

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
Departamento de Sociologia

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO
NOVO EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO**
O caso do Município de Guaraciaba/SC (Brasil)

Nelson Manuel dos Santos Dias

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Planejamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento

Orientadora:

Prof. Doutora Isabel Carvalho Guerra

Dezembro de 2006

Resumo

Em menos de duas décadas, as experiências de Orçamento Participativo (OP) adquiriram uma importância significativa a variados níveis. Desde a classe política de muitos países, a organizações internacionais como o Banco Mundial e as Nações Unidas, a sectores muito diversificados da academia, bem como inúmeras organizações da sociedade civil, o interesse manifestado por este novo experimentalismo democrático tem crescido significativamente. Disso é, aliás, reflexo a espantosa disseminação do OP por países de todos os continentes, com especial destaque para a América do Sul e Europa.

Centrada na experiência de OP de um pequeno município rural no interior do Estado de Santa Catarina, no Brasil, a presente dissertação efectua uma análise da dinâmica participativa gerada por este processo, de forma a compreender melhor, por um lado, as condições necessárias para a criação e consolidação de experiências de OP, e por outro, as suas potencialidades e limites na construção de uma democracia mais participativa a nível local.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Participação, Democracia.

Abstract

In less than two decades, the experiences of Participatory Budget (PB) have gained a very significant relevance at different levels. In fact, politicians from several countries, international institutions such as the United Nations or the World Bank as well as diverse sectors within universities are increasingly expressing their keen interest in this new democratic experimentation. The amazing dissemination of Participatory Budgets in countries from all continents, and particularly in South America and Europe, provides the clearest evidence to this statement.

The present thesis, based on the PB practices led by a small rural municipality located in the hinterland of the Brazilian State of *Santa Catarina*, offers an analysis of the participatory social momentum generated by this novel process. The main objective of the study at stake is to better understand, on the one hand, the necessary prerequisites for the creation and consolidation of a PB and, on the other, the promises and the limitations of a PB with regard to the setting-up of a more participatory democracy at the local level.

Keywords: Participatory Budget, Participation, Democracy.

*Antes de o escrever,
o certo parecia impossível.
Hoje seria impossível
não o considerar como certo!*

*A meus pais e avós – a fonte, a essência e a referência;
À Vanessa – o amor, a alegria e o conforto.*

Agradecimentos

Este trabalho representa o culminar de um percurso feito de dúvidas e certezas, avanços e recuos, momentos mais alegres e outros menos felizes. O resultado alcançado é fruto do contributo de um conjunto de pessoas e instituições, às quais cabe aqui agradecer.

À Associação In Loco pelos muitos momentos de aprendizagem proporcionados enquanto colaborador da instituição, assim como pela disponibilidade manifestada para que me ausentasse nos períodos de pesquisa de terreno, assim como de redacção final deste trabalho. Um especial agradecimento à minha colega e amiga Priscila Soares, por tudo o que me tem proporcionado, ao partilhar comigo as suas convicções e experiências, resultantes de um percurso sério de intervenção cívica e solidária em prol do desenvolvimento local.

A todos os inquiridos, sem os quais não teria sido possível realizar este trabalho. Em particular gostaria de agradecer ao Gustavo Santis por toda a disponibilidade manifestada nas inúmeras situações em que o solicitei para obter novos dados sobre a experiência de OP; ao Padre Pedro e Airton Fontana, por terem partilhado a sua experiência enquanto Prefeitos de Guaraciaba; aos Secretários Municipais Ademir e Jecir, pela atenção prestada às minhas diversas solicitações, assim como a todos os Conselheiros do OP pelo empenho e disponibilidade manifestados para me receber, interrompendo muitas vezes as suas actividades profissionais, num território marcado por múltiplas adversidades e onde a sustentabilidade se garante todos os dias, à custa de um enorme esforço pessoal e familiar.

À Professora Isabel Guerra por ter arriscado criar este Mestrado em Grândola, pelas aprendizagens proporcionadas ao longo da parte lectiva do Curso e pelo apoio científico dado à orientação deste trabalho.

À ONG Cidade, de Porto Alegre, por me ter acolhido com grande disponibilidade, partilhado a sua experiência no acompanhamento de diferentes experiências de OP, e ter permitindo a consulta do seu centro de documentação, bastante rico em estudos sobre esta temática.

Aos meus amigos Óscar Rover e Heraida Raupp, por me terem acolhido em suas casas e por terem partilhado comigo as suas reflexões e aprendizagens sobre a situação social e política do Brasil.

Aos meus amigos do CEADES, de Chapecó, por terem facilitado a realização desta pesquisa em Guaraciaba, assim como pelas aprendizagens proporcionadas através de uma larga experiência de consultoria a municípios rurais, na implementação de processos participativos como o OP.

À Maria João e à Filipa pela alegria e interesse com que sempre acompanharam este trabalho, encorajando-me a ultrapassar os obstáculos.

A toda a minha família, em especial aos meus pais, avós e esposa que sempre compreenderam e compensaram os longos momentos de ausência a que estive obrigado, para poder realizar esta pesquisa. Sem vocês, este trabalho não teria sido possível.

ÍNDICE

Resumo	2
Abstract	3
Nota prévia.....	8
Introdução.....	9
1. Democracia: da crise de legitimidade política às novas formas de experimentalismo democrático	14
1.1. A democracia ateniense.....	14
1.2. Processos e fundamentos da democracia moderna.....	16
1.3. Críticas ao modelo de democracia liberal	20
1.4. Experimentalismos democráticos no Sul	23
2. O Orçamento Participativo de Guaraciaba no quadro das experiências existentes.....	26
2.1. Do pioneirismo à multiplicação das experiências	26
2.2. Breves anotações sobre a criação do OP de Porto Alegre.....	29
2.3. Amplas variações entre as experiências de OP	33
2.4. O Orçamento Participativo de Guaraciaba – da ideia inicial ao processo.....	40
3. A estrutura da participação na construção do orçamento municipal	45
3.1. Os números da participação	45
3.2. Participação rural e (des)mobilização urbana	46
4. O OP entre a definição de prioridades e o desenho de processos de desenvolvimento	55
4.1. Inversão de prioridades	55
4.2. OP e os processos de desenvolvimento do município.....	59
5. Participação e cultura democrática: uma análise do quadro conflitual entre o modelo de representatividade e a construção da participação.....	72
5.1. A partidarização da participação	72
5.2. O conselheiro do OP – uma nova figura política local.....	77
5.3. A politização da participação	81
5.4. Participação e cultura democrática.....	83
5.5. Participação como processo de conquista	89
Conclusão.....	94
Bibliografia	110
Anexos.....	118
Anexo 1: Nota metodológica.....	119
Anexo 2: O Município de Guaraciaba.....	123
Anexo 3: Guiões de entrevista	136
Anexo 4: Entrevistas transcritas	143
Anexo 5: Inquérito por questionários aos conselheiros do OP de Guaraciaba.....	192
Anexo 6: Inquérito por questionário à população de Guaraciaba sobre o OP.....	202

Nota prévia

Guaraciaba é um município de características marcadamente rurais, localizado numa situação de grande periferização, no extremo oeste do Estado de Santa Catarina, fazendo fronteira a oeste com a República da Argentina.

A selecção do processo de Orçamento Participativo deste município como contexto de análise do presente trabalho surgiu no âmbito de um projecto de cooperação entre a Associação In Loco (Algarve – Portugal) e o Centro de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento Territorial – CEADES (Santa Catarina – Brasil), com o nome “Estreitar laços com vista à promoção do desenvolvimento local e da cidadania”.

Esta cooperação tinha como objectivo partilhar experiências entre as entidades envolvidas, de modo a assegurar a apropriação da metodologia LEADER¹ pelo CEADES, assim como de outras entidades da região, associadas a este processo, e da metodologia do Orçamento Participativo pelas entidades que compunham a parceria em Portugal, nomeadamente a Associação In Loco e as Câmaras Municipais de São Brás de Alportel, Silves e Tavira.

Uma parte do projecto de cooperação implicou a visita a experiências de Orçamento Participativo de municípios da região oeste e extremo oeste do Estado de Santa Catarina, por parte de uma comitiva de Portugal, composta por dois técnicos da Associação In Loco, os presidentes das Câmaras Municipais de Silves e S. Brás de Alportel, e a vice-presidente da Câmara Municipal de Tavira. A visita decorreu em Maio de 2005 e uma das experiências visitadas foi a de Guaraciaba.

Foi neste âmbito que surgiu o interesse em estudar mais aprofundadamente a dinâmica do Orçamento Participativo, nomeadamente as suas potencialidades e limites no aprofundamento da democracia, o que implicou necessariamente o regresso a Guaraciaba.

Entre outras actividades, o trabalho do CEADES prende-se com a prestação de serviços de assessoria técnica a municípios, sobretudo, com o objectivo de capacitar técnicos e dirigentes locais no âmbito de metodologias participativas (Diagnóstico e Planeamento Estratégico Participativo e Orçamento Participativo).

¹ Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural.

Introdução

Da democracia ateniense, à Revolução Francesa, passando pelo derrube do Muro de Berlim, ao mais recente avanço do militarismo como argumento para a implementação da democracia em diferentes regiões do Planeta, o debate sobre a democracia permanece aceso e inconclusivo.

Apesar de um amplo consenso sobre a democracia, encontram-se, na actualidade, dois focos principais de reflexão sobre esta matéria. Por um lado, dos povos considerados periféricos, como é o caso da maioria dos países da América Latina, que vivendo em democracia, não deixam de questionar a eficiência e eficácia do regime como meio de combate às amplas desigualdades sociais aí existentes, e por outro, de movimentos e outras frentes sociais e políticas que reivindicam o aprofundamento dos mecanismos democráticos das sociedades actuais, através da criação de espaços de participação cidadã.

A democracia representativa encontra-se, assim, numa situação paradoxal. Por um lado, o consenso alcançado na maioria dos países do mundo leva a considerá-la como o único regime político legítimo. Por outro lado, acumulam-se os ‘atropelos’ à democracia à escala global, como sejam os casos de corrupção que afectam a classe política na maioria dos países, a perda de credibilidade dos partidos, o secretismo em que está envolta a acção dos órgãos eleitos nos actos de governação, assim como o défice de cidadania que afecta a maioria da população mundial. Acresce a estes factos o questionamento que vem sendo feito sobre a democratização das instâncias de ‘governação global’, uma vez que é a essa escala que cada vez mais se definem as directrizes que determinam a acção dos governos dos diferentes países.

O que acaba por estar em causa neste debate são os próprios limites da democracia representativa e a reivindicação de uma democracia de maior intensidade, que não se resuma ao método eleitoral e seja capaz de promover novos mecanismos e instrumentos de promoção da participação cidadã, assim como, de desenvolver abordagens inovadoras na forma de lidar com a complexidade social e com a diversidade de interesses dos diferentes actores.

O Brasil tem sido um país de referência nesta matéria, sobretudo a partir do final da década de 80, quando o município de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, decidiu implementar o Orçamento Participativo (OP), apresentado como um instrumento de aprofundamento da democracia local e de combate à pobreza e à

exclusão social. Depois de Porto Alegre, várias experiências de OP têm vindo a emergir, um pouco por todo o mundo.

Estas novas formas de experimentalismo democrático, são ainda bastante residuais em Portugal, não existindo, inclusive, uma reflexão muito aprofundada no meio académico nacional sobre estas matérias.

O Brasil é certamente o país que tem reunido o maior número de contributos práticos e teóricos sobre as experiências de OP. Uma parte considerável da literatura existente sobre esta matéria tem vindo a seguir uma abordagem de tipo maniqueísta, com graus elevados de subjectividade, centrada num discurso de tipo apologético, defendendo a adopção deste mecanismo de participação cidadã na vida local, sem questionamentos mais profundos sobre os seus reais impactos aos mais diversos níveis.

