão do orçamento e o que não acontecia. Porque você chegava na audiência, a audiência tem uma duração de 3 ou 4 horas, dois terços do tempo era com apresentação, era como tinha sido feito, era uma senhora de uma explanação daquilo que acontecia. Sobrava um terço do tempo, e esse tempo você tinha que apresentar a proposta, ali. Já tinha uma mesa composta. Só que acontece o seguinte, a prefeitura sempre levou muita gente aliada. Quando você começava a audiência, começava abrir a participação do público, eles já chegavam e falavam. Um monte de gente chegava ali para apresentar suas propostas, em determinada rua para asfalto ou coisa do gênero assim e aquilo era suficiente para encher o tempo” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – C).

O participante relata que metade do tempo da Audiência é destinada à apresentação do que tem sido feito pela prefeitura, ou seja, para informar as decisões já tomadas. Somente uma pequena parte do tempo é destinada à apresentação de proposta, e a maior parte desse tempo é preenchida por pessoas ligadas à prefeitura.

“Quando você conseguia uma participação, quando alguém conseguia fazer uma pergunta questionando, vinha um monte. A mesa já estava pronta, já te classificavam como uma pessoa, que estava questionando, que estava querendo tumultuar o processo, coisa do gênero assim. Então, você chegava, qualquer pergunta

que vinha assim, chegava toda a mesa e falava, todos no mesmo tom, falando que não era aquilo, questionava. Enfim tinha resposta momentânea para aquilo ali. Então você ficava, e você normalmente era minoria e sempre foi. Porque eles levam, eu participei aqui (Cajuru) e participei em duas no Boqueirão, até para ver se mudava alguma coisa lá. Mas o processo é o mesmo. A dinâmica é a mesma. Eles preenchem apenas aquele papel que é obrigatório por lei e no mais não colhem nada” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – C).

O participante relata o constrangimento que passou ao questionar a prefeitura, demonstrando que esse espaço ainda não é propício para do diálogo. O cidadão ainda é visto como uma ameaça à ordem.

“No caso das audiências, ela não participa porque são as mesmas pessoas de sempre. A comunidade mal fica sabendo. Porque às vezes eles passam algum recado na televisão ou alguma publicidade no rádio. Vai ter audiência pública, no dia tal. Mas falam de uma coisa genérica, notícia, dá o informe que estão acontecendo as audiências públicas. A CBN por exemplo, ela passa que hoje tem audiência pública no Boqueirão, no Xaxim, dá os três bairros que está acontecendo. Mas aquela mobilização de chegar em vir chamar, mesmo porque o espaço se eles quisessem fazer, o espaço que eles reservam não era para comportar tanta gente. As primeiras que foi, fizeram aqui no auditório da regional do Cajuru. Fui também no auditório do Boqueirão que é para 200 pessoas. Então não dá para você fazer, em um bairro de 300 mil pessoas como é o Cajuru. Não dá nem para fazer amostragem, tirar escala. É uma coisa muito pequena mesma” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – C).

O participante afirma que o espaço destinado à reunião é pequeno, e que não há grandes mobilizações da população para participar. E mesmo que houvesse, não haveria espaço para as pessoas.

“Algumas pessoas já previamente definidas, todos os anos são as mesmas, são avisadas. Outra coisa, é colocado um cartaz por exemplo nas ruas da cidadania, em alguns pontos que a prefeitura considera estratégico, nos ônibus chamando para audiência pública. Muita gente, não sabe o que é isso. A maioria não sabe o que é isso, o que é audiência pública? Para que existe?” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – D).

O participante expõe que nos anos em que participou das audiências, encontrou as mesmas pessoas. E que as propagandas não têm sido efetivas, pois a comunidade não foi informada da importância de se participar de uma audiência pública.

“E aí, na seqüência da audiência, recebe-se lá essa pseudo consulta e aí você tem direito de formular algumas perguntas, é aberto. Não te deixam, nem você ir para um tipo de uma tribuna, né? Onde o cara às vezes pode se manifestar publicamente. É por escrito e lá eles selecionam as perguntas, ‘Por semelhança, nós vamos responder, essa, essa e essa perguntas’. Você não sabe se na mesa, o pessoal que está ali é funcionário. ‘Ah essa é semelhante, é semelhante.’ E essa não” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – D).

O participante conta que não há momento para se pronunciar oralmente (tribuna). E não há clareza na seleção de perguntas, pois devido à escassez do tempo é necessário escolher quais perguntas poderão ser respondidas.

“Aí responde essas perguntas. Normalmente é um funcionário subalterno, daquele departamento que vem responder e dizer o que pode e o que não pode. Se não é possível fazer. Se não tem conserto. E os técnicos definem” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – D).

Nas reuniões as pessoas designadas para responderem às perguntas não são os secretários. E a decisão sobre determinado assunto é justificada com argumentos técnicos.

“Na verdade as grandes demandas, não são essas, que nós estamos tentando realizar, que vem da base dessa pirâmide, são as demandas que se originam no topo da pirâmide e que normalmente beneficiam poucas pessoas” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – D).

A fala desse participante revela que ainda não houve uma inversão de prioridades em Curitiba. As ações da prefeitura deveriam ser demandadas diretamente da base.

“Ele faz a audiência pública, chega lá na audiência pública tem um tempo para a discussão, mas na realidade quando abre aquele espaço para o público, eventualmente um ou outro no nosso caso a gente sempre está lá, quando a gente tem a oportunidade, protocola o documento e faz intervenção quando é permitido. De um tempo para cá, não se permite mais intervenções orais. Então a gente escreve no papelzinho e a prefeitura vai lá e responde: “Nós vamos estudar”. O que acontece na tramitação documental, nenhum documento desde de 2003 que a gente está na associação de moradores, nenhum deles foi respondido oficialmente pelo município. A gente protocola, entrega em tempo hábil mas não tem resposta, se foi ou não colocado

no orçamento. E quando tem audiência a gente sempre pergunta: Sobre o item tal e tal do protocolo anterior, do dia tal, como está? Quem vai lá responder, não tem resposta porque nem chega na mão dele o documento” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

Esse participante tem protocolado formalmente seu pedido nos órgãos da prefeitura, no entanto não obteve nenhuma resposta concreta por parte da administração pública.

“Não sei, talvez para não gerar polêmica, não fazer contestação. Eu não sei, ia gerar um debate” (Curitiba, 02 de julho de 2008).

Ao ser questionado porque foram proibidas as intervenções orais, esse participante responde que é para inibir o debate, para não haver ameaça à ordem.

“A pessoa vai lá, faz aquela formalidade, passa aquele prazo, tem uma hora e quando chega a hora que é aberta para a intervenção, a pessoa está pedindo para cortar a grama na frente da casa dela, tá pedindo para arrumar o buraco do asfalto. Então, na LDO é uma audiências que deveria tratar de coisas macro, de diretrizes, e essas diretrizes deveriam ser uma proposta do que a população quer para mostrar ao prefeito e não o contrário. Hoje ele traz a diretriz dele, tanto é que ele chega à apresentação e diz as sete diretrizes são essas. Ele dita a qual é a regra. E se a população não quer essas e tem uma outra, ela tem que trabalhar dentro da proposta, para tentar encaixar uma proposta” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

Esse participante relata que muitas pessoas que participam dessa audiência não compreendem o que está sendo discutido. Nas audiências da LDO, os participantes discutem problemas privados. E afirma que a proposta da LDO deveria partir da comunidade e o que acontece é justamente o contrário, a proposta já vem pronta da prefeitura.

“É uma campanha que poderia se fazer mais efetivamente. Porque normalmente é o seguinte, o papel sai com 5 ou 10 dias antes. Então muitas vezes não dá nem para se estruturar, tem que se organizar. Às vezes tem que reunir a associação de moradores e não dá tempo. A gente já se antecipa, quando chega no mês de fevereiro ou março a gente já coloca esse assunto em pauta na associação para tentar consolidar as idéias, O que nós vamos propor? Isso é porque a gente sabe, quando não tem compreensão é naquele momento, daí fica naquele varejo. “Olha tem um cachorro solto ali na rua.” Aí vai lá na LDO, para pedir para prender o cachorro. Ai fica aquele negócio: Qual é seu nome fulana? O telefone da senhora? Aí anota

para ir lá no outro dia, dar prestação para aquela pessoa porque ela se manifestou no microfone ou no papel. A gente compreende que nesse momento deveria se discutir uma questão de divisão do bairro, da região, da cidade” (Curitiba, 02 de Julho de 2008 – A).

O participante relata que da forma como é divulgada a reunião, não há tempo para as associações se reunirem para debater suas prioridades. Por conhecer o processo e saber da exigência legal dessa reunião, ele se tem antecipado e procura levantar junto a sua comunidade as necessidades da região. Relata também que os cidadãos que participam não compreendem o que deve ser discutido e não possuem visão do coletivo.

Grau de participação do cidadão nas decisões orçamentárias municipais

Devido à falta de retorno da prefeitura às demandas feitas pelos cidadãos e à ausência de ferramentas de acompanhamento da execução orçamentária, o grau de participação dos cidadãos de Curitiba nas decisões é muito pequeno. Na verdade, as demandas se tornam sugestões que podem ou não serem atendidas pela prefeitura.

“Nós temos essa visão, desse aprendizado, de experiência principalmente da orçamentária, que é uma parte fundamental, porque os governantes alegam que tem que estar no orçamento” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

O participante compreende que é importante a discussão do orçamento, para a gestão das questões públicas.

“Não vem daqui para cá, eles já vêm com o negócio pronto. Tudo já vem pronto, o pacote já vem pronto. Não vem para a discussão. Depois, você por exemplo, você faz as perguntas. Algumas perguntas são recolhidas e respondidas na mesa. Outras perguntas eles levam. Eu fiz perguntas e até hoje não me mandaram respostas, não me ligaram nada. Sempre protegendo o lado deles e não nosso lado” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

O participante afirma que as consultas são meramente informativas, pois em sua opinião, as questões já são decididas previamente.

“Sempre é o que vai acontecer, o que está acontecendo. ‘Vai sair isso? Tá, vai sair isso, saiu.’ Mas aquilo que nós pedimos, muitas coisas que estava na campanha na eleição passada, a gente pergunta, a gente procura saber, como por

exemplo na área da educação, você procura saber da educação. Aí vem a secretária e responde, mas ela responde para você porém não toca naquilo que você perguntou. Elas rodeiam, rodeiam. Por exemplo, foi prometido na campanha passada escola em período integral, então eu perguntei sobre educação e escola em período integral. Respondem: 'Mas nós estamos construindo creches.' Mas aquilo ali não é uma escola em período integral. A criança entre com seis meses ali, a vai para o jardim da infância, depois para o pré e já encaminha. Mas não é uma escola em período integral, é período integral porque é uma creche. Daí ele vai para o jardim e o pré. Daí o primeiro ano, o segundo ano, o terceiro ano que deveria ter período integral não está acontecendo e foi promessa de campanha" (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B.)

O participante relata que eles só ficam sabendo da obra quando esta já foi decidida. E que muitos dos seus pedidos, que inclusive foram promessa de campanha, não foram atendidos. Quando questionam a administração pública sobre determinada obra, a resposta dada é demonstrar outras obras que a prefeitura está fazendo, não respondendo aquilo que realmente foi perguntado.

"É a mesma coisa que as outras, não vai mudar nada. Era bom que mudasse, que eles ouvissem, mas não vai mudar nada. O Pacote já vem pronto. Você sabe que o que está para acontecer, vai ser aquilo que vai acontecer. É só mesmo para dizer assim: 'Nós vamos fazer isso acontecer, isso e isso.' Então você quer botar alguma coisa. Ah! Por que não asfalta tal rua? A resposta é: 'O vereador do bairro tem que colocar na emenda dele'. Por exemplo, essa minha área Vilas Oficinas, nós não temos um vereador. Não tem um vereador próprio, ela não elegeu um vereador. A comunidade da Vila Oficinas, ela não elege um vereador, ela vai votar eu um cidadão que mora em outro bairro, no bairro Alto. Ele nunca fez nada para o bairro, mas ele monta um gabinete próximo da eleição, fica por aqui, capta voto por aqui e depois ele se manda. O pessoal não tem aquela noção. Nós temos que eleger uma pessoa da nossa região para ver as questões do nosso bairro, nossas necessidades. Depois que passam as eleições, nós somos esquecidos" (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B.)

O participante demonstra uma falta de esperança na mudança dessas reuniões. Expõe que em certas ocasiões em que procurou a prefeitura, está afirmou que determinados pedidos devem ser feitos para os vereadores. Portanto, aqueles que não possuem representantes em suas regiões ficam desamparados.

"Na última foi esclarecido. Tinha a secretária e ela esclareceu que está para sair e de fato saiu. Por exemplo temos o colégio Dorival de Brito, quando chega o

tempo da LOA eu peço uma melhoria para o colégio. E como o colégio é num prédio da união que foi cedido para o município, eles alegam que não podem colocar muito dinheiro em cima porque o patrimônio não é da prefeitura, o patrimônio é da união. Você vai lutando, lutando... Precisava de banheiro, porque o colégio, o colégio foi feito para adultos. Não era colégio para criança, eles trabalhavam com adultos, era internato. As pessoas vinham aqui do interior e ficavam estudando aqui, e moravam na escola. Era de 1o ao 3o do antigo científico. Agora como colocaram crianças pequenas, então não é uma coisa que foi feito para criança, foi feita para adulto. Tem muita coisa que é perigoso, não dá. Você tenta, tenta, tenta, mas é difícil você conseguir, por causa desse caso. Ai você pergunta: “Não. Foi lá para Brasília... Tá com ministro tal...” E escuta falar outra coisa. Mas a luta continua, tem que continuar, tem que participar sempre. E sempre ir retificando, pedindo, pedindo até né ... Vamos ver se na próxima eleição a gente consegue fazer um vereador, de nossa comunidade, da Vila Oficinas que seja uma pessoa que não ganhe a eleição e vire as costas para a comunidade” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

Uma das obras demandadas para sua região era a reforma e a adequação de uma escola. No entanto a prefeitura não executa a melhoria por estar em um prédio federal. O cidadão não compreende a atitude da prefeitura pois os alunos são do município.

“A inspiração vinha, porque a gente tinha aquela expectativa, que conhecia que Porto Alegre tinha o Orçamento Participativo, a gente tinha alguns depoimentos de como acontecia nos bairros, o pessoal fazia uma audiência pública de verdade, e elegia delegado para representar determinado bairro. E a gente via passar isso aqui, que tinha audiência pública, mas de público só tinha o nome, porque do mais era uma reunião com pessoas escolhidas, porque chegava na associação e cada associação levava 3, 4, 5 pessoas, já tava todas elas que apóiam, que sempre andavam junto com a prefeitura, com o prefeito. E você chegava ali e ficava frustrado, porque de público, você não tinha participação alguma” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – D).

O participante demonstra que ficou frustrado com a experiência, tendo em vista que conhecia a experiência de Porto Alegre e acreditava que teria autonomia para deliberar sobre determinado percentual do orçamento.

“Tiram alguma rua, é claro que nessa daí alguém já está certo, que leva uma indicação de uma rua para asfaltar. Depois põe na peça orçamentária, depois coloca em uma peça publicitária, como está acontecendo agora sobre as audiências

públicas. É claro que saiu alguma coisa sim, mas não é que tenha uma peça, ou um produto ou uma indicação da comunidade, com a participação da comunidade: Qual é a prioridade da comunidade? É o que acontecia em Porto Alegre, e em alguns outros lugares que teve o projeto de Orçamento Participativo. Porque lá, você priorizava, tinha a verba X, X por cento da receita que era para o Orçamento Participativo. E aquele X por cento a população tinha o direito de escolher o que era. Se era uma escola, se era uma creche, se era pavimentação, ou qualquer que fosse. Coisa que aqui não existe, não tem nem algo parecido” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – D).

O participante relata que algumas obras são conseguidas através das sugestões feitas, porém essa decisão não é feita na audiência. A prefeitura decide se vai ou não acatar a sugestão.

“Não. Não porque não surtia efeito. Aconteceu a mesma coisa quando foi a revisão do plano diretor aqui, foi a mesma coisa, o japonês e o IPPUC vieram aqui, e fizeram... Mostraram uma Curitiba que era um paraíso, e não tocaram... Foi feito aqui e no Boqueirão também, não foi feito nada sobre córregos, questões de meio ambiente. E foi até um amigo meu que questionou isso aí, também não tiveram resposta, saíram pela tangente. E em tudo. A participação deles, é eles e mais eles. A comunidade não tem vez. Já vem pronto. O Cássio falou isso em uma campanha eleitoral que ele era mais o técnico. Quem estava elaborando aquelas propostas não era leigo, era pessoa técnica que estava preparado para aquilo. Assim como o técnico, entendia de todo o problema da comunidade. Mas era a prática deles e que muda de nome, mas eles não perdem a linha de trabalho deles” (Curitiba, 08 de Julho de 2008 – D).