A ‘redemocratização’ da sociedade brasileira, após o fim do período ditatorial, tem evoluído por caminhos, muitas vezes, contraditórios. A estabilização do sistema democrático-representativo, vai convivendo, por um lado, com uma classe política descredibilizada pelos sucessivos casos de corrupção, e por outro lado, com novas formas de perceber a democracia, assentes em instrumentos de promoção da participação cidadã, onde se destacam as experiências de OP e os conselhos municipais sectoriais. A implementação de vários dispositivos legais, grandemente ancorados na Constituição de 1988, tem permitido o surgimento desses instrumentos um pouco por todo o país, sobretudo ao nível municipal.

A situação do país, caracterizada por assinaláveis desigualdades sociais, constitui uma missão quase impossível para qualquer sistema de governação. O desejo da democracia fez, no entanto, criar outras expectativas em relação à solução ou minimização desse quadro social. O Brasil carrega um pesadíssimo legado histórico de autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo, ao qual se junta “*a inserção subordinada do país à lógica e aos ditames da ordem capitalista internacional, caracterizada por ditar uma reestruturação do Estado e dos gastos públicos ancorada na destruição do conjunto de direitos sociais, tão arduamente conquistados por décadas de lutas sociais*” (Lüchmann, 2002: 7-8).

Este cenário internacional que parece restringir a acção dos Estados e o aprofundamento da própria democracia é outra das variáveis com a qual se deparam os processos participativos como o OP. É perante um aparelho estatal burocratizado, tendencialmente organizado sob a lógica liberal, com tendência para restringir

determinadas funções sociais, que o OP emerge, procurando contrapor com uma proposta participativa que reivindica mais Estado e mais comunidade.

A realidade brasileira de hoje é certamente diferente da que conduziu ao surgimento da experiência pioneira de Porto Alegre. O país vive um processo de expansão de iniciativas de OP, para além do que se poderia supor, sobretudo promovidas por forças partidárias posicionadas à esquerda do espectro político nacional. Começam também a emergir experiências deste tipo promovidas por partidos situados fora deste campo ideológico, o que pode favorecer o expansionismo do OP. Por outro lado, a diversidade de experiências existentes recomenda prudência e cuidados analíticos, uma vez que a disseminação tão acelerada pode significar uma perda de exigência em relação à dimensão participativa destes processos.

A efectividade e qualidade democrática deste processo não são lineares em todas as situações. O OP almeja alcançar um maior equilíbrio de poderes entre o Estado e Sociedade, com eventuais implicações numa possível reestruturação do edifício administrativo e governativo, tal como concebido para sistema de representação política. Não se deve, por isso, banalizar este tipo de experimentalismo, sobretudo se se tiver em linha de conta que o processo de aprofundamento democrático não se processa apenas pela criação de novos instrumentos de participação, mas também pela consolidação de uma cultura política e democrática de eleitos e eleitores.

Cada região e cada município possuem uma história, uma dinâmica e um conjunto de actores específicos que constroem a mudança social no território. A adopção do OP é feita nesse quadro, pelo que a transferibilidade das experiências não se pode processar de forma tácita. A própria participação, assim como a formação de grupos sociais e políticos possuem uma história e uma estrutura específica em cada local. A análise das dinâmicas participativas deve ser territorializada, não concebendo a participação como vontade natural das pessoas, mas como o resultado de uma construção social e política contextualizada, marcada pelo jogo estratégico de actores, pelos conflitos e alianças entre elementos e grupos que compõem o tecido social e político local.

Neste contexto, e partindo da experiência de Guaraciaba, o que se pretende com este trabalho é produzir uma reflexão que permita compreender, por um lado, as condições necessárias para a criação e consolidação destas experiências, e por outro lado, perceber as suas potencialidades e limites, na construção de uma democracia participativa a nível local. Trata-se, no fundo, de analisar e procurar respostas para uma

séria de dimensões que se prendem com o grande desafio da democracia moderna, ou seja, com a ampliação da participação (abordagem quantitativa) e a qualificação do debate público e a reflexão sobre os territórios, integrando opiniões e olhares diferenciados (abordagem qualitativa). Emergem, a este nível, um conjunto de variáveis e de relações, muitas vezes conflituais, que importa analisar. Para além da dimensão e da qualidade da participação, importa compreender a acção estratégica de actores no âmbito de interesses divergentes e de jogos de poder; a articulação de lógicas políticas assentes na representatividade e na conquista do poder, com novos modelos de participação directa que visam o equilíbrio nas relações entre Estado e Sociedade; a proliferação acelerada desse instrumento de participação e a necessidade de aprofundar a própria cultura política e democrática das pessoas e das organizações; a refundação da legitimidade política e as exigências de transparência governativa; a inversão de prioridades de investimento e o desenho de novos processos de desenvolvimento dos territórios.

De acordo com este entendimento, no primeiro capítulo procede-se a uma análise da evolução histórica do conceito de democracia e das práticas. Optou-se, assim, por partir da experiência ateniense, reflectindo depois sobre os processos e fundamentos da democracia moderna, as críticas ao modelo dominante e o surgimento de novos experimentalismos democráticos, sobretudo no hemisfério sul, com especial destaque para o Brasil.

De seguida, empreende-se uma análise das experiências de OP, desde o caso de Porto Alegre até à expansão e diversificação deste tipo de processos. A amplitude destas iniciativas justifica uma reflexão na actualidade, uma vez que os desafios que se colocam aos sistemas representativos são, em parte, os mesmos com que se deparam as experiências participativas: credibilização dos processos, dinâmicas da participação, formas e conteúdos da democracia. Introduziram-se ainda as ideias orientadoras que estiveram na base do surgimento do OP em Guaraciaba, assim como se apresenta o processo participativo nas suas diferentes fases.

No capítulo 3, efectua-se uma análise detalhada sobre a estrutura da participação no processo do OP, nomeadamente, sobre as fontes de influência e as variáveis que determinam a adesão ao processo, a estratégia política dos diferentes actores, os comportamentos eleitorais, assim como as diferentes dinâmicas territoriais e políticas presente no município.

Posteriormente, analisam-se os contributos da participação para a inversão de prioridades de investimento público no município. Os processos de desenvolvimento gerados pela dinâmica participativa são também aqui analisados, à luz de um conjunto de propostas para a criação de uma relação positiva entre democracia e desenvolvimento. A este propósito foi incontornável deter a atenção num ponto essencial do OP como instrumento de construção da mudança: as dinâmicas geradas entre os três pilares da regulação social, nomeadamente, o Estado, o mercado e a sociedade, por via da proposta participativa.

No último capítulo centrou-se a reflexão sobre a participação e a construção de uma cultura democrática, num cenário de conflitualidade entre os modelos de representação e de participação política. Foi efectuada uma análise do comportamento dos partidos no processo participativo, assim como dos conselheiros do OP, enquanto novas figuras que emergem no seio do debate político. Empreendeu-se igualmente uma reflexão sobre o papel da população no processo de construção e de conquista da participação.

1. Democracia: da crise de legitimidade política às novas formas de experimentalismo democrático

1.1. A democracia ateniense

O significado etimológico da palavra democracia vem do grego *demos* (povo) e *kratos* (poder ou governo), que significa “governo pelo povo” ou “governo de muitos”.

O governo de muitos era para Aristóteles também o governo dos pobres, uma vez que estes eram a maioria nas cidades gregas, chegando mesmo a afirmar que *“há democracia sempre que as magistraturas forem dominadas por uma maioria de cidadãos livres e pobres.”* Ao contrário, considerava-se um Estado essencialmente oligárquico *“sempre que as magistraturas forem dominadas por uma minoria de cidadãos ricos e bem nascidos”* (1998: 283).

Predominam nesta definição duas abordagens, uma quantitativa e outra qualitativa. Em relação à primeira, basta relembrar que na antiguidade grega a democracia emergiu como um forma de governo, numa divisão tripartida, onde se destacavam também a monarquia (governo de apenas um) e a aristocracia (governo de poucos). A segunda abordagem remete para uma associação entre democracia e ‘classes sociais’, ou mais precisamente para uma tensão entre estas.

É precisamente em relação a esta segunda abordagem que se fizeram sentir alguma vezes discordantes com a democracia ateniense. Os mais conhecidos filósofos e escritores desse período ficaram conhecidos como críticos da democracia, como é o caso de Platão, o mais radical, assim como o seu mestre Sócrates, e o próprio Aristóteles, que embora mais moderado não deixava de apresentar alguma suspeição em relação a este regime. Os dois primeiros consideravam que para o exercício governativo eram necessárias competências especializadas, pelo que as ‘classes populares’ não estariam em condições de o assumir. Este é um assunto à volta do qual se continuam a esgrimir argumentos na actualidade, não sendo por isso um debate encerrado. Este é um assunto ao qual se voltará aquando da análise da relação entre a teoria democrática e as experiências de OP.

Entre muitas outras dimensões existem algumas que fazem toda a diferença da antiguidade grega para a sociedade actual. Por um lado, o facto da democracia ateniense

constituir muito mais uma espécie de sociedade política, em vez de um Estado, com uma estrutura governativa, como hoje em dia é perspectivado.

Por outro lado, a escala territorial em que se processava a democracia. Este regime foi concebido e desenvolvido a partir das experiências de Atenas e de outras cidades democráticas independentes, as chamadas cidades-estado ou *polis*. Tratavam-se de pequenos territórios, em regime de auto-governação, realidades que não encontram paralelo nas sociedades actuais.

De relevar ainda o facto da participação se processar de forma pessoal e directa dos cidadãos² no governo da cidade, sem ser por intermédio de partidos políticos ou de um governo eleito.

Destaca-se igualmente a necessidade de associar democracia e liberdade de expressão, uma vez que o debate democrático se processava no espaço público, perante um colectivo elevado de participantes. Seria errado argumentar que, na generalidade das sociedades democráticas modernas, não existe liberdade de expressão, embora ainda assim se opte por colocar esta questão, porque se crê que não se deve aceitar como líquida, deixando de a interpelar na actualidade.

Por último, a necessidade de uma identificação dos indivíduos com o destino da sua cidade, o que remete para a dependência entre esses, ao contrário do pensamento moderno da democracia liberal que os concebe como auto-suficientes, num quadro de liberdade suprema. Esta questão associa-se ao actual conceito de cidadania activa, que embora politicamente reivindicado nem sempre é de fácil operacionalização³.

O conceito de democracia ateniense prevaleceu, aliás, durante bastante tempo, pelo menos até ao período rousseniano, sem que isso significasse de modo algum o encerramento do debate sobre a desejabilidade ou não da democracia. Ao longo da história foram emergindo diferentes abordagens e correntes políticas mais próximas ou mais afastadas do ideal democrático.

Apesar de muitos autores defenderem que a experiência ateniense não se reveste hoje de qualquer importância, essa é considerada necessária como ponto de partida nesta investigação, pois permite reflectir sobre os contrastes encontrados na actualidade,

² Destes estavam excluídas as mulheres, os menores de idade, os escravos e os estrangeiros.

³ Salvo as devidas diferenças, as iniciativas portuguesas contemporâneas que mais se aproximaram da democracia ateniense, tendo em conta as dimensões aqui expressas – escala territorial, auto-governo, participação directa dos cidadãos, debate democrático no espaço público, identificação dos indivíduos com o destino da sua comunidade e dependência entre eles – foram as experiências de comunitarismo relatadas pelo antropólogo Jorge Dias, como é o caso de Vilarinho da Furna e Rio de Onor, entre outras.

assim como sobre os problemas antigos que revestidos de uma nova “roupagem” são agora considerados modernos.

1.2. Processos e fundamentos da democracia moderna

Contrariamente à ideia original de democracia, que unificava Estado e sociedade como um só corpo, a modernidade veio provocar essa divisão. Como relembra Rosenfield,

“a democracia tornou-se uma adjectivação do Estado em expressões como «Estado Democrático». É como se a democracia tivesse perdido a sua significação prática de ser o lugar público do processo de identificação da sociedade consigo em proveito de uma nova forma de organização política.” (2003: 12)

Aquilo que se depreende das palavras do autor é que se assiste a uma ruptura com o passado e a uma alteração de sentido da própria democracia, que deixa de ser a organização da *polis* para passar a ser uma forma de governo de Estado. Esta mudança implicou, obviamente, a transferência do centro de poder para uma esfera supra social e a consequente reestruturação organizacional das relações sociais e políticas.

Implícita a esta alteração está a passagem de um estado de democracia directa a uma situação de democracia representativa. A complexificação das sociedades e a dimensão territorial dos emergentes Estados-nação tornava difícil ou mesmo impossível a prática ateniense. A solução encontrada passou pela definição de um sistema de representação, baseado na realização de eleições frequentes, como forma de controlo popular sobre os representantes. A pluralidade do debate político deste sistema seria assegurado pela criação de partidos políticos, capazes de elevar a reflexão e permitir que a constituição de um governo resultasse de uma ‘coligação representativa’ de interesses, em presença na maioria dos grupos sociais.

Esta mudança paradigmática não foi pacífica, pois muitas foram as vozes que se fizeram ouvir, colocando em causa a representatividade como um princípio democrático. Jean-Jacques Rousseau, considerado por muitos o pai da democracia moderna, foi certamente o autor que mais veementemente marcou a sua diferença, quando socorrendo-se do exemplo inglês, que antecederia a Revolução Francesa de 1789, quis demonstrar que “*o povo inglês pensa que é livre; está muito enganado, só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; logo que eles estão eleitos, é escravo,*

não é nada. Nos curtos momentos da sua liberdade, o uso que dela faz merece bem que a perca” (1999: 97).

Rousseau ‘encabeçava’ uma linha de pensamento francês sobre a democracia, que interpretava o interesse comum como distinto da mera soma dos múltiplos interesses em presença numa dada sociedade. Por outras palavras, a vontade geral não poderia ser igualada à soma indiferenciada das vontades individuais. Como realçou o autor

“a soberania não pode ser representada pela mesma razão por que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa: é a própria ou é outra; não existe meio termo. Os deputados do povo não são, portanto, nem podem ser, seus representantes, são apenas seus comissários; não podem tirar quaisquer conclusões definitivas” (Rousseau, 1999: 96/7).

Esta questão está no cerne das críticas do debate político sobre a representatividade como forma de governo, pois realça, entre outros, os seguintes aspectos: *i)* o voto é individual, pelo que só pode representar os interesses particulares de quem o exerce; *ii)* a agregação dos votos, de onde resulta uma maioria, não traduz a vontade e o interesse geral. Esta mudança não foi todavia suficiente para fazer esquecer uma das maiores ambições implícitas na ideia original de democracia, ou seja, a vontade de suprimir a separação entre governo e governados, entre eleitos e eleitores, entre Estado e sociedade.

Contrariamente ao que se assistiu no século XIX e mesmo antes, em que a democracia era vista como uma questão de classe, razão pela qual gerou, simultaneamente, tanto ódios quanto simpatizantes, na primeira metade do século XX verificou-se uma certa inversão, passando a existir um maior consenso em torno da democracia⁴, ou mais precisamente da vontade de um determinado modelo de democracia. A abordagem linguística ou terminológica dos grupos defensores da restrição da participação às classes mais populares, abandonou termos como ‘povo’ e ‘populaça’, entre outros, para passar a fazer a distinção entre «democracia de massas» e «democracia liberal» (Arblaster, 2004). Autores como Stuart Mill e Lippmann defendiam a completa restrição da participação da população ao acto do voto no momento das eleições. Para além disso, qualquer intenção participacionista seria entendida como interferência na acção dos governantes.

⁴ Não se está aqui obviamente a incluir as abordagens mais extremistas, como a que se verificou em Itália com Mussolini, na Alemanha com Hitler e mais tarde na Península Ibérica com as ditaduras de Franco e de Salazar, entre outras.

Esta abordagem representa uma clara revisão da teoria democrática tradicional, a que se juntaram outros autores como Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca, defendendo uma abordagem elitista da democracia, afirmando que todo o governo é conduzido por uma elite (Cruz, 1989).

Entre a tradição do pensamento democrático rousseaiano e a abordagem moscoparetiana encontra-se Robert Michael, que ao analisar a teoria clássica da democracia, no início no século XX, retira duas conclusões, nomeadamente: “1) a democracia ideal, autêntica, é simplesmente irrealizável, encontrando-se por isso destinada a permanecer prisioneira no campo das boas intenções; 2) a democracia real, falsa, baseada no princípio da representação política e no mecanismo eleitoral, é estruturalmente oligárquica e, portanto, antidemocrática” (Teixeira, 2000: 91/2). Por aqui se pode observar o dinamismo que desde sempre envolveu a reflexão sobre a democracia, ao ponto de se poderem encontrar determinados posicionamentos que chegam ao limite de a negar em termos absolutos, seja na sua forma directa ou de representação, não por qualquer posicionamento antidemocrático mas por considerarem que o seu ideal não é concretizável.

Também Rousseau que havia criticado toda a forma de representação, transformando-se, assim, no grande defensor da democracia directa chegou a concluir, na sua obra *O Contrato Social*, que:

“a tomar o termo no rigor da aceção, nunca existiu verdadeira democracia, e nunca existirá. É contra a ordem natural que o grande número governe e que o pequeno seja governado. Não se pode conceber que o povo permaneça constantemente junto para se ocupar dos negócios públicos, e vê-se facilmente que não poderia estabelecer comissões para isso sem mudar a forma de administração” (1999: 71).

A evolução do debate democrático deparou-se, na primeira metade do século XX com o confronto entre duas concepções. Por um lado, a liberal e, por outro, a marxista, tendo sido claramente favorável à primeira.

O consenso liberal conseguiu defender aquilo que parecia difícil, ou seja, a própria democracia e, em simultâneo, limitar as aspirações de participação e de soberania popular. Joseph Schumpeter (1942) foi, provavelmente, o autor mais influente na definição desta teoria elitista, ao defender a democracia como um método político para a constituição de governos e não como um fim em si próprio.

O pensamento liberal, receando a democracia como uma ameaça à liberdade individual e como imposição da vontade ‘ignorante’ das massas, conseguia assim

consolidar uma determinada lógica do pensamento moderno, que viria a tornar-se dominante, e que conferia aos eleitos a tarefa de governar livremente, sem interferências exteriores. Schumpeter chegou mesmo a escrever que os eleitores “*devem compreender que, desde o momento em que elegeram um indivíduo, a acção política passa a ser tarefa desse indivíduo e não deles. O que significa que devem abster-se de o instruir acerca daquilo que deverá fazer*” (1984: 295).

Para os marxistas, a condição central para a democracia assentava na transformação da relação entre capital e trabalho, como o eixo nuclear do processo de soberania popular.

Como relembram Santos e Avritzer (2003), outro dos aspectos relevantes do debate político sobre a democracia, na primeira metade do século XX, centrou-se no papel da burocracia na vida democrática. Estes autores relembram a abordagem de Max Weber, sobre a

“inevitabilidade da perda de controlo sobre o processo de decisão política e económica pelos cidadãos e seu controlo crescente por formas de organização burocrática.” Para Weber “o fenómeno da complexidade colocava problemas ao funcionamento da democracia na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente, no caso o controlo dos governos pelos governados, e soberania decrescente, no caso o controlo dos governados pela burocracia.” (2003: 41)

Os argumentos liberais foram igualmente vencedores em relação à questão antiga e já aqui a florada, da necessária adaptação da democracia às grandes escalas territoriais e demográficas da modernidade, que acabou por consolidar a representatividade política como a única solução possível.

Subjacente a todos estes fundamentos liberais, da democracia como método para a eleição de uma elite política, transparece a ideia do eleitorado como um colectivo manifestamente passivo, o que no entender dos seus defensores deve ser encarado com satisfação e optimismo. A apatia política poderia, assim, “*reflectir uma democracia saudável*” (Lipset *cit. in* Arblaster, 2004: 72).

A democracia liberal beneficiou de uma simpatia e adesão significativas ao longo de todo o século XX. Basta relembrar a queda dos regimes ditatoriais na década de 70, de Portugal e Espanha⁵ e mais tarde no Brasil, o colapso dos regimes ex-comunitas da Europa de Leste, o fim de regimes de direita, como é o caso da África do Sul e de outros países da América Latina. Criou-se a ideia de uma deriva generalizada

⁵ Estes países são incluídos pela teoria política naquilo a que se designou chamar de terceira onda de democratização.

dos Estados-nação para a democracia, como um imperativo do progresso, alicerçado no ideal da modernidade ocidental.

1.3. Críticas ao modelo de democracia liberal

Apesar da abordagem liberal se ter tornado dominante ao longo do século XX, o período do pós-guerra assistiu a uma revalorização dos argumentos participacionistas que haviam perdido peso nas últimas décadas, pondo em causa muitas das limitações do modelo democrata-liberal. Do ponto de vista da representação política, para a constituição de governos, muitas foram as vozes que se ergueram dizendo que esse modelo de democracia se havia traduzido em poder exercido por pequenos grupos afastados dos eleitores e amplamente dominado por interesses e disputas medíocres dos partidos políticos (Giddens, 1997).

Os defensores de uma concepção alternativa ao modelo de democracia dominante, colocaram a ênfase numa nova relação entre o Estado e a sociedade, que não se restringisse ao mero método de constituição de governos, mas promovesse também a criação de espaços e novas institucionalidades de participação cidadã. Tratava-se, no fundo, de alargar o campo da deliberação democrática, até então restrito aos eleitos, a novos actores sociais e políticos. Santos e Avritzer (2003) relembram, a este nível, o contributo importante desempenhado por múltiplos movimentos sociais na segunda década do século passado. As renovadas exigências de participação vieram criticar a excessiva centralização e burocratização do poder, exigindo, em alternativa, processos de abertura e descentralização democráticas.

No contexto da globalização actual, as críticas à democracia liberal foram adquirindo uma nova dimensão. A crescente dependência do poder político face ao poder económico, tem sido apontado, por muitos autores e frentes políticas, como uma ameaça à democracia, pois considera-se que uma tão grande concentração de poder em instituições que se regem pelo bem privado, fora do alcance do Estado e não eleitas pelo voto popular, é antagónico com a ideia de democracia. Lembrem-se as palavras de Anthony Arblaster sobre aquilo que considera ser um dos paradoxos do pensamento político contemporâneo.

“Enquanto uma teoria muito convencional tentou restringir a ideia de democracia à escolha de um governo a partir de elites competitivas, aceita-se também perfeitamente que a soberania teórica destes governos «democráticos» não seja

igualada pelos seus reais poderes sobre a sociedade. Se um tão grande poder fica fora do domínio ou do controlo dos governos eleitos, é certamente estranho defender que as exigências da democracia estão satisfeitas só quando o governo é popularmente eleito e, em princípio, responsável” (2004: 84).

A crescente suspeição lançada sobre a classe política, em muitas das democracias do Mundo, acusada de práticas de corrupção, partidarização generalizada do aparelho de Estado e da Administração Pública, utilização do poder público para favorecimento e enriquecimento pessoal, beneficiação de interesses privados em detrimento do interesse geral, entre outros aspectos, têm como consequência aquilo a que Touraine chama de crise da representatividade política. É como se as pessoas já não se sentissem representadas e o seu papel de cidadãos tivesse sido reduzido ao de eleitores. As garantias constitucionais e jurídicas perdem sentido à medida que a vida social, económica, cultural e ambiental se degrada. No contexto da economia de mercado, a democracia transformou-se em liberdade de consumo, em “supermercado” político (1994).