O participante afirma que a lógica tecnocrática prevalece na administração da prefeitura. Eles baseiam suas decisões em dados técnicos e quando consultam a população já sabem exatamente o que será feito.

“É a mesma proposta. A mesma dinâmica. Mesma falta de recursos, que é o que quando algo é questionado... Mas não tem recurso, mas não tem recurso. Tava discutindo a proposta. Teve aí uns dois encontros sobre a LDO, e o ano que vem mesmo sendo um ano pós-eleição está bem menos contemplado do que esse ano. Tem menos recursos em todas as áreas, menos para a comunicação. Essa é bem contemplada” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – D)

A argumentação utilizada pela prefeitura é sempre a falta de recursos, e afirma que houve redução de recursos em todas as áreas para 2009, menos para a comunicação.

“Então como é que você vai criar um ambiente participativo? É um povo cordeiro, é um povo cabresteadado a vida toda. Mendigando, um salário aí para trabalhar em uma campanha política. O sujeito espera, por exemplo, a campanha política para ganhar uns trocados. Sabe que vai ganhar, por que vão chamar ele, por que o candidato disse isso e aquilo. Mas não tem participação nenhuma. Nunca essa pessoa é instruída a participar. É desse jeito que a coisa é vista” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – E).

O participante indigna-se com a falta de participação das pessoas, com a falta de democracia em nossa sociedade.

“No caso nosso, especificamente da nossa região de Santa Felicidade, de que a gente participa, nós integramos uma associação de moradores, a associação comunitária Vila Real e a gente via que a gente fazia pleitos e esses pleitos chegavam lá o cara dizia: “Olha está no orçamento? Se não está no orçamento então não podemos fazer nada”. Isso é desculpa de governante. Se tinha uma decisão política de fazer, como teve um caso que a gente pode falar para você que teve decisão política, independente se estava LOA ou na LDO foi feito. Mas a gente para não dar essa argumentação para o município, na região de Santa Felicidade, nós estabelecemos que todos os meses, saiu a convocatória da Lei de Diretrizes Orçamentária do Município nas etapas regionais e depois centralizado no município. Nós fazemos uma lista de todos os pedidos que a associação tem, oficializa isso, faz protocolado e encaminha ao prefeito municipal, na prefeitura e na audiência a gente traz uma cópia” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

Sempre que uma demanda era feita à prefeitura, a desculpa dada é que não poderia ser feita, pois não estava contemplada no Orçamento. Então, o participante faz todos os anos uma lista de pedidos para sua região e protocola na prefeitura, para que as mesmas sejam colocadas na peça orçamentária, porém não obteve retorno.

“Mas nós trabalhamos em outras instâncias, nas audiências a gente cobra mesmo. Trabalha na forma de abaixo assinado. Quando o prefeito está presente, em algum local público a gente está lá, ou com a nossas faixas ou com nossos documentos, entregando cópias para ele. Como a gente fez aqui no nosso bairro para a construção de uma creche, que ela não estava no orçamento, mas a gente fez mobilização de várias formas e foi construída uma creche, pela conversa que o administrador de Santa Felicidade colocou, ele disse que foi uma decisão política do prefeito que seria feita aquela creche” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

A participação cidadã desse entrevistado não se restringe aos espaços cedidos para as audiências públicas do orçamento. Sempre que pode vai para os locais em que está havendo um ato público e leva suas faixas para demandar as melhorias para sua comunidade.

“Da administração aqui, tinha um sistema que era feito pelo 156, então por exemplo, a gente chegava lá: ‘nós temos aqui 20 solicitações do 156, protocolo tal e tal, queremos saber que respostas temos para a gente encaminhar a discussão aqui’. E eles respondem: ‘não nós não temos conhecimento dessa informação’. E o sistema é dentro do próprio município. Então eu acho que essa coisa deveria ser transparente. Se eles abrem um canal de negociação, de apresentação de sugestão, quando chega na reunião eles tinham que estar preparados” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

O participante relata que a prefeitura abre canais de comunicação, porém não dá retorno sobre os pedidos feitos. E quando as secretarias são questionadas diretamente, elas afirmam que não tiveram acesso ao pedido.

“Em todas as propostas, eles sempre falam assim: Todas as propostas serão recebidas e serão analisadas. E é só isso, a resposta que nós temos, essa é a resposta padrão que tem nas audiências” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

O participante relata a falta de retorno dado pela prefeitura. Afirma que a única resposta dada às demandas feitas à prefeitura é: Será analisado.

“Agora a participação da população nas audiências, são questões pontuais. Na última audiência que teve da LDO tinha 3 entidades, 4 entidades participando. Nossa entidade, uma entidade de um Sr. que trata da questão do idoso, e um conselho de segurança do Jardim das Américas e outra entidade lá. 4 pessoas, e o resto era tudo pessoas do âmbito dele, ou era assessor de servidor. Então essa é uma questão que tem que ser tratada. Como dinamizar a participação popular? Nós entendemos que essas audiências deveriam ser, por exemplo uns alegam que é a questão de horário, outros alegam que é distante. Então tem toda essa questão, essas audiências deveriam ser feitas de outra forma. Tinha que ser como no interior, na Igreja com o alto falante, como lá na Barreirinha que o padre milita bastante. No auto falante dá a notícia: Hoje tem audiência pública” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

A participação dos cidadãos ainda é pequena, e falta um diálogo mais aberto com os cidadãos, falta maior conscientização da população de seu direito e dever como cidadão de participar.

“Para ser verdadeiro, a gente não pode afirmar que foi em função de nosso documento, porque nós não temos uma resposta formal: ‘Olha sua proposta foi contemplada’” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

Ao ser questionado se conseguiu alguma obra em todo esse tempo de participação, ele relata que não pode afirmar que as obras executadas foram atendidas em virtude do pedido feito nas audiências, pois nunca recebeu uma resposta formal.

“O que a gente recebe quando faz proposta por escrito, protocolada é: ‘A sua resposta será encaminhada, contemplada no próximo orçamento’ Por exemplo: Implantar melhoria de calçadas em ruas. ‘Será analisada para a inclusão nas próximas leis orçamentárias’. Se a gente não vai na próxima e não reivindica, não sabemos se ela vai ser cumprida. Nós temos um seguimento para nossa proposta, de estar sempre acompanhando. A gente tem duas coisas que são claras, segundo a municipalidade vai ser feito em função das nossas reivindicações é: a construção da creche São Brás II, ampliação da creche vila real (duas salas), que está no orçamento. A quadra coberta na escola, eles alegam que está na proposta orçamentária, fazendo licitação e ampliação de duas salas para a biblioteca comunitária nessa escola também. E outra coisa que conseguimos também foi a implantação de calçadas na Avenida Três Marias, foi implantada a extensão de calçadas lá. Agora a gente sabe porque estamos no processo de reivindicação, mas afirmar categoricamente, porque daí precisa ter que ter uma formalidade de resposta. Existe um formalismo da administração pública que solicita que você tenha que protocolar, mas por sua vez você não recebe respostas” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

O participante afirma que só fica sabendo das obras para sua região porque acompanha o orçamento, e que não recebeu nenhuma resposta da prefeitura até hoje para os documentos com as demandas de sua região que foram devidamente protocolados.

Desenvolvimento da cidadania

Apesar de todas as dificuldades encontradas no processo de participação em Curitiba, é possível perceber o exercício da cidadania. Os participantes, em suas lutas diárias, percorrem caminhos tortuosos na busca de uma sociedade melhor.

“Você participa porque você quer ver a coisas caminhando, quer ver acontecer, mas não acontece. Para a comunidade é muito ruim” (Curitiba, 03 de julho de 2008).

O participante tem consciência de sua obrigação como cidadão, de lutar por seus direitos, mesmo que não haja uma abertura muito grande por parte do poder público.

“Você tem que ir a tal lugar, tal lugar e nem o dinheiro do ônibus é dado. Você não tem um retorno. Somos comunidades carentes, não são pessoas de nível alto que tem dinheiro, tem condução para poder... Não, onde você vai tem gasto. Se alguém vai de carro, chega no centro tem que pagar o estacionamento” (Curitiba, 03 de julho de 2008).

A participação é um trabalho voluntário, o cidadão se dedica porque deseja melhorar as condições de sua comunidade.