Num contexto como este, o que começa a estar em causa é a legitimidade da própria democracia. Esse questionamento ganha mais força quando se analisam as taxas de participação dos cidadãos nos diferentes actos eleitorais, que como se sabe têm sofrido um decréscimo acentuado nos tempos mais recentes. As amplas lutas políticas e sociais do passado, pela democratização do voto, vêem-se hoje confrontadas com uma situação de desvalorização desse direito. É caso para se questionar porque razão o acto central de participação dos cidadãos, o voto, é tão pouco estimulante para uma vastíssima camada da população? O poder político tende a encontrar um conjunto de argumentos de causa que normalmente residem fora de si, ou seja, dependem de outras variáveis que não a qualidade da democracia. Para Arblaster, esta apatia dos eleitores pode reflectir

“a convicção generalizada de que «votar não vai alterar nada», de que alterações de governo não têm qualquer importância, uma vez que o verdadeiro poder está fora do controlo do governo. (...) o absentismo nas eleições não é claramente tão irracional como seria se fosse resultado de indolência e de irresponsabilidade” (2004: 137).

Os partidos políticos, considerados como o pilar central de sustentação da pluralidade democrática da teoria liberal, estão também em profundo descrédito. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vem reforçar esta ideia ao dar conta, em múltiplos documentos que os partidos políticos têm vindo a perder

legitimidade na actualidade. “*Em França, Itália, Noruega e nos Estados Unidos, a filiação em partidos políticos implantados é metade do que era há 20 anos, e por vezes menos. E pesquisas recentes na América Latina e na Europa Central e de Leste concluíram que as pessoas têm mais confiança na televisão do que nos partidos políticos*” (2002: 5). Segundo os dados do Latinobarómetro, em 2002, apenas 14% dos latino-americanos manifestavam confiança nos partidos políticos (*cit. in* PNUD, 2004) e, em 2003, esse valor desceu para os 11%.

Outro dos aspectos paradoxais da democracia liberal, para o qual Giddens chama a atenção, é que, apesar dos seus princípios e regras se encontrarem em processo de universalização, a democracia continua restringida ao espaço do Estado-Nação (1997). Este aspecto adquire uma maior importância no contexto de globalização das sociedades actuais, em que grande parte das medidas de regulação da actividade das pessoas e dos Estados são tomadas em instâncias de carácter supranacional, e portanto não eleitas democraticamente.

Quando confrontado com o estado da democracia moderna, Norberto Bobbio (2002) identifica a existência de cinco promessas não cumpridas do ideal democrático.

Em primeiro lugar, considera que o povo, composto por indivíduos, deixou de ser soberano. Os sujeitos politicamente relevantes são os grupos organizados, como é o caso das grandes organizações, associações de diversas naturezas, sindicatos, partidos políticos, entre outros, e não os indivíduos. O povo como unidade de indivíduos, com direito de participar directa ou indirectamente na vida política, perdeu lugar para o povo representado por diversos grupos de interesses. Esta promessa não cumprida remete, claramente, para a desigual distribuição de poder no contexto da democracia moderna.

Uma segunda promessa não cumprida, e resultante da anterior, emerge da ideia da representação de interesses vinculada a um mandato e a um programa, o que torna a democracia moderna contraditória com o seu próprio princípio fundador, baseado na representação política. O papel do Estado resume-se, deste modo, à mediação dos múltiplos interesses organizados na sociedade, negligenciando aquilo que são os interesses nacionais.

A terceira promessa é a derrota do poder oligárquico. A democracia representativa é, em si mesma, a rejeição do princípio da liberdade como autonomia. A eliminação da tradicional distinção entre eleitos e eleitores, governantes e governados ficou por realizar. A democracia moderna estagnou no seu processo de

desenvolvimento, resumindo-se a um procedimento de legitimação política de determinados grupos.

Como quarta promessa, o autor aponta a eliminação do poder invisível, pretendendo com isto dizer que, em paralelo com um Estado visível existe um outro invisível. Tal reporta-se ao secretismo associado à democracia. É como se as grandes decisões estivessem envoltas em sigilo, longe dos olhares externos, resumindo a relação com a população aos actos publicitários das acções governativas, esses próprios controlados e manipulados.

A educação para a cidadania é a quinta promessa não cumprida do ideal democrático. A democracia requer cidadãos activos mas o modelo de representação mais não tem feito do que produzir um fenómeno generalizado de apatia política.

1.4. Experimentalismos democráticos no Sul

Os desafios da democracia na América Latina são historicamente singulares. A pesada herança do Continente em matéria de organização política, social e económica, tem sido pouco favorável ao florescimento e consolidação da democracia na maioria dos países que o compõem. O patrimonialismo colonial, a escravidão, o regime latifundiário, as diferentes formas de autoridade local como o coronelismo, caciquismo e caudilhismo, as práticas de clientelismo, etc. configuram uma realidade e um processo histórico cujas consequências estão longe de estar resolvidas.

O século XX foi marcado em muitos países do continente pela intervenção militar no campo da política. A conturbada situação económica e as consequentes lutas sociais debilitaram as aspirações de governos civis para a manutenção da ‘ordem’ e do ‘progresso’ das nações. As ditaduras a que se assistiram ao longo do último século foram normalmente apoiadas em nome do combate ao comunismo. A estes factos não é certamente alheia a excessiva dependência económica dos países do continente face às economias dominantes, assim como à grande influência geopolítica exercida pelo Estados Unidos da América, sobretudo no tempo da Guerra-fria.

Após períodos conturbados, foi na década de oitenta do século passado que a democracia entrou declaradamente na agenda política da maioria dos países do continente. Tratava-se de um duplo desafio. Por um lado, permitir a formação de governos democráticos e transparentes e, por outro lado, combater por essa via governativa a trágica situação económica da região, com níveis de endividamento

público elevados e quebras abruptas de capital externo. Articulação entre democracia e desenvolvimento era, portanto, o grande desafio no final do século passado.

Mais de 20 anos passados dessa fase, o debate está longe de ter terminado. As expectativas do eleitorado encontram-se por satisfazer, muito por via do agravamento das desigualdades sociais e económicas vigentes na maioria dos países. Como resultado dessa situação, estudos recentes apontam claramente para um desencantamento e desconfiança do sistema de democracia representativa. Segundo o PNUD *“uma proporção significativa de latino-americanos dá mais valor ao desenvolvimento económico do que à democracia, e estaria disposta a deixar de lado a democracia por um governo não-democrático que pudesse solucionar seus problemas económicos”* (2004: 140). Os dados deste estudo apontam para 44,9% de latino-americanos que dizem preferir a democracia como regime mas estariam dispostos a apoiar um governo autoritário, caso isso ajudasse a resolver os problemas económicos dos seus países.

Não fugindo ao panorama anteriormente traçado, o Brasil viveu também um período de ditadura militar, nomeadamente entre 1964 e o início dos anos 80. Cerca de 15 anos volvidos do golpe militar, as pressões cívicas sobre o regime intensificaram-se de forma progressiva, originando fortes contestações por parte de movimentos sociais organizados, como os colectivos sindicais, diferentes mobilizações camponesas e mais tarde do Movimento dos Sem-Terra, assim como múltiplas organizações de bairros, espalhadas pelas principais cidades do país. Em função das fortes contestações, o regime militar começou gradualmente a recuar, cedendo espaços para uma ‘redemocratização’ do país. Um dos sinais nesse sentido foi a abertura ao pluralismo político e à legalização dos partidos da oposição. A primeira metade da década de 80 ficou marcada por uma das maiores mobilizações populares – a campanha a favor do restabelecimento das eleições directas – contando com uma ampla presença de múltiplos sectores da sociedade brasileira, nomeadamente, de políticos, sindicalistas, intelectuais, artistas, estudantes, etc. Essa reivindicação saiu frustrada, tendo Tancredo Neves sido eleito de forma indirecta no Colégio Eleitoral, com o apoio de uma coligação bastante ampla, onde constava José Sarney. O primeiro viria a falecer antes de assumir o poder, tendo sido o segundo a substituí-lo no cargo de presidente. Entre os interesses conservadores de uma parcela significativa da elite nacional e as reivindicações populares, Sarney governou sem provocar rupturas significativas no modelo económico do país, marcado pela concentração da riqueza. Em paralelo, o país

viveu nesse período um processo de abertura significativa em termos de direitos cívicos e políticos (Pase, 2001).

A democratização crescente do país permitiu a eleição de uma Assembleia Constituinte, em 1986, e a definição de uma nova Constituição Federal, em 1988. Um ano depois ocorreram as primeiras eleições directas para a Presidência da República, após a ditadura militar de 1964, que opôs duas frentes políticas. De um lado, Lula da Silva, como candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), da esquerda brasileira, do outro Fernando Collor de Melo, do Partido da Renovação Nacional (PRN), em representação de uma ampla aliança da direita política do país, que viria a ser o vencedor das eleições.

A Constituição de 1988 veio criar as bases jurídico-legais para uma viragem política de grande amplitude no país, ao permitir a implementação de dispositivos de participação cidadã na gestão de políticas públicas, principalmente ao nível local. É o caso dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social, Agricultura, entre outros, adoptados pela generalidade dos municípios do país. É também no âmbito desta abertura democrática do país que surgem as primeiras experiências de OP, sobretudo da iniciativa de administrações municipais conduzidas pelo PT, embora mais recentemente essa prática tenha vindo a ser adoptada por outras forças políticas.

Apesar do restabelecimento da democracia representativa e da abertura à participação popular, o país continuou a viver, ao longo dos últimos cerca de 20 anos, longas crises de legitimidade política. Basta relembrar os sucessivos escândalos políticos de corrupção e clientelismo, que têm afectado a classe política ao mais alto nível, marcada no início dos anos 90 pelo *impeachment* do presidente Collor de Melo, com atenuantes nos dois mandatos presidenciais seguintes, de Fernando Henrique Cardoso, e com a situação mais recente vivida no primeiro mandato de Lula da Silva, em 2005, que ficou conhecida pelo nome de Mensalão⁶.

⁶ Sistema de “mesadas” a parlamentares da oposição para a compra de votos, que permitissem a aprovação de projectos do Governo, entre outras relações ilícitas com empresas privadas ligadas ao ramo bancário e da publicidade.

2. O Orçamento Participativo de Guaraciaba no quadro das experiências existentes

2.1. Do pioneirismo à multiplicação das experiências

A primeira experiência de OP surgiu na cidade brasileira de Porto Alegre, em 1989⁷. Desde essa data, têm-se multiplicado um pouco por todo o mundo este tipo de iniciativas, com especial relevo para a América do Sul e Central, e mais recentemente na Europa. Todas iguais quanto à ideia de promover um debate sobre as prioridades de investimento público municipal e aberto à participação comunitária, mas todas diferentes na forma como se implementaram e têm desenvolvido, assim como nos resultados alcançados.