“A meu ver, pelas experiências que a gente conhece, isso deveria ser discutido na base, que é onde que nasce a necessidade do cidadão. O próprio morador, pela própria moradia, aí eles se juntam com seus iguais e decidem o que é melhor para comunidade. O espírito seria esse, o ideal seria esse. Mas aí definido isso, a coisa tende a evoluir para as instâncias mais, em poder maior de decisão” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – E).

O participante demonstra que a cidadania só pode ser desenvolvida com a participação e o diálogo das pessoas. Afirma que somente com esse diálogo, os cidadãos podem perceber suas reais necessidades.

“Dever-se-ia no começo do ano a discussão nas associações, associação de bairro, moradores que é onde nasce o problema, onde nasce a necessidade. As pessoas se reunirem vizinho com vizinho, e outro vizinho, daí aquela quadra com outra quadra. Só que como não existe uma cultura voltada para isso, não existe um ensinamento, deixa eu voltar um pouco atrás também. Onde é que as pessoas se reúnem espontaneamente? É na igreja, é na escola que estão as primeiras necessidade. A primeira necessidade espiritual e a necessidade da educação dos filhos. Ou então às vezes no posto de saúde. Esses ambientes deveriam ser os canais motivadores dessa reunião. Para efetivar o debate. Nesses momento é quando se começa aparecer... mas para isso tem que ter um elemento facilitador, do padre, do pastor, do professor, da professora. Algum líder que tem uma inserção maior. Provocar essa discussão e esse questionamento das pessoas, daí formando esse ambiente participativo. A partir desse momento traz isso para um canal mais formal que é a associação de bairro ou quem sabe de classe, o sindicato e leva isso aí para uma discussão mais centralizada que pode até desembocar, algumas caminhadas,

nas audiências públicas. Você ter uma proposta uma visão da base. Bom, não é o que acontece” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – E).

O participante destaca a importância de se formarem lideranças para debater os problemas do desenvolvimento local. E seu relato demonstra que as quatro instituições de nossa sociedade estão em crise: a família, a igreja, a escola e o Estado.

“Segurança. Tudo o que, quando tu tocou em segurança, qualquer intervenção, é problema da polícia. A gente tem, eu tenho participação em conselhos de segurança, em que se discute um pouco isso, a violência se alicerça em 3 pilares: o delinqüente, a vítima e a oportunidade. No momento que você secciona um desses pilares, acabou a violência. Só que você tem que intervir, tirar o marginal da rua... aí entra o poder público, com intervenções e a prefeitura é vital, espaços de lazer, esporte, de novo entra lá a comunidade que não é ouvida. Vê-se que quem está no poder são representantes de uma classe que estão num topo de uma pirâmide que não tem interesse nenhum ou o único interesse é manter a base da pirâmide sempre cabresteadada, de alguma forma. Então não estão preocupados, o delinqüente, a questão da violência é só cadeia, é só polícia. São uns erros e o pessoal sabe que isso não é a solução. Você não pode tirar um infrator menor de idade, menor infrator, da rua e achar que você vai reeducar ele, na base do chicote. Não existe isso. A coisa tem que começar na educação, na família” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – E).

O participante afirma que problemas sociais, como a violência se perpetuam numa sociedade não participativa, não democrática. Afirma que o diálogo começa em casa, na família.

“Então, a participação popular, leva a quê? À cidadania. Países desenvolvidos, por exemplo, o sujeito se corrompe, ele comete uma irregularidade, no outro dia já está descoberto e esse mecanismo já está fora do esquema. Está na cadeia, seja sonhando, o crime que for, ou roubando. Aqui no Brasil o cara se perpetua no poder” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – E).

O participante alega que se a cidadania fosse desenvolvida, a democracia representativa no Brasil seria fortalecida.

“Então a gente faz umas intervenções, publicamente. Quando o prefeito vai prestar contas na Câmara, nós estamos lá com a nossa faixa reivindicando as coisas. Toda vez que tem audiência pública do secretário de educação, do secretário de finanças que vem prestar contas conforme a determinação da lei de responsabilidade

fiscal, a gente está lá cobrando o posicionamento, não deixando esquecer aquilo que pedimos para a comunidade” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

O exercício da cidadania é contínuo, e esse participante mesmo encontrando dificuldades, busca exercê-la sempre que pode.

“Agora nós estamos em uma briga muito grande desde 2006 para construir um centro de hidroterapia, hidroginástica para a região de Santa Felicidade. Mas a resposta da prefeitura, que está até hoje escrita, que eles mandaram para nós era de que o prefeito disse que era uma prioridade dele, e que ele vai fazer um centro em cada regional e que Santa Felicidade será contemplada quando tiver recursos e uma área disponível. A gente também não fica esperando a vontade deles, por exemplo no posto de saúde, da creche. Eles dizem: “Ah! Mas não te área”. Nós vamos atrás da área. Nós temos essa preocupação, nós fazemos o papel nosso. Não queremos ficar somente na argumentação deles” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – F).

O participante consegue superar os argumentos técnicos, buscando soluções viáveis e apresentando à prefeitura.

“Esse é um detalhe que nós temos que aprofundar, como a população pode efetivamente participar? Por exemplo essa questão de vaga de creches, quando a gente começou a perceber essa necessidade, nós chamamos a promotoria pública da vara da criança e do adolescente, o promotor público e o promotor da vara da criança e da adolescência, e chamamos eles para uma reunião. E eles chegaram lá e explicaram o que está escrito na constituição, o que está escrito lei estadual, o que está escrito na lei municipal, o que está escrito no estatuto da criança e do adolescente e falou para todas as pessoas. Quem estava ali presente, eram umas 50 pessoas tiveram uma compreensão do que é o procedimento. Onde está estabelecido o direito dela. Para fazer os direitos prevalecerem” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

O cidadão consciente de seus direitos, busca apoio para suas reivindicações nas instâncias competentes, nesse caso a promotoria pública.

“A compreensão da cidadania, não sei a partir de que idade, mas logo na fase inicial para ter a compreensão disso. Porque por exemplo, você vai em um posto de gasolina, tem o cupom fiscal mas não diz o quanto é o imposto. Se você souber quanto é o imposto, você souber quanto é o imposto ia perguntar: Onde é que está esse imposto aqui? Quando eles colocam no valor total R\$ 82,00, se você sabe fazer as contas 17% ou 15% você tem que fazer uma conta para saber quanto é que dá

de imposto. Na conta do telefone, na conta de luz já tem. Se isso fosse uma coisa prática, você ia saber quanto é que é de imposto e fazer valer. Os impostos tem que ser bem administrados. Essa é uma questão que deveria ser sedimentada mais para as próximas gerações. Pois nós somos uma cidadania jovem, de 1985, então são 23 anos. Tem que consolidar mais ela. E é essa participação que a gente está se importando. Fazer valer o direito de cidadania, efetivamente” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – A).

Os cidadãos pagam impostos, mas não têm clareza do valor pago, e não sabem de que forma os recursos são gastos. A informação do valor recolhido daria maior controle para cobrar no que está sendo gasto o dinheiro público. E o participante, afirma que a cidadania deve ser ensinada cedo e que nossa redemocratização é recente e os cidadãos ainda têm muito que aprender.

Contribuição do cidadão na promoção do desenvolvimento local

O desenvolvimento local deve ter seus alicerces nas reais necessidades da comunidade, e os participantes reconhecem que sua luta é muito importante para que a administração pública compreenda realmente o que é necessário para a cidade.

“É importante. É importante. E seria mais importante se a comunidade se interessasse mais, se dedicasse mais, viesse participar mais, cobrasse mais. Enquanto a comunidade ficar só esperando acontecer, não vai acontecer nada. Se ela for participar, e gritar: ‘Não, não queremos assim. Tem que ser assim’. O negócio acontece” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

O participante tem consciência de que o debate público é importante para o desenvolvimento. E que as pessoas deveriam participar mais, cobrar mais aquilo que têm direito.

“Quanto maior o poder aquisitivo tem uma comunidade, menos interesse ela vai ter para tentar melhorar. Se você vai ao Batel, ou ao Jardim Social, para que eles vão se incomodar? Lá mora vereador, mora deputado a prefeitura sempre está fazendo obras de melhoria” (Curitiba, 03 de julho de 2008 – B).

Aqui é destacado que somente a população mais carente tem-se organizado para participar. Porém todos os que moram na cidade têm responsabilidades com o desenvolvimento local.

“Não. Ela realmente é muito retraída. Eu não vi aqui no Cajuru, aqui na nossa região, a população como um todo não tem a cultura, não tem a motivação de participar. Ela conhece muito pouco, até mesmo o que é audiência. Eu acho que ela deveria passar por um processo, de ser motivada, de ser incentivada, realmente mostrar a ela que é um canal que pode reverter em muitos benefícios” (Curitiba, 08 de Julho de 2008 – D).