Um olhar pela história das experiências⁸ de OP permite diferenciar três grandes fases (Cabannes e Baierle 2004):

- **Fase I:** que corresponde a um período de *experimentações*, entre 1989 e 1997, em que se destacam as iniciativas levadas a cabo em Porto Alegre, no Brasil, e em Montevideu⁹, no Uruguai. Esta fase corresponde *grosso modo* a 2 mandatos eleitorais para a administração local no Brasil (1989/1992 e 1993/1996), onde um número superior a 30 municípios avançou com a experiência de OP;
- **Fase II:** período da chamada *massificação brasileira* das experiências de OP, que decorreu no mandato seguinte, ou seja, entre 1997 e 2000, durante o qual mais de 140 municípios brasileiros adoptaram o OP, com variações significativas¹⁰;
- **Fase III:** que vai do ano 2000 até à actualidade, em que se tem vindo a verificar a *expansão* destas experiências fora do Brasil, num quadro de ampla *diversificação*. É nesta fase que emergem inúmeras iniciativas de OP em cidades latino-

⁷ Maria do Carmo Carvalho e Débora Felgueiras (1994) defendem que o OP, como forma de controle e participação social sobre o orçamento público municipal, teve início com o Conselho Popular do Município de Vila Velha (Estado de Espírito Santo, Brasil), no período de 1986-1988, que foi realizado o debate sobre o orçamento municipal com o Prefeito em exercício. Enquanto metodologia de gestão pública participada, a experiência de orçamento participativo ganhou relevo com a iniciativa de Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul, Brasil), embora em 1989 tenham igualmente sido lançadas outras experiências deste género, em municípios brasileiros de menor dimensão, como é o caso de Santo André.

⁸ Apesar de terem passado cerca de 17 anos da primeira iniciativa de OP, o que levaria a supor que já não se trata de uma experiência mas de uma prática democrática consolidada, optou-se por utilizar a designação “experiência”, pelo facto de não existir um corpo inequívoco e consolidado do seu estado de desenvolvimento, continuando em processo de construção.

⁹ Tratam-se de experiências pioneiras, iniciadas no mesmo ano, embora apresentem diferenças substanciais em termos de processo (Gugliano, 2004).

¹⁰ Para mais informações sobre esta fase consultar a obra de Ana Clara Ribeiro e Grazia de Grazia (2003).

americanas e europeias, recorrendo a modelos existentes, onde se destaca Porto Alegre, mas com adaptações a cada local, o que implicou nalguns casos alterações substanciais ao desenho original.

As experiências que se conhecem fazem justiça a esta grande diversidade (Allegretti e Herzberg, 2004; Cabannes e Baierle, 2004; Ribeiro e Grazia, 2003; Wampler), tanto pela variação na dimensão territorial e populacional dos municípios, como pelos modelos participativos, financeiros e “legislativos” adoptados no desenho institucional do OP.

Quadro 1: Exemplos de experiências de OP no Mundo

Continente	País	Experiências
América do Sul e Central	Brasil	Porto Alegre, Recife, Belém, Belo Horizonte, Campinas, Itajaí, Alvorada, Pelotas, Gravataí, Timóteo, Viamão, Santa Maria, Mauá, Barra Mansa, Santos, Governador Valadares, Natal, Londrina, Concórdia, Olinda, Guaraciaba, Estado do Rio Grande do Sul ¹¹
	El Salvador	San Salvador, Micro-região de Juayúa, Nejapa, Alegria
	Colômbia	Marsella, Puerto Asis, Versalles, Pasto
	Equador	Cotacachi, Cuenca, Esmeraldas, Pedro Moncayo e Colta, Nabón, Archidona, Cascales, El Pangui, Francisco de Orellana, Ibarra, Pindal, Quijos, Sagchos, Sucúa, Suscal, Taisha
	Argentina	Buenos Aires, Rosário, La Plata, Trelew, Malargue, Villa Maria, Viamonte, Córdoba
	Peru	Villa el Salvador
	Bolívia	Uncía, Ciudad de El Alto (La Paz), Pintada
	Chile	Associação de Municípios da Província de Arauco, San Joaquin
	Costa Rica	Escazu
	México	Cidade do México (Delegação Cuauhtémoc), San Pedro, Gomez Palácio
	Venezuela	Caracas, Guacara, Libertador, Mérida
	Guatemala	Quetzaltenango, San Juan Comalapa
	República Dominicana	Villa Gonzales
América do Norte	Canadá	Guelph, Toronto Community Housing Corporation, Montreal
Europa	Inglaterra	Salford, Londres (Harrow)
	Bélgica	Mons
	França	Saint-Denis, Bobigny, Morsang sur Orge
	Itália	Região de Lazio, Pieve Emanuele, Grottomare
	Alemanha	Rheinstetten, Lichtenberg (Berlin)
	Portugal	Palmela, São Brás de Alportel, Tomar, Faro, Carnide e Agualva ¹²
	Espanha	Albacete, Getafe, San Sebastian, Pilar de la Horadada, Algete, Sant Joan Dalacant, Puerto Genil, Rubi, Córdoba e Sevilha ¹³ .

¹¹ Trata-se de uma experiência desenvolvida ao nível de um Estado do Brasil, no período de 1999 a 2002. Também em Itália existe uma experiência de nível supra-municipal – região de Lazio.

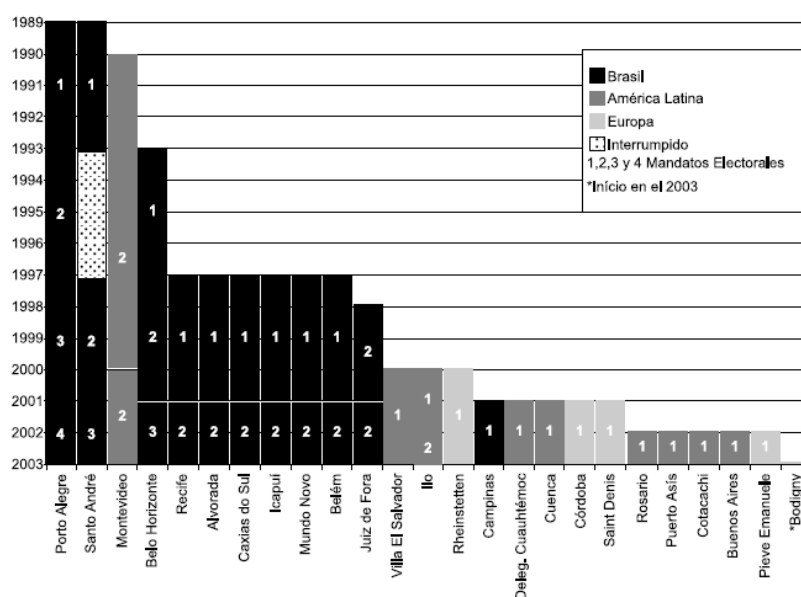
¹² São Brás de Alportel, Tomar, Faro, Carnide e Agualva iniciaram este ano pela primeira vez. Estas últimas duas experiências são desenvolvidas ao nível da Freguesia.

¹³ Sevilha é a maior cidade europeia a desenvolver a experiência de OP. Tem mais de 700 mil habitantes.

Existem experiências de OP em municípios com cerca de 2 mil habitantes, como é o caso de Coronel Martins¹⁴, até às principais metrópoles da América do Sul (São Paulo¹⁵, Buenos Aires) e América Central (Cidade do México). O desenvolvimento exponencial destas experiências, num curto espaço de tempo, sugere que se trata de um fenómeno que tenderá a expandir-se nos próximos anos, o que aliás tem constituído uma dificuldade de trabalho, em termos de acompanhamento, para sectores académicos que se têm dedicado à investigação sobre esta matéria.

Segundo estimativas levadas a cabo no âmbito da “Rede 9” (Financiamento Local e Orçamento Participativo), do Programa “URB-AL”, da responsabilidade da Comissão Europeia, calcula-se que existem, actualmente, no Mundo cerca de 250 experiências de municípios com OP. Atendendo à dinâmica que estes processos têm alcançado, é de supor que este número tenha sido amplamente ultrapassado nos últimos dois anos.

Gráfico 1. Experiências de OP segundo o ano de início e região



Fonte: Información de las Ciudades, Estudio Financiamento local y Presupuesto Participativo -2003
Yves Cabannes. PGU (UN-HABITAT) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

¹⁴ É um município marcadamente rural, situado na região Oeste do Estado de Santa Catarina, que foi igualmente visitado no âmbito desta pesquisa.

¹⁵ Nas últimas eleições municipais, em 2004, o partido anteriormente na oposição e vencedor destas eleições, não deu continuidade ao processo de OP que estava a ser levado a cabo em São Paulo.

2.2. Breves anotações sobre a criação do OP de Porto Alegre

Apesar desta grande diversidade, a experiência que continua a garantir maior projecção local e internacional é a de Porto Alegre¹⁶, no Brasil. Iniciada por iniciativa de uma coligação de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), denominada Frente Popular, tem-se mantido até aos dias de hoje¹⁷, com significativo impacto em termos de mobilização popular. Pela influência que representa enquanto fonte inspiradora para a disseminação do OP, importa deter um pouco a atenção na análise desta experiência.

Porto Alegre, capital do Estado de Rio Grande do Sul, possui uma população de cerca de 1,3 milhões de habitantes, uma das economias mais importantes do sul do país e uma influência política a nível nacional inquestionável, pois tem servido de escola para vários políticos que integraram diferentes governos federais ao longo do século XX, assim como no início deste século.

Entre muitos outros aspectos, Porto Alegre destaca-se pelo facto de ter uma tradição de lutas políticas e sociais significativas, que marcam o seu percurso democrático no quadro estadual e federal, assente numa sociedade civil com forte poder de organização e mobilização. Como lembra Boaventura Sousa Santos

“a ditadura militar deparou-se com uma resistência política feroz no Rio Grande do Sul, especialmente em Porto Alegre. A oposição foi dirigida por intelectuais, pelos sindicatos e pelo único partido de oposição legalizado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que incluía as organizações clandestinas – quer socialistas e comunistas, quer revolucionárias-cristãs – que se opunham à ditadura militar. Dado que a situação política tornava inviável quase toda a luta política a nível nacional, as organizações acima referidas centraram a sua actividade no fortalecimento dos sindicatos e de movimentos comunitários, tais como as associações de rua e de moradores, os clubes de futebol, as cooperativas, os clubes de mães, os grupos culturais, etc” (2002: 20).

¹⁶ São inúmeras as pesquisas efectuadas sobre o OP de Porto Alegre. Entre outras destacam-se as seguintes: Abers, 1997; Borba, 1998; Dias, 2000; Fedozzi, 2001; Luchmann, 2002; Santos, 2002; Sintomer, 2002.

¹⁷ O OP tem-se constituído como uma imagem de marca das Administrações ditas populares, tendo no caso de Porto Alegre mantido e aprofundado a experiência durante os 4 mandatos do PT à frente da Prefeitura. Pela primeira vez depois de ter lançado o OP, o PT perdeu as últimas eleições municipais de 2004 para a coligação formada pelos partidos Popular Socialista (PPS) e Trabalhista Brasileiro (PTB). No âmbito desta pesquisa e em consulta efectuada a diferentes actores locais de Porto Alegre, incluindo a Prefeitura, torna-se possível perceber a que a experiência começa agora a recuar, procurando o partido no poder implementar uma outra imagem de marca – O Planeamento Estratégico – em que o OP perde centralidade, existindo mesmo uma intenção da Prefeitura de passar a desenvolver o OP apenas de 2 em 2 anos.

O trabalho destas organizações de base posicionava-se ao nível das lutas específicas até às mobilizações mais gerais, criando campo para a emergência de um forte movimento popular, com grande amplitude de intervenção, que entre o final dos anos 70 e, durante toda a década de 80, se viria a afirmar de forma determinante em Porto Alegre, chegando a atingir, nesse período, cerca de mil organizações comunitárias em toda a cidade. Em 1983, foi fundada a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), contando inicialmente com a participação de 51 das 171 Associações de Moradores formalmente constituídas na cidade. Até ao final dessa década, a UAMPA viria a reunir à sua volta mais de dois terços das Associações de Moradores de Porto Alegre. A UAMPA procurava, assim, articular o trabalho de diferentes organizações de base, identificadas como “combativas”, que se notabilizavam pela forma aguerrida com que actuavam, estruturando uma identidade política própria (Silva, 2001). A luta deste movimento passou da discussão à volta de assuntos como o direito à alimentação, ensino, saúde, habitação e emprego, entre outros, para a exigência de uma real democratização das diferentes estruturas políticas do país, do nível local ao nacional.