A participação da população ainda é pequena em Curitiba e não é incentivada a participar.

“Esses dias estávamos conversando, e aí um amigo nosso que é padre questionou: A cidade é como se fossem degraus, você vem do centro e você vai notando as áreas degradadas, as moradias cada vez mais degradadas, com menor atenção. É visível que o nível de vida, ele vai se degradando. Aí você observa, não se busca atender a população naquilo que ela realmente precisa. E para buscar isso, você tem que ir aonde está a base das necessidades. O indivíduo mora na periferia e às vezes vai trabalhar no centro, raramente mora no centro e trabalha na periferia” (Curitiba, 08 de julho de 2008 – E).

O participante demonstra que em Curitiba, existem bairros privilegiados e quanto mais afastados do centro, maiores são os problemas de infra-estrutura.

“Agora é a mesma coisa o centro de hidroterapia. Sabe-se que a população, as mulheres ganharam mais 12 anos de vida na média e os homens mais 7. Então quer dizer que vai ter mais população idosa. Tem que ter estrutura para isso. Então desde 2006, 2007 e agora em 2008 nós estamos reivindicando junto a municipalidade esse centro. Porque o centro que tem em Curitiba, tem 1.500 pessoas na lista de espera, de idosos. Se sofre uma lesão, uma cirurgia e tem que fazer hidroterapia, hidroginástica ou é no centro de referência ou é no conveniado. No documento diz lá no final da carta: Será viabilizado quando tiver área disponível e recurso para tal. Então nós fomos atrás de uma área. Fomos lá e dissemos: Olha tem essa área aqui. A área tem 4 mil metros quadrados. Então tem uma área, pode ser que não atenda o que eles querem, mas tem uma área. O que se faz, pega uma área mais próxima e tenta negociar com aquela área, ou em outra região. Ele que pegue essa área e faça uma permuta com o proprietário, já tem uma área. Tem um terreno vazio do tamanho que ele quer. Então a gente força o município a buscar uma alternativa. Vamos derrubando os argumentos dele” (Curitiba, 02 de julho de 2008).

O participante está preocupado com o futuro dos moradores da cidade, que

estão envelhecendo, portanto busca solucionar esse problema no presente. Ele está consciente que para ter futuro melhor, deve melhorar a situação no presente.

“Teve um momento que era para fechar o posto de saúde, nas férias porque não tinha médico para atender. Nós nos reunimos com as lideranças e fomos lá no secretário de saúde. “Ah! Não tem audiência”. Tudo bem, sentamos na cadeira e esperamos para falar com o secretário. “A hora que ele puder, ele atende vocês”. Tudo bem vamos ficar aqui até o secretário atender. E ficamos lá. “Nós vamos encaixar vocês em uma audiência”. E o que aconteceu? O posto não fechou, em vez de atender 8 horas, atendeu apenas 6 horas, mas não fechou” (Curitiba, 02 de julho de 2008).

O participante demonstra que os cidadãos devem protestar quando uma decisão afeta negativamente sua região e que a mobilização é muito importante para contrapor a administração pública.

“Essa reunião é muito importante para nossa comunidade. Nós temos uma comunidade com muita gente, quem participa, sempre somos nós dois que participamos. Estamos em tudo quanto é canto de Curitiba participando dessas reuniões. Quando o prefeito esteve lá no Orleans, nós levamos nossa faixa, pedindo o centro de hidroterapia, a cobertura da quadra da escola. Se está dentro do orçamento, por enquanto não fizeram nada. Agora nós estamos cobrando porque isso é um bem para a comunidade, então a gente está trabalhando para isso, para que a comunidade seja servida” (Curitiba, 02 de julho de 2008 – B).

O participante relata que enquanto não possuem uma abertura maior na construção do desenvolvimento da cidade. Mas busca utilizar a manifestação pública para tentar melhorar seu local.

“O processo de educação da proposta orçamentária deveria ser contínua, ter no currículo escolar, no currículo ginásial, no currículo do 2o. Grau, no currículo da escola superior, para as pessoas verem, porque tem muitas pessoas que chegam à faculdade, elas não tem compreensão de onde é que vem o recurso que está mantendo aquela escola, por exemplo a universidade pública. Ou um hospital público, por exemplo, o Hospital de Clínicas que é um hospital de referência em muitas coisas, e outras questões. Para ela aquele é um momento passageiro, diferente de outras culturas que tem sedimentação, a importância, né? A participação efetiva no desenvolvimento, de fazer valer o direito de cidadania. Nós temos o princípio que o direito de cidadania tem que ser praticado e enquanto nós não formos impedidos de

praticar esse direito, nós vamos praticar. Esse é nosso princípio. Nós não vamos fazer nada fora da lei, mas enquanto a lei permitir, nós vamos praticar o que a lei permite. Na regra do jogo” (Curitiba, 02 de julho de 2008).

Se atualmente tudo o que é decidido na administração pública passa pela racionalidade econômica, ou seja, pelo orçamento, então esse tema deve estar nos currículos escolares. O cidadão deve ter conhecimento de que forma pode exigir seus direitos.

4.3 A importância da Participação para o Desenvolvimento Local: O Diálogo entre duas Experiências

A análise das duas experiências permite verificar que a participação cidadã na gestão pública local é recente e remete ao período de redemocratização do país. Novos sujeitos coletivos reivindicavam direitos que desde o golpe de 1964 haviam sido cerceados. A princípio as reivindicações tinham cunho sócio-econômico, mas foi através da demanda por melhorias em seus bairros que esses movimentos começam a reclamar o direito de representação e participação direta no Estado.

A experiência de Porto Alegre analisada é do Orçamento Participativo, que surge da reivindicação do movimento das associações de bairro de conseguirem um lugar nas decisões do orçamento municipal. É na definição do orçamento público que as políticas públicas são elaboradas, decidindo quais áreas e secretarias terão prioridade na gestão. Esses movimentos perceberam a importância da definição do orçamento para que suas reivindicações pudessem ser atendidas.

O orçamento participativo é uma inovação democrática na gestão municipal, e completa quase 20 anos de existência. Ao longo desse período, esses sujeitos coletivos conseguiram redirecionar parte do orçamento público para a periferia. Essa experiência é fruto de um processo social, e os participantes todos os anos rediscutem as regras de participação, buscando aprimorar o processo. A maior conquista desse processo é o desenvolvimento da cidadania entre os participantes, do espírito coletivo de construção da cidade.

As experiências de Curitiba analisadas foram o Movimento Popular dos Transportes e as Audiências Públicas do Orçamento. O Movimento Popular obteve conquistas importantes nas decisões sobre o transporte público em Curitiba. Essas

conquistas se deram dentro de uma administração que privilegiava o saber técnico no planejamento da cidade (Gestão do Jaime Lerner) e valorização da democracia representativa e a desvalorização da democracia direta (Gestão do Roberto Requião). Após a conquista de novas linhas e horários para o transporte público e um certo controle nos aumentos da tarifas, o movimento popular dos transportes perde força e de dispersa.

Por força de uma exigência legal, a prefeitura de Curitiba começa a promover Audiências Públicas para discutir o orçamento municipal. Na gestão Cassio Taniguchi, o saber técnico também prevaleceu, e as audiências públicas que ocorreram no seu governo eram apenas instrumento de legitimação das decisões técnicas.

A administração municipal de Curitiba adota um planejamento urbano moderno, baseado no saber técnico de arquitetura e urbanismo, ao mesmo tempo em que constrói uma imagem de modelo a ser copiado por outras cidades (OLIVEIRA, 2000a; SANCHEZ, 1999; SOUZA-LIMA, 2006; BARBOSA, 2004). Essa forma de gestão pública coloca o cidadão em uma posição secundária nas decisões públicas. E a participação dos cidadãos fica limitada devido à falta de interesse dos governantes em propiciar um espaço público adequado.

As Audiências Públicas do Orçamento ocorrem duas vezes por ano, a primeira para discutir a Lei de Diretrizes Orçamentária e a segunda para discutir a Lei de Orçamento Anual. O grau de participação nessas reuniões é informativo, pois metade do tempo a prefeitura apresenta suas obras. E apenas consultivo pois os cidadãos podem apresentar por escrito suas demandas, mas não participam da decisão.

Comparar essas duas experiências seria tratar um tema complexo de forma descomplexada. Ao comparar, a experiência de Curitiba poderia ser reduzida, tendo em vista a consolidação e os avanços dos resultados da experiência Porto Alegre. As duas experiências são diferentes por questões culturais e históricas de cada local.