Marcelo Silva apresenta de forma clara a trajectória da UAMPA, o que se revela bastante interessante para este trabalho, pois expressa bem o processo de estruturação e de esvaziamento da “estratégia de enfrentamento” que norteou a intervenção das entidades comunitárias identificadas com o campo “combativo”.

“A existência de um “alvo” comum, o fim da ditadura, possibilita a secundarização das diferenças e a articulação de grupos alinhados com os partidos de oposição (PT, PDT e PMDB), além de setores sem uma clara filiação partidária mas que compartilham uma avaliação negativa em relação aos governos e partidos identificados com a ditadura.

Ao longo dos anos 80, na medida em que se aprofunda o processo de redemocratização, constitui-se um novo contexto que progressivamente enfraquece a aceitação e a viabilidade das orientações que balizaram a formação da UAMPA. Com o fim da ditadura, rompe-se o inimigo comum que servia de referencial para a identificação de diferentes segmentos político-partidários. Neste sentido, crescentemente a disputa partidária no interior das organizações comunitárias, particularmente na UAMPA, assume centralidade, tornando o discurso da unidade algo cada vez mais distante e inviável (2001: 91).

É essa disputa partidária que conduz ao ‘regresso’ de uma prática política tradicional, que consiste na instrumentalização das organizações comunitárias, como forma de controlo da sua acção e de cooptação de lideranças locais. Em clara contradição com o discurso político, que caracterizava este sector mais combativo,

torna-se evidente a intenção de transformar essas organizações numa espécie de base de apoio partidário, o que levou a disputas significativas entre diferentes partidos da oposição ao regime.

O discurso de enfrentamento do Estado autoritário foi perdendo peso à medida que o país assistia à reposição democrática, o que levou à emergência de discursos eleitorais de diferentes partidos que apresentavam propostas de um novo relacionamento dos órgãos públicos com a sociedade civil organizada, assente em princípios e mecanismos de participação da população na vida do município.

Foi este, aliás, o discurso de Alceu Collares, candidato do Partido Democrático Trabalhista (PDT), vencedor das primeiras eleições municipais democráticas para a Prefeitura de Porto Alegre, em 1985, com o lema “O Povo no Governo”. Uma das principais medidas do novo Prefeito foi o estabelecimento dos Conselhos Populares na cidade, embora em termos práticos as alterações no modo de governação não fugissem à tradição paternalista e clientelista do passado. Marcelo Silva afirma que os Conselhos Populares foram concebidos

“não apenas como um canal de intervenção da sociedade organizada na gestão pública, mas também como um instrumento de organização da própria sociedade. Esta concepção reproduz, de certa forma, no governo que se iniciava, a tradicional prática do trabalhismo pré-64 de conceber o Estado como o agente organizador (mas, inevitavelmente, também controlador) da sociedade civil (2001: 111).

A contestação a esta governação foi-se fazendo sentir, com especial destaque para a UAMPA, que, em 1986, num documento intitulado “A participação popular na administração municipal” formula, de uma forma ainda incipiente, uma proposta de participação do movimento comunitário na definição do orçamento municipal. Com forte implantação na UAMPA, elementos ligados ao PT vão também assumindo um discurso defensor de uma efectiva participação, com carácter deliberativo, das organizações comunitárias na definição orçamental da Prefeitura.

Isto significa, antes de mais, que depois de ter perdido as primeiras eleições municipais democráticas, para a Prefeitura de Porto Alegre, o PT continuou o seu trabalho de aproximação aos diferentes movimentos sociais e políticos da cidade, tendo obtido um significativo sucesso nos actos

eleitorais seguintes, com Olívio Dutra em 1988¹⁸, Tarso Genro em 1992, Raul Pont em 1996 e novamente Tarso Genro em 2000.

Com a vitória da Frente Popular, em 1988, ascendeu à Prefeitura um conjunto de personalidades e forças políticas sem tradição de governo, que vinha “mandatado” pelo eleitorado, em grande medida formado pelos movimentos comunitários, para abrir um novo campo de experimentação democrática, onde a participação dos cidadãos na definição das prioridades orçamentais passaria a ser uma bandeira política. A construção desta nova forma de governação municipal abre campo para a consolidação de uma trajectória social e política anterior, da qual ela própria havia resultado.

Esta breve passagem pelo historial do processo de OP de Porto Alegre é importante para este trabalho, na medida em que deixa evidenciar a debilidade das abordagens que não questionam a participação e a tomam como um acto espontâneo e descontextualizado, resultante de um desejo natural do ser humano em querer participar na vida comunitária, ou como resposta à criação de espaços participativos por parte do poder político. Pelo contrário, a experiência de Porto Alegre deixa perceber que a participação não é uma dádiva, mas um processo de construção e conquista gradual de espaços de poder, mesmo perante um cenário adverso à estruturação da acção colectiva, caracterizado pelo autoritarismo, descrédito da classe política, clientelismo, assimetrias sociais gritantes, vastíssima camada da população com necessidades básicas por resolver, entre outros aspectos.

Independentemente das relações de influência e dependência mútua entre poder político e movimentos comunitários, e da iniciativa política deste ou daquele partido, o que importa reter, relativamente a este trabalho, é o facto da criação de espaços de participação cidadã ser o resultado de longas lutas sociais e políticas, alicerçadas numa vontade de mudança, o que deixa evidenciar a necessidade de conjugar uma vontade política governamental com uma sociedade civil forte, organizada e mobilizada, capaz de reivindicar e conquistar espaços para essa participação.

Este pode, aliás, ser um factor distintivo da experiência de OP de Porto Alegre, face às restantes. Muitas das iniciativas de OP reuniram apenas como condição para a sua implementação a existência de uma vontade política do poder governativo, o que faz

¹⁸ Em 1994, Olívio Dutra candidatou-se sem sucesso ao cargo de Governador do Estado do Rio Grande do Sul, vindo a ser eleito para esse lugar no acto eleitoral de 1998. O PT dispunha, assim, de uma grande margem de manobra, o que lhe permitiu uma articulação entre a gestão municipal de Porto Alegre com a gestão estadual. Em 2002, Tarso Genro foi escolhido para substituir Dutra como candidato ao cargo de Governador do Estado. Foi essa a razão que o levou a pedir a demissão de Prefeito de Porto Alegre aquando do seu segundo mandato. Tarso viria a perder as eleições para Governador do Estado.

toda a diferença na forma como os processos participativos se desenvolvem, os resultados que produzem e a sustentabilidade que alcançam.

2.3. Amplas variações entre as experiências de OP

Seguindo a proposta de Cabannes e Baierle (2004), é possível diferenciar as experiências de Orçamento Participativo com base em quatro grandes dimensões: orçamental (ou financeira), participativa, normativa ou jurídica, territorial ou sectorial.

Segundo o estudo coordenado por estes autores, para a “Rede 9” do Programa “URB-AL”, a distinção feita com base na **dimensão orçamental** permite diferenciar dois tipos de experiências de OP: as que definem os valores percentuais do orçamento para colocar à participação e as que não o fazem.

No caso das primeiras, é possível identificar experiências que definem previamente a verba do orçamento que será levado à discussão, de modo a balizar o debate com a população, e outras que definem os valores apenas depois do processo de consulta, partindo das solicitações dos cidadãos e dos recursos obtidos pelo município. Independentemente destas diferenças, no caso brasileiro, a percentagem do orçamento público colocado à participação representa entre 2% e 10% do orçamento total executado. Esta percentagem é referente à componente orçamental que é destinada ao investimento público e não à sua globalidade, da qual aproximadamente 60% corresponde às despesas correntes, necessárias para o funcionamento dos diferentes serviços municipais. Em alguns municípios, como Porto Alegre, todo o orçamento para investimento é considerado participativo, na medida em que o Conselho do OP (COP) é consultado no sentido de se pronunciar sobre a proposta da Prefeitura antes desta ser submetida à Câmara de Vereadores¹⁹.

No caso das experiências de OP que não identificam as verbas colocadas à discussão, trata-se, sobretudo e em termos gerais, de iniciativas cujo valor orçamental é meramente simbólico, ou seja, inferior a 2% do total previsto para investimento. Nestes casos, o debate público aproxima-se mais de uma discussão sobre acções e projectos a integrar no orçamento público municipal, sem uma previsão orçamental e sem garantias

¹⁹ É comum neste tipo de experiências verificarem-se variações (positivas e negativas) entre os valores destinados ao OP de ano para ano. Esta situação está em parte relacionada com as opções estratégicas e as prioridades dos executivos eleitos, mas também com a capacidade de investimento que a cada ano se vai alcançando. Isto acontece no OP de Guaraciaba, como se verá mais adiante, assim como em muitos outros (Cabannes, 2004).

da sua efectiva adopção²⁰. Cabe ao poder executivo analisar as diferentes propostas e prever a sua inclusão ou não no orçamento.

A **dimensão da participação** é outra das que permite uma diferenciação das experiências de OP em curso, sendo possível identificar três grandes tendências na forma como se entende e processa a participação cidadã:

- i) *sistema de participação em nome individual e de forma directa* das pessoas, sem ser através da representação de estruturas comunitárias, sindicais ou outras. Este é o modelo seguido na generalidade dos municípios brasileiros²¹, assim como europeus.
- ii) *sistema de representação comunitária*, assente num modelo de participação indirecta, através de representantes das diferentes organizações do território. Este é um modelo mais seguido nas demais experiências latino-americanas de OP.
- iii) *sistema misto*, que associa os dois modelos anteriores de participação, abrindo, por um lado, o processo do OP às organizações comunitárias, mas alargando, por outro, as reuniões e consultas públicas aos demais cidadãos interessados. São conhecidos os exemplos de Córdoba (Espanha) e Villa el Salvador (Perú), ambas as cidades com uma longa história de tradição participativa.

Esta diferenciação dos modelos de participação no OP leva Yves Cabannes a distinguir *democracia directa* de *democracia representativa comunitária*. Na primeira “*todos os cidadãos e cidadãs têm direito a participar directamente das assembleias temáticas e distritais ou regionais. Através do voto universal, cada participante pode votar e ser eleito delegado ou conselheiro. Nesse caso, os cidadãos controlam o processo directamente.*” No segundo caso trata-se de uma forma de participação indirecta, segundo a qual “*o cidadão é representado através dos seus líderes, mas não actua directamente nem controla o processo. Trata-se de uma forma de democracia que*

²⁰ É o caso de Buenos Aires, capital federal da Argentina, com cerca de 3 milhões de habitantes, e da Cidade do México (Delegação de Cuauhtémoc), com mais de 8 milhões e meio de habitantes. É também neste âmbito que se inserem as experiências europeias de Bobigny (França) e Pieve Emanuele (Itália), que apesar de possuírem orçamentos municipais proporcionalmente mais elevados do que os municípios da América Latina são os que colocam verbas mais residuais à participação da população (Cabannes, 2004.).

²¹ O número de participantes nas reuniões públicas varia de ano para ano, verificando-se uma grande rotação de pessoas nestes processos. Salvo as devidas excepções, as taxas de participação variam entre os 2% e os 7% da população total de cada município.

é representativa e comunitária ao mesmo tempo” (2004: 10/11). Segundo o autor ambas as possibilidades são variantes da democracia participativa.

Perante a análise efectuada anteriormente, relativa à influência (ou mesmo controlo) que os partidos políticos exercem sobre muitas organizações comunitárias, por um lado, e sobre a posição de combatividade e oposição gratuita que algumas destas organizações tendem a assumir perante os poderes instituídos, é legítimo pensar que o modelo de democracia representativa comunitária acarreta riscos mais elevados de transpor para dentro do processo do OP as lutas e os conflitos políticos entre governos municipais, partidos da oposição e organizações comunitárias, assim como as lógicas de compadrio e favorecimento que, muitas vezes, estão presentes na relação entre governos locais e organizações do tecido comunitário local.