Entretanto, é possível aproximar as duas experiências na compreensão da participação cidadã. Estas dialogam através de seus sujeitos sociais, que demonstram uma mesma preocupação, o desenvolvimento local.

“As pessoas dizem: “Por que a senhora continua lutando?” E eu respondo: “Porque se eu deixo de lutar é pior”, quem é que vai, como é que vamos conseguir as coisas?” (Porto Alegre).

“Essa reunião é muito importante para nossa comunidade. Nós temos uma

comunidade com muita gente, nós participamos sempre. Estamos em tudo quanto é canto de Curitiba participando dessas reuniões. Agora nós estamos cobrando porque isso é um bem para a comunidade, então a gente está trabalhando para isso, para que a comunidade seja servida” (Curitiba).

Os participantes das duas cidades reforçam que a luta pelo desenvolvimento é constante, e mesmo havendo algumas conquistas, ainda há muito a se fazer pela melhoria de seus locais.

“Agora o que não pode é fazer com que as pessoas se excluam, se afastem, não se vejam, passem uma do lado da outra sem se ver. Mas nós temos que evitar que isso aconteça e nós podemos fazer a partir do momento que sai na rua e cumprimenta todos os vizinhos. “Oi como é que está?” É o que eu faço com todos os vizinhos. “É mais tu é louco” (dizem). Mas eu sou um ser humano, preciso conversar, eu penso assim” (Porto Alegre).

“A meu ver, pelas experiências que a gente conhece, isso deveria ser discutido na base, que é onde nasce a necessidade do cidadão. O próprio morador, pela própria moradia, aí eles se juntam com seus iguais e decidem o que é melhor para comunidade. O espírito seria esse, o ideal seria esse. Mas aí definido isso, a coisa tende a evoluir para as instâncias mais, em poder maior de decisão” (Curitiba).

Nos dois depoimentos acima é possível perceber o sentimento de “ter parte” no desenvolvimento local. É o resgate do princípio da comunidade, do exercício da política e da solidariedade.

“A gente tem uma brincadeira dentro do Orçamento Participativo que o nome do umbigo não deveria ser umbigo, deveria ser só Bigo. Porque UM quer dizer só o SEU bigo. É muito umbiguista. É muito egoísta (risos). Então deveria ser só bigos, tem vários bigos aqui”(Porto Alegre).

“A gente está discutindo a questão de trânsito, hoje que é uma questão grave na cidade. A gente vê a estrada praticamente parada e o pedestre não tem preferência. Está engarrafada a cidade e o motorista não deixa o pedestre passar na faixa, mesmo que não seja na faixa, seja no cruzamento ele não abre espaço. Se ele tiver que parar ele pára em cima da faixa e não deixa o pedestre passar. Então nós queremos essa questão de educação. A gente já falou isso nas audiências que devia ter uma proposta educacional. A participação da população no processo, tem essa compreensão”(Curitiba).

Os relatos demonstram que o coletivo deve ser priorizado ante a interesses particulares. As melhorias em suas comunidades acabam se transformando em benefícios individuais.

“E aí, a gente participa, luta, é muito importante o orçamento participativo, por que: Embora eu já conhecesse um pouco a cidade, a gente ficou conhecendo muito mais, todos os problemas da cidade. Você então desenvolve aquele olhar sobre toda a cidade e se sente responsável pois você é construtora dessa cidade” (Porto Alegre).

“Os impostos têm que ser bem administrados. Essa é uma questão que deveria ser sedimentada mais para as próximas gerações. Pois nós somos uma cidadania jovem, de 1985, então são 23 anos. Tem que consolidar mais ela, e é essa participação que a gente está se importando. Fazer valer o direito de cidadania, efetivamente”(Curitiba).

Os participantes ressaltam a importância de se “tomar parte”, ou seja, administrarem o destino do dinheiro público dos impostos.

“Então esse processo fez ver que a gente conseguisse que o povo tivesse voz e conseguisse trazer e reivindicar suas necessidades e trazer melhorias para a comunidade” (Porto Alegre).

“A participação efetiva no desenvolvimento, de fazer valer o direito de cidadania. Nós temos o princípio que o direito de cidadania tem que ser praticado e enquanto nós não formos impedidos de praticar esse direito, nós vamos praticar” (Curitiba).

Esses sujeitos desenham os caminhos de uma questão presente nos debates científicos, o desenvolvimento local. Demonstram em suas ações que para se construir um futuro melhor basta pensar coletivamente e superar o individualismo presente em nossa sociedade.

Para atenuar, portanto, este processo de individualismo narcísico, de competitividade exacerbada, de solidão e angústia existencial, de trauma, cansaço e falta de tempo, de instabilidade e crise dos modelos sociais é preciso reinventar a política e perceber como os movimentos contemporâneos acenam nesta perspectiva (PEREIRA, 2007, p. 09).

Portanto o desenvolvimento local e a participação cidadã são temas interligados. Esse debate parece ser utópico em uma sociedade autoritária (CHAUI, 2007; PAOLI, 2005) e individualista (DUPAS, 2003; ZAPATA, 2007; FURTADO, 1998) como a brasileira. No entanto os sujeitos sociais de Porto Alegre e Curitiba

demonstram que é viável pensar coletivamente o desenvolvimento local como a superação das desigualdades.

Considerações Finais

O campo do desenvolvimento local é terreno fértil, no qual se cruzam diversos temas. E a participação cidadã está no centro dele, pois o cidadão deve ser o sujeito e ao mesmo tempo o beneficiário desse desenvolvimento que para ser sustentável deve ser justo, solidário, emancipatório.

Esse debate deve enfrentar os complexos problemas que se apresentam na sociedade como a miséria, a degradação ambiental, etc. Para tanto, é necessário reformar o pensamento, superar a lógica da fragmentação dos saberes. Os problemas que se apresentam são coletivos, portanto, é necessário resgatar o pensamento complexo para a construção de alternativas através do diálogo interdisciplinar e intercultural, transformando os cidadãos em sujeitos de sua própria história.

O contexto global apresenta a adoção de políticas neoliberais na condução do Estado. Esse modelo aprofundou o quadro de desigualdade e exclusão presentes na sociedade. A racionalidade econômica tem permeado a lógica do Estado que passa a pautar seus objetivos em função de metas financeiras.

A desigualdade sócio-econômica e a exclusão cultural e social produzem um discurso que qualifica e desqualifica, que gera fraturas, grandes rejeições e segregações na sociedade. Traz à tona pensamentos como: “Aquele é pobre porque é preguiçoso, não quer trabalhar.” “Ou deveria haver pena de morte para bandido, etc”. Esse tipo de comentário demonstra a falta de reflexão sobre o que causou esse problema.

Nas relações sociais, o individualismo tem predominado, ou seja, liberdade é sinônimo de garantia individual da acumulação. O indivíduo foi privatizado, se tornou um mero consumidor e dessa forma foi despolitizado. Houve a perda daquilo que Arendt (2000) chama de ação, do convívio coletivo, da política. Essa ação é que mantém as pessoas juntas, relacionando umas com as outras. A garantia das liberdades individuais depende do uso público da razão, ou seja, de sua autonomia política.

O desenvolvimento local deve ser compreendido com um processo de

superação da exclusão cultural e das desigualdades sociais, ou seja, um processo de ampliação das liberdades. Sua dimensão endógena refere-se ao resgate da ação dos indivíduos, de sua capacidade de invenção do mundo comum. Portanto o desenvolvimento deve ser local pois está ligado diretamente a identidade sócio-cultural dos cidadãos.

A cidade é o local de convivência, mas para ser um território propício para o desenvolvimento local, deve haver a interação de seus cidadãos. É necessário criar um espaço público do debate plural, local esse que se torna promotor da cidadania através do aprendizado não formal. Para a cidade ser o espaço para o desenvolvimento local, ela deve ser percebida como um território único por seus cidadãos. Deve ser percebida coletivamente.

A participação cidadã pressupõe “fazer parte”, significa habitar o local; o “ter parte” significa contribuir para o desenvolvimento, e o “tomar parte” significa ter o poder de decisão nas questões públicas. Esta participação nas decisões das questões públicas pode ter diferentes graus de intervenção informação, consulta facultativa, consulta obrigatória elaboração, cogestão, delegação e autogestão.

Promover a participação cidadã no Estado significa ampliar a democracia. O Estado é um dos atores do desenvolvimento, mas não deve ser o único e nem o mais importante. Deve atender às necessidades de seus cidadãos; logo é necessário uma combinação de democracia representativa e participativa. O cidadão ter voz e vez é fundamental para o avanço da democratização da sociedade.

A participação deve ser um contraponto aos interesses de acumulação e concentração de riqueza. Dessa forma o uso correto do orçamento público poderia ser um instrumento de inclusão social e redução das desigualdades.

Portanto, para se ter uma nova agenda do desenvolvimento os desafios são resgatar a convivência e a solidariedade em nossa sociedade; resgatar o exercício da cidadania, da ação política, ou seja, a participação cidadã; no Brasil isso significa superar o autoritarismo presente em nossa sociedade e fortalecer nossa tão recente democracia representativa.

Algumas luzes, alguns sinais de esperança aparecem nos sujeitos sociais (SADER, 1988), naqueles cidadãos que se reúnem num movimento, buscando construir melhores condições no seu presente, através de enfrentamentos, da ação transformadora de sujeitos coletivos, históricos. Portanto na mobilização da sociedade

por novos caminhos para o desenvolvimento.

As experiências de duas cidades, Curitiba e Porto Alegre, são analisadas buscando dar voz a esses sujeitos que se dedicam a lutar pelo desenvolvimento de seu local.

Curitiba apostou no conhecimento técnico especializado para aproximar-se dos problemas da população, para prover através de políticas públicas e soluções que acreditavam ser mais eficientes. Portanto os cidadãos têm buscado superar os entraves burocráticos, reivindicando melhorias para suas comunidades. As audiências públicas do orçamento se mostraram restritivas a uma real participação cidadã.

Porto Alegre buscou um diálogo maior com as pessoas, procurando aproximar-se dos problemas através do debate com os cidadãos, e portanto parte do orçamento municipal era destinado a obras definidas pela população. No entanto, esse percentual ainda é pequeno e, apesar de reduzir as desigualdades sociais, ainda não foi capaz de promover um modelo alternativo de desenvolvimento.

É possível encontrar evidências da importância da participação cidadã na construção do desenvolvimento local, através do diálogo dessas duas experiências. A mobilização dos sujeitos sociais em espaços públicos promove o desenvolvimento da cidadania, necessário a um projeto coletivo de desenvolvimento. Logo, a discussão pública dos problemas sociais e a reconstrução do tecido social são questões-chave para o desenvolvimento de alternativas ao modelo atual de desenvolvimento.

A participação cidadã legitima o Estado, dá forças para que este rompa com a lógica do interesse privado e resgate o princípio do bem comum. A análise histórica das experiências revela que a participação cidadã pode configurar-se como importante ferramenta para a construção de um Estado mais justo.

A análise das experiências revelou que ainda é pequeno o número de pessoas mobilizadas tanto em Porto Alegre, como em Curitiba. Essas experiências estão inseridas dentro da lógica de desenvolvimento e de Estado que deve ser reformulada. De um lado, Curitiba deve promover espaços públicos realmente democráticos, e deve delegar aos cidadãos parte das decisões locais. De outro, Porto Alegre deve ampliar e aprimorar o espaço público do Orçamento Participativo. A reinvenção solidária do Estado através da emancipação do cidadão é relevante para uma nova forma de desenvolvimento local.

Talvez o tão almejado modelo de desenvolvimento local esteja no diálogo

desses sujeitos, na fala viva dos atores. O grande aprendizado dessas experiências é sua contribuição para o desenvolvimento da cidadania e da solidariedade, virtudes que parecem esquecidas nos tempos atuais.

Referências Bibliográficas

- ARENDT, H. *A Condição Humana*. 10a. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Ed.). *Democratizar a Democracia Os caminhos da democracia participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BARBOSA, Z. B. *Os Visíveis Invisíveis Catadores de Papel*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004. Tese (Doutorado Programa de Estudos Pós Graduados Serviço Social).
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é Participação*. 4a. reimpr. da 8a. ed. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- CARDOSO, R. *Os movimentos sociais na América Latina*. http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_02.htm, 2001. Acessado em Setembro de 2007.
- CARVALHO, M. R. *Seminário Sociedade Pós-Industrial : Que Sociedade é Essa? Sociedade Autoritária, Cultura Cívica e Democracia*. [S.l.], 2004. DVD.
- CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia. O discurso competente e outras falas*. 12a. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- DOWBOR, L. *O que é o Poder Local?* <http://www.dowbor.org/livros.asp>, 2008. Acessado em Julho de 2008.
- DUPAS, G. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- FEDOZZI, L. *O poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- FURTADO, C. *O Capitalismo Global*. 3a. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 16a. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GOHN, M. G. *Educação não formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor*. 2a. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOMES, M. A. O.; BROSE, M. *De Morador a Cidadão. Experiências de acesso a direito do controle social no Nordeste*. São Paulo: Care Brasil, 2007.
- GONÇALVES, R.; LISBOA, T. *Sobre o método da história oral em sua modalidade trajetória de vida*. Online: Rev. katálysis, 2007. 83-92 p.

HABERMAS, J. *A inclusão do outro*. 2a. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

ICHIKAWA, E. I.; SANTOS, L. W. Contribuições da história oral à pesquisa organizacional. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; MELLO, R. (Ed.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. [S.l.]: Saraiva, 2006.

JACOBI, P. R. *Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil*. <http://www.revistaoes.ufba.br/>, 2001. Acessado em Setembro de 2007.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos da metodologia científica*. 6a. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINAYO, M. C. S. Entre vãos de águias e passos de elefante: Caminhos da investigação na atualidade. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (Ed.). *Caminhos do Pensamento: Epistemologia e Método*. [S.l.]: Fiocruz, 2002.

MORIN, E. *Ciência com consciência*. 9a. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, E. *Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro*. 11a. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NEVES, L. F. *Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba*. 1a. ed. Curitiba: Cefuria, 2006.

OLIVEIRA, D. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: UFPR, 2000.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Ed.). *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, F. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis - Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

OLIVEIRA, F. Das invenções à indeterminação. política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. S. (Ed.). *A era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, G. B.; SOUZA-LIMA, J. E. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, G. B.; SOUZA-LIMA, J. E. (Ed.). *O Desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar*. 1a. ed. São Paulo: Annablume, 2006. p. 31–43.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Ed.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

PAOLI, M. C. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. S. (Ed.). *A era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

PEREIRA, L. F. L. *Crises sociais e precarização do trabalho no processo de integração latino-americana*. <http://www.sbsociologia.com.br>, 2007. Acessado em Julho de 2008.

RICHA, B. *Infra-estrutura social e urbana são prioridades da prefeitura de Curitiba, afirma Beto Richa*. <http://www.jornalcomunicacao.ufpr.br/redacao3/comment/reply/101>, 2007. Acessado em Julho de 2008.

ROLNIK, R. *O que é Cidade*. 3a. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANCHEZ, F. *Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes*. Campinas: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 1999. 115-132 p.

SANCHEZ, F.; MOURA, R. *Ciudades Modelo: Estrategias convergentes para sú difusión internacional*. Santiago - Chile: Revista latinoamericana de estudios urbano regionales, 2005. 21-34 p.

SANTOS, B. S. *Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, B. S. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Tradução: L. T. Motta.

SILVEIRA, C. Desenvolvimento local e esfera pública. In: ZAPATA, T. (Ed.). *Desenvolvimento Local e Participação Social*. Recife: IADH, 2007.

SOCHER, P. R. *Políticas Públicas voltadas para o cidadão como ator principal da Esfera Pública*. Curitiba: UNIFAE, 2008. Dissertação de Mestrado.

SOUZA-LIMA, J. E. A Construção do Imaginário Ecológico de Curitiba. In: OLIVEIRA, G. B.; SOUZA-LIMA, J. E. (Ed.). *O Desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar*. 1a. ed. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59–82.

TEIXEIRA, E. *O Local e o Global. Limites e desafios da participação cidadã*. 3a. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, V. S. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: TEIXEIRA, S. M. F. (Ed.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. São Paulo: FGV Editora, 2006.

TENÓRIO, F. G. *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Unijui, 2007.

TORO, J. B. *A construção do público: cidadania, democracia e participação*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.

ZAPATA, T. Desenvolvimento humano. In: _____. *Desenvolvimento Local e Participação Social*. Recife: IADH, 2007.