É bom não negligenciar que muitas destas organizações comunitárias, e outras, têm sido *“criadas, estimuladas e/ou mantidas directamente por agentes políticos, governamentais ou não, enquanto parte do processo de organização de suas clientelas eleitorais”* (Silva, 2001: 39).

Não escamoteando esta realidade, e independentemente do modelo de participação, é certo que a representação comunitária é mais propícia para o deslocamento das lógicas clientelares, dos espaços de democracia representativa para dentro de um processo que visa o aprofundamento da participação cidadã e da democracia local. Por outras palavras, este modelo de representação comunitária significa um processo de participação indirecta, em que o risco de instrumentalização do OP é certamente maior.

A este propósito relembra-se uma passagem de Marcelo Silva, que alerta precisamente para esta relação, muitas vezes obscura que se estabelece entre poder político e lideranças comunitárias.

“Tais processos constituem uma rede associativa marcada por práticas e representações que, de fato, integram e reforçam o padrão de relacionamento político caracterizado pelas relações personalistas, baseadas não em uma cultura de direitos universais mas no favorecimento particularista e gerador de dependência. Neste sentido, muitas organizações e “lideranças” populares encontram-se inseridas e comprometidas com a manutenção de padrões de relacionamento político hierárquicos e desmobilizadores, pois é através deles que obtém um acesso individualizado ao atendimento de determinadas demandas (muitas vezes voltadas à satisfação de interesses puramente pessoais)” (*Id; Idid: 39*).

Além do mais convém não esquecer que este modelo de participação tende a excluir os cidadãos que não se encontram inseridos e desse modo “representados” por

qualquer organização comunitária. Atendendo à fraca tradição associativa que caracteriza muitas das sociedades modernas, tal significa excluir parte importante da população mundial.

Outro dos aspectos que importa aqui ressaltar prende-se com o carácter da participação, ou seja, se ela se processa em moldes consultivos ou co-decisionais. Esta questão pode fazer toda a diferença, quando se trata de discutir a participação das pessoas na elaboração do orçamento público municipal. A este nível verifica-se uma clara distinção entre as experiências latino-americanas e as europeias, sendo as primeiras, na sua maioria, de carácter co-decisional e as segundas de carácter consultivo. No primeiro caso, o envolvimento da população dá-se nas diferentes fases do processo, incluindo a decisão final de investimentos a prever no orçamento público municipal, enquanto que no segundo caso, o processo baseia-se na recolha de opiniões e sugestões da população, relativas aos investimentos que consideram prioritários, deixando a decisão sobre a sua incorporação ou não no orçamento para os órgãos públicos eleitos.

Outro dos aspectos, intimamente relacionado com o anterior, e que ajuda a distinguir as experiências latino-americanas das europeias é que nas primeiras foram criadas instâncias de controlo da execução do orçamento e de aprovação dos investimentos²², e nas segundas o desenho institucional do OP não conduziu à criação de novas estruturas organizativas, mesmo que de carácter informal. Convém não esquecer que estas tendências globais não excluem a existência de experiências que se distinguem do quadro continental em que se inserem.

Estes factos permitem concluir que as experiências europeias apostam, em traços gerais, numa maior simplificação dos processos, com uma participação dos cidadãos mais circunscrita, enquanto que as experiências latino-americanas assumem o desafio de alargar o quadro institucional e o âmbito da participação cidadã. Poder-se-á dizer que nas experiências do Sul são maiores os indícios de uma procura reformista do sistema, apesar de todas as insuficiências que estas iniciativas transportam, do que nos modelos europeus, *“em que a questão da reforma é substituída pela questão da governabilidade. É o movimento de mudança social próprio de um período histórico que é demasiado prematuro para ser pré-revolucionário e demasiado tardio para ser pós-revolucionário. É esse o momento histórico em que nos encontramos”* (Santos, 2006:

²² Como é o caso do Conselho do Orçamento Participativo (COP), de Porto Alegre, ou das Assembleias do OP, como acontece em Guaraciaba.

321). Parece existir uma certa tendência ocidental de eliminar todas as variáveis externas que podem introduzir instabilidade à acção governativa, tal como ela foi traçada, mesmo que essa instabilidade signifique, apenas, mais participação e maior confronto democrático de ideias entre eleitos e eleitores. O fechamento do poder político sobre si próprio é mais evidente nos casos europeus.

Trata-se, no fundo, do mesmo debate que se tem realizado ao longo da história da própria democracia, embora revestido de uma nova roupagem. A mesma tendência ocidental de reduzir a democracia moderna ao procedimentalismo do voto, procura agora circunscrever as experiências de OP às situações de consulta dos cidadãos, esvaziando grandemente os fundamentos da participação que estiveram na origem destes processos nos países do Sul. É o Sul a reagir ao modelo ocidental de democracia liberal, e o ocidente a apropriar-se de uma designação do Sul – orçamento participativo – cingindo a participação aos termos consultivos.

A propósito destas diferenciações, em alguns casos significativas, começa-se a fazer sentir um certo incómodo entre as diferentes experiências, sobretudo por parte das brasileiras, que advogam a si a originalidade deste tipo de processo, questionando até que ponto se pode falar de forma indiscriminada em OP, perante algumas realidades em que o processo assenta numa consulta cidadã que na prática representa menos de 1% dos recursos do orçamento municipal.

A riqueza dos processos de OP permite a realização de análises sobre diferentes faces e aspectos da participação, entre os quais a questão de género. Apesar deste ser um tema pouco explorado nas investigações sobre o OP, pode-se concluir que as experiências existentes não possuem em enfoque especial sobre esta matéria, o que acaba por contribuir para uma desigualdade na participação de homens e de mulheres, em claro desfavor deste último grupo. Nalguns casos, de que Sevilha é exemplo, têm procurado ultrapassar esta situação, criando o critério da paridade entre homens e mulheres, no processo de eleição dos(as) delegados(as) do OP.

Outras experiências, sobretudo na América Latina, têm também vindo a caminhar no sentido de ampliar progressivamente os espaços de participação e representação aos segmentos sociais considerados mais vulneráveis – idosos, crianças e jovens, minorias étnicas e deficientes – através da criação de sistemas de quotas nos processos de eleição de delegados ou conselheiros. As experiências europeias não possuem normalmente este enfoque. Os orçamentos participativos são, na maioria dos casos, construídos a partir de

espaços territoriais, como distritos, regiões e bairros, assim como de eixos temáticos específicos a cada município (Cabannes e Baierle, 2004).

Na análise da dimensão participativa das experiências de OP é igualmente necessário ter em linha de conta o papel da administração local nestes processos. Para se entender esta questão é importante identificar as diferentes lógicas subjacentes aos orçamentos participativos. Segundo a proposta de Yves Sintomer,

“Na Europa, assim como na América Latina, os orçamentos participativos podem ter diferentes tipos de objectivos (embora estes não sejam exclusivos). O primeiro é administrativo: o orçamento participativo é concebido como uma forma de melhorar a eficiência da administração pública. O segundo é social: o orçamento participativo deve ter um resultado social, como o de ajudar a “inverter prioridades” (Brasil) ou “gerar laços sociais (lien social)” (França). O terceiro é estritamente político: a ideia de “democratizar a democracia” (estudo de caso de Rheinstetten [Alemanha])” (cit. in Cabannes e Baierle, 2004: 52)

A diferenciação das experiências existentes de OP faz-se também pela **dimensão normativa ou jurídico-legal** definida para cada situação. Em termos globais, o Regulamento Interno do OP é o instrumento mais utilizado, e é nele que se definem os princípios e as regras de funcionamento do processo. Este regulamento não tem forma de lei, mas é assumido pelos participantes como se assim fosse. Em muitos casos, o Regulamento é construído no âmbito do processo, como resultado da experiência realizada e contando com a participação dos intervenientes. Tal como o próprio processo do OP, este regulamento tende a ser revisto e alterado, ano a ano, ou de dois em dois anos. Existem também experiências em vários países, embora em número muito reduzido, em que o OP faz parte da lei orgânica dos municípios²³.

A relevância desta dimensão para os processos de OP não se resume a um mero contributo para a distinção das experiências em curso, pois pode fazer toda a diferença em termos da forma e dos conteúdos do processo, assim como dos seus resultados.

Por último, a **dimensão territorial ou sectorial** dos orçamentos participativos é também um factor de forte diferenciação entre as experiências existentes. Tendo como referência esta dimensão, e face à multiplicidade dos exemplos conhecidos, pode-se

²³ É o caso de Santo André e Icapuí (Brasil), Pieve Emanuele (Itália), Villa el Salvador e Ilo (Peru). No Peru verifica-se uma situação diferente, pois existe um dispositivo legal nacional que confere ao orçamento participativo bases constitucionais únicas. Para além da Constituição, o OP está também previsto nas leis nacionais referentes à descentralização e aos governos locais (Cabannes e Baierle, 2004).

concluir pela existência de uma geografia e amplitude variáveis, em que se encontram quatro tipos de OP:

- *Supra-municipal* – são experiências ao nível de grandes regiões ou de Estados com orçamento próprio e autonomia de gestão. É o caso do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) e da Região de Lázio (Itália).
- *Municipal* – é o modelo mais frequente entre as experiências conhecidas. Desenvolve-se ao nível de um município, podendo, no entanto, a mobilização e a participação da população assumir contornos diferenciados, de acordo com a dimensão demográfica e territorial. Quanto maior for o município mais complexo tende a ser o processo, sobretudo, porque se torna necessário criar níveis intermédios de participação da população, antes de culminar com a tomada de decisão relativa ao orçamento. O exemplo mais conhecido a este nível é Porto Alegre, no Brasil. É também aqui que se inscreve a experiência de Guaraciaba.
- *Infra-municipal* – corresponde a um modelo concebido com base numa discriminação positiva de um sub-território municipal mais desfavorecido, no qual se pretende incrementar uma dinâmica participativa, que ajude a aprofundar a auto-organização comunitária e os níveis de coesão sócio-territorial do município. São disto exemplo as experiências de municípios que implementaram o OP apenas para as suas áreas rurais²⁴ ou para bairros populacionais específicos. É conhecida a experiência do município de Governador Valadares (Brasil), onde foi instituído o orçamento rural (OP Rural), expressando, assim, uma intenção de apostar de forma mais determinada no desenvolvimento e integração dessa área mais marginalizada²⁵.
- *Sectorial ou temático* – Este OP tendem a privilegiar sub-sectores específicos, identificados de acordo com as necessidades e problemas de cada município, assim como com as sensibilidades das equipas municipais. Tratam-se de experiências que em termos territoriais se podem estender a todo o município, mas apenas numa perspectiva sectorial: caso de Belo Horizonte (Brasil), com o OP Habitação; de Rosário (Argentina), com o OP Mulheres e o OP Jovens; de Toronto (Canadá) com a experiência “Toronto Community Housing” e Icapuí (Brasil), com o OP Crianças e Jovens. Neste último caso, o OP assume claramente um enfoque geracional,

²⁴ Grande parte dos municípios latino-americanos possuem áreas rurais muito significativas, normalmente marginalizados face às lógicas dominantes, que privilegiam os espaços urbanos como pólos de desenvolvimento.

²⁵ Embora sem grandes informações disponíveis é também conhecida a experiência de Lichtenberg, um bairro da cidade de Berlim, na Alemanha, onde se instituiu um OP ao nível do bairro. É também a este nível que se inserem as experiências portuguesas de OP ao nível da freguesia.

procurando implicar e responsabilizar estes grupos na vida comunitária, como forma de combater os elevados índices de marginalidade e criminalidade infantis e juvenis. A priorização que é feita nestes e noutros casos de orçamentos participativos sectoriais ou temáticos, tem por objectivo resolver ou atenuar problemas considerados mais complicados, não significando com isso, que com o tempo a experiência não possa evoluir para outros sectores ou temas, ou mesmo para OP de tipo municipal.