Anexo

Anexo I: Roteiro de Entrevistas de Porto Alegre

1. Qual foi seu primeiro contato com o orçamento participativo?
2. Qual o papel do cidadão nas decisões da prefeitura?
3. O que foi decidido realmente é executado?
4. Qual o percentual do Orçamento destinado para o Orçamento Participativo?
5. Quais foram as mudanças geradas pelo Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre?
6. Com a mudança da gestão do partido que implantou o O. P. para um partido de oposição. Houve alguma mudança no Orçamento Participativo?
7. Em relação ao exercício da cidadania, o Orçamento Participativo gerou mudanças na sociedade de POA?
8. Qual o nível de participação da população organizada na execução do OP?
9. Quais as razões que o levam a defender o OP?

Anexo II: Roteiro de Entrevistas de Curitiba

1. Qual foi seu primeiro contato com as Audiências Públicas do Orçamento?
2. Qual o papel do cidadão nas decisões da prefeitura?
3. O que foi decidido realmente é executado?
4. Qual o percentual do Orçamento destinado para ser deliberado nas Audiências Públicas do Orçamento?
5. Como se dá a divisão orçamentária?
6. Quais foram as mudanças geradas pelas Audiências Públicas do Orçamento na cidade de Curitiba?
7. Em relação ao exercício da cidadania, as Audiências Públicas do Orçamento geraram mudanças na sociedade de Curitiba?

Anexo III: Divulgação das Audiências Públicas em Curitiba



A sua presença é muito importante

A Prefeitura Municipal de Curitiba convida os moradores de todos os bairros para participar das consultas e debates sobre a proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009.

PARTICIPE!

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2009

Consultas das 18 às 19h - Debates das 19h30 às 21h

14/
Abril
2008
Segunda-feira

S. Felicidade - Rua da Cidadania S. Felicidade - Via Veneto, s/nº (Auditório 1)
Matriz - Rua da Cidadania Matriz - Praça Rui Barbosa - Centro (Auditório)
Boa Vista - Rua da Cidadania Boa Vista - Av. Paraná, 3600

16/
Abril
2008
Quarta-feira

Pinheirinho - Rua da Cidadania Pinheirinho - Av. Winston Churchill, 2033
CIC - Administração Regional da CIC - R. Manoel Valdomiro de Macedo, 2460
Portão - Rua da Cidadania Fazendinha - R. Carlos Klenz, s/nº (Auditório 3)

17/
Abril
2008
Quinta-feira

Cajuru - Escola Municipal Prefeito Omar Sabbag - R. Pedro Bocciano, 140
Boqueirão - Rua da Cidadania Boqueirão - Terminal do Carmo
Bairro Novo - Rua da Cidadania Bairro Novo - R. Tucas do Sul, 1700



CURITIBA
A CIDADE DA GENTE

Anexo IV: Formulário da Consulta Pública da Lei de Diretrizes Orçamentárias



Nome _____
 Endereço _____
 Bairro _____ Telefone _____ Sexo M F
 E-mail _____

O QUE VOCÊ MAIS GOSTA EM CURITIBA?

QUAIS AS MELHORIAS MAIS IMPORTANTES PARA SUA LOCALIDADE?

TEMAS (03 opções)

Ruas e Trânsito (pavimentação, calçadas e trânsito)	Abastecimento	Educação
Saneamento	Cultura	Segurança
Iluminação Pública	Transporte	Ação Social
Meio Ambiente	Habitação	Turismo
	Saúde	Esporte e Lazer
	Desenvolvimento Econômico e Trabalho (DET)	

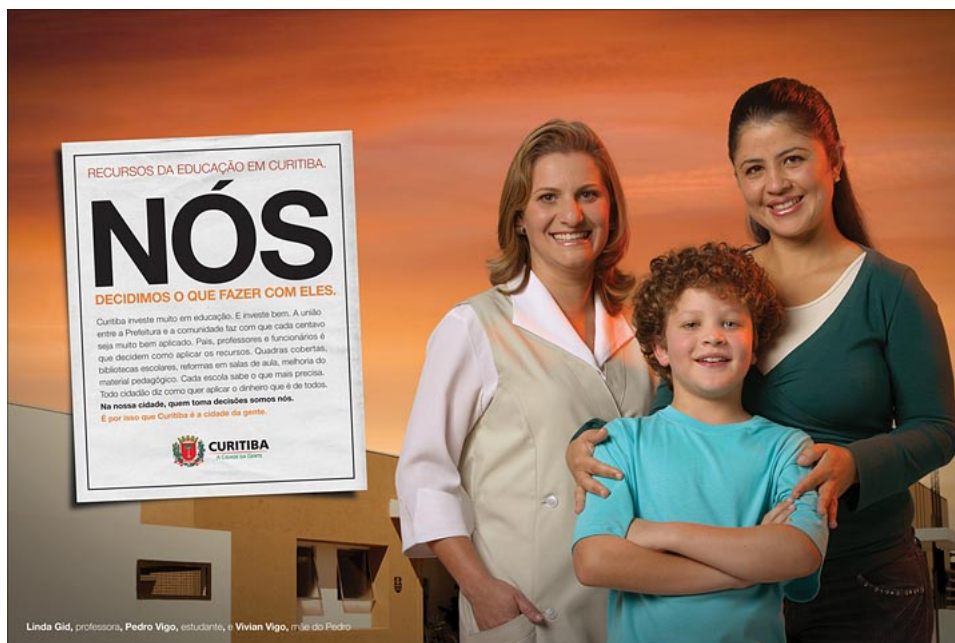
TEMAS	O QUÊ	ONDE?

Anexo V: Propaganda da “Cidade Humana”



Fonte: <http://www.clickmarket.com.br/portal/popimg.php?id=10575>

Anexo VI: Propaganda da Participação da População nas Decisões da Cidade





Anexo VII: Formulário de Sugestões para Lei Orçamentária Anual



Consulta Pública



Nome _____ Sexo M F
 Endereço _____
 Bairro _____ Telefone _____
 E-mail _____

Quais as prioridades para sua localidade? Temas (3 opções)

Vias (pavimentação, calçadas, ruas, ciclovias)	Alimentar	Educação
Trânsito	Cultura	Segurança
Saneamento	Transporte	Ação Social
Iluminação Pública	Habitação	Turismo
Melo Ambiente	Saúde	Esporte e Lazer
	Des.Econômico e Trabalho (DET)	

TEMAS	O QUÊ	ONDE

Anexo IX: Participação em Curitiba pela Internet



CURITIBA
A CIDADE DA GENTE

LOA - Lei Orcamentária Anual **2009**

Consulta

- Educação
- Esporte e Lazer
- Meio Ambiente
- Saneamento
- Saúde
- Trânsito
- Vias
- Abastecimento Alimentar
- Ação Social
- Cultura
- Desenvolvimento Econômico e Trabalho
- Habitação
- Iluminação Pública
- IPTU
- Outros
- Segurança
- Transporte
- Turismo
- Urbanismo

Você selecionou: Desenvolvimento Econômico e Trabalho > **Implantação**

Dentro do item escolhido, o que você deseja melhorar?



CURITIBA
A CIDADE DA GENTE

LOA - Lei Orcamentária Anual **2009**

Consulta

- Educação
- Esporte e Lazer
- Meio Ambiente
- Saneamento
- Saúde
- Trânsito
- Vias
- Abastecimento Alimentar
- Ação Social
- Cultura
- Desenvolvimento Econômico e Trabalho
- Habitação
- Iluminação Pública
- IPTU
- Outros
- Segurança
- Transporte
- Turismo
- Urbanismo

Você poderá participar contribuindo com até três sugestões de prioridade

Na sua opinião, qual é a prioridade de sua localidade?
Escolha uma opção no menu ao lado.

Atendimento - Adolescente	Atendimento - Criança	Ampliação
Atendimento - Idoso	Cursos Liceus de Ofícios	Melhoria
Equipamentos de	Atendimento Social	
Oferta de Serviço	Outros	



CURITIBA
A CIDADE DA GENTE

LOA - Lei Orcamentária Anual 2009

Consulta

Educação	
Esporte e Lazer	
Meio Ambiente	
Saneamento	
Saúde	
Trânsito	
Vias	
Abastecimento Alimentar	
Ação Social	
Cultura	
Desenvolvimento Econômico e Trabalho	
Habitação	Melhoria no Atendimento
Iluminação Pública	Oferta de Unidades Habitacionais
IPTU	Habitacionais
Outros	Outros
Segurança	Regularização Fundiária / Favelas / Terrenos
Transporte	Relocação de Moradias
Turismo	
Urbanismo	

Você poderá participar contribuindo com até três sugestões de prioridade

**Na sua opinião, qual é a prioridade de sua localidade?
Escolha uma opção no menu ao lado.**

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](#)