2.4. O Orçamento Participativo de Guaraciaba – da ideia inicial ao processo

Sob a liderança do Padre Pedro Baldissera, o PT ganhou as eleições de 1996 para a Prefeitura de Guaraciaba²⁶. O Padre Pedro exercia as funções de vigário do município desde 1993, o que lhe possibilitou uma grande proximidade com a população local, em particular com as comunidades rurais. Essa experiência colocou-o numa situação privilegiada para se candidatar a Prefeito do município.

O processo eleitoral de 1996 foi marcado, entre outros aspectos, pela campanha insólita levada a cabo pelo PT. Segundo as palavras do candidato,

“O nosso programa de governo foi construído debatendo com a comunidade. Nós não tínhamos um projecto e um programa definido. Nós fizemos reuniões em todas as comunidades para discutir as prioridades das pessoas, antes de elaborar o programa eleitoral. Fizemos uma primeira rodada de reuniões para levantar as questões e depois uma segunda rodada para apresentar as propostas e saber se as pessoas concordavam. Nós começámos por perguntar às pessoas que município gostariam de ter, e foi em cima disso que elaboramos uma proposta” (Padre Pedro).

Uma das promessas eleitorais do PT era a ampliação dos espaços de participação cidadã²⁷, onde se destacava o processo do OP. Esta opção resultou, em grande medida, da influência de outras experiências entretanto conhecidas, sobretudo no Estado do Rio

²⁶ No período de 1992 a 1996, a Prefeitura de Guaraciaba foi governada por uma coligação formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo PT. Na época existia um acordo entre os dois partidos, para a rotatividade de posições dentro da coligação. De acordo com isso, no mandato referido, o PMDB assumiu a posição de Prefeito e o PT o lugar de Vice-prefeito. Na eleição seguinte, os partidos deveriam inverter as posições, o que não veio a suceder devido a um rompimento do acordo. Essa situação fez com o que os partidos avançassem sozinhos para as eleições de 1996.

O Padre Pedro ganhou essas eleições, tendo sido reeleito em 2000. Em 2001, candidatou-se a Deputado Estadual, para a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, tendo sido eleito. A Prefeitura de Guaraciaba foi então assumida pelo Vice-Prefeito, Airton Fontana, depois reeleito em 2004, igualmente pelo PT.

²⁷ No Brasil designada de participação popular, imprimindo um cunho ideológico bastante mas declarado.

Grande do Sul, onde se destacava Porto Alegre, desde 1989. O OP passou a assumir-se como uma espécie de bandeira do PT a nível nacional.

De acordo com esta orientação eleitoral, no primeiro semestre de 1997 tiveram início as actividades para a implementação do OP, tendo sido realizadas as reuniões como a população, um pouco por todo o município, entre os meses de Agosto e Setembro desse ano. A metodologia do OP remete, assim, para a ideia de ciclo de participação, que se abre a cada ano, podendo ser mais ou menos longo e complexo, de acordo com a realidade de cada município e as características do processo. Em Guaraciaba, o Ciclo do OP estende-se, sobretudo, entre os meses de Junho a Outubro de cada ano.

Apesar de algumas diferenças nos dois primeiros anos de OP, dado ter sido uma fase de maior experimentação, o Ciclo decorre tal como apresentado na Figura 1. Como daí se depreende, o OP inicia-se com a definição do processo: número e locais das reuniões com a população e consequente divulgação; metodologia das reuniões; preparação de documentação sobre a situação financeira da Prefeitura, para apresentar à população; critérios de pontuação das propostas de investimento; previsão orçamental para o ano seguinte e definição da percentagem do orçamento destinado à participação. Tudo isto é definido pela Prefeitura.

O número de reuniões pode sofrer ligeiras alterações de ano para ano, embora sejam normalmente 34 nas comunidades rurais e 6 na cidade. A divulgação é na maioria das vezes assegurada através de lideranças locais, escolas, organizações comunitárias e, pela Igreja, durante as celebrações de Domingo.

A metodologia das reuniões é *grosso modo* a seguinte: os membros do executivo começam por fazer uma apresentação da situação financeira da Prefeitura, designada por “prestação de contas”, seguida de uma avaliação da execução dos investimentos previstos para o ano em curso, a apresentação da visão do executivo sobre o desenvolvimento do município e o levantamento de propostas da população de investimento para o próximo ano. Em relação a este último ponto, as pessoas presentes são convidadas a reunirem-se em sub-grupos de 5 elementos, para preencherem um formulário, no qual poderão sugerir 5 prioridades de investimento público a integrar no orçamento²⁸. Depois deste processo, abre-se normalmente espaço para o debate. As

²⁸ A título de exemplo, no caso de estarem presentes 20 pessoas numa reunião, serão entregues à Prefeitura 4 formulários preenchidos, ou seja, 1 por cada 5 pessoas.

reuniões servem ainda para a eleição dos conselheiros²⁹, um titular e um suplente, que representarão a sua comunidade ou bairro na Assembleia final do OP.

Após a realização de todas as reuniões, a Prefeitura ordena as propostas de investimento, atribuindo 5 pontos à primeira prioridade de cada formulário, 4 à segunda, 3 à terceira, 2 à segunda e 1 à quinta.

Depois deste processo, tem lugar a Assembleia do OP, com o objectivo de devolver à população, neste caso aos conselheiros, os resultados das reuniões anteriores. Expostas as prioridades definidas, é aberto o debate, podendo haver alterações na ordem das prioridades. Por último, é votada por todos os conselheiros a proposta de OP para o ano seguinte, em sistema aberto e por maioria simples.

Decidida a proposta final de OP, essa é submetida à Câmara de Vereadores³⁰, para apreciação e votação. Tratando-se de um acto público, é normalmente presenciado por conselheiros do OP.

À luz das dimensões que ajudam a diferenciar as experiências de OP, definidas no ponto anterior, Guaraciaba decidiu implementar um processo de participação para o qual destinou uma percentagem de 6 a 8% da componente de investimento do orçamento municipal, que corresponde a um valor entre 600 e 700 mil Reais, ou seja, pouco mais de 230 mil Euros. Esta percentagem pode variar, de ano para ano, dependendo da capacidade orçamental da Prefeitura, sendo definida à priori e comunicada aos participantes no processo. Isto não significa que o debate público gerado dentro do espaço do OP não possa reflectir, em certos momentos, algumas preocupações e investimentos que extravasam o percentual definido.

No que diz respeito à dimensão da participação, o OP de Guaraciaba assenta num modelo misto, em que podem participar de igual modo todos os cidadãos em nome individual, assim como associações e outras colectividades locais. São, aliás, conhecidas algumas situações de mobilização de associações locais para fazer valer os seus pontos de vista dentro do OP. O próprio processo de participação no debate orçamental, tem privilegiado bastante o associativismo local, do qual é exemplificativo o apoio dado à criação de agro-indústrias no município. A dimensão participativa assenta deste modo num modelo misto, de democracia directa, através da participação individual de todos os cidadãos interessados, e de democracia comunitária

²⁹ A criação da figura do conselheiro é igualmente inspirada noutras experiências de OP. Em Guaraciaba é eleito um titular e um suplente, independentemente no número de participantes por comunidade ou bairro.

³⁰ Que corresponde em Portugal à Assembleia Municipal.

representativa, impulsionada pela participação de grupos de pessoas organizadas em associações ou outro tipo de colectividades, com o objectivo de fazer valer as suas posições no OP.

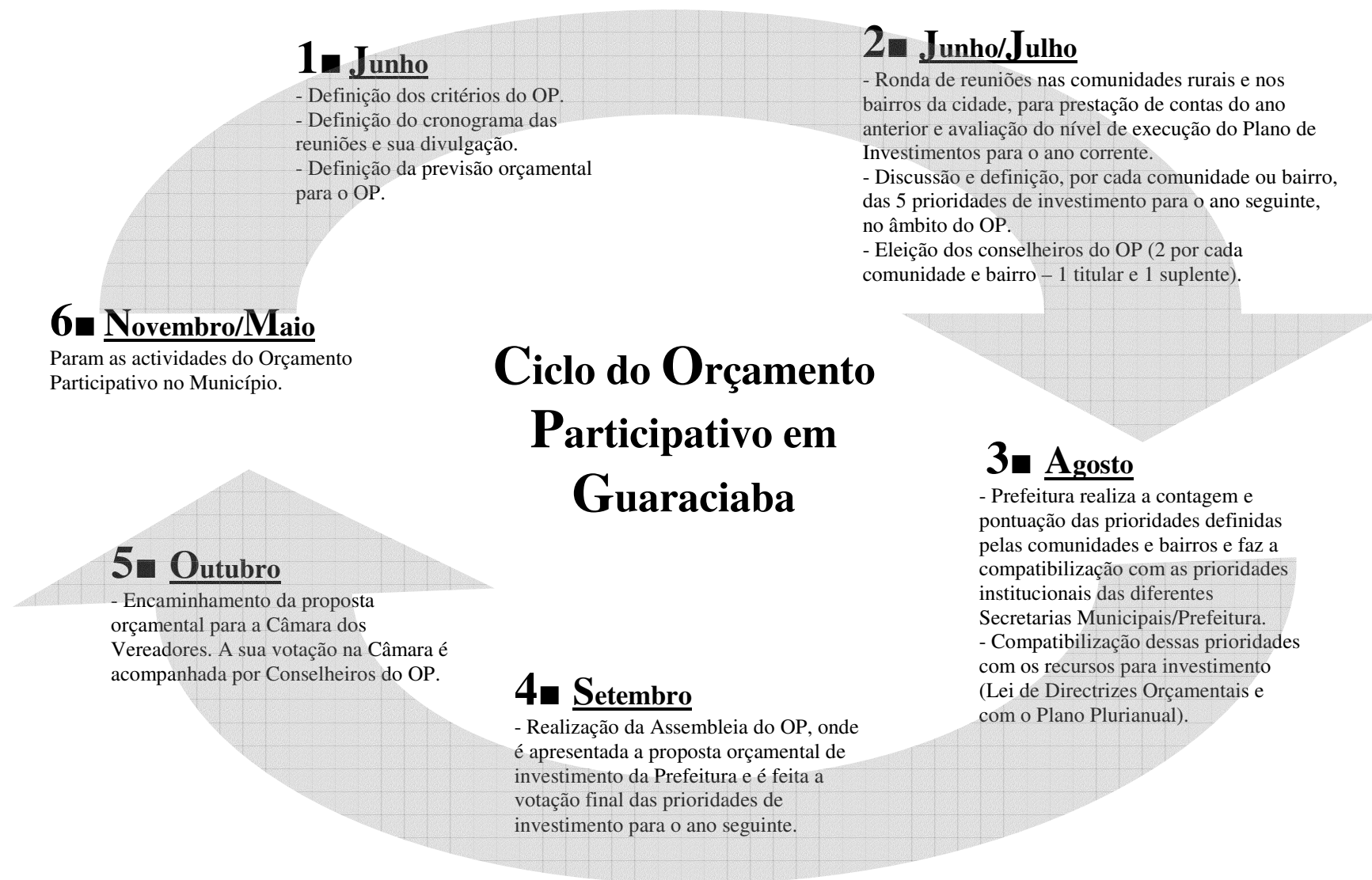
Ainda em relação à participação, resta esclarecer que o OP de Guaraciaba é um processo co-decisional, segundo o qual são os cidadãos a decidir quais os investimentos públicos que serão efectuados com os 6 ou 8% do orçamento referidos anteriormente.

Relativamente à dimensão normativa ou jurídico-legal, o OP de Guaraciaba não possui qualquer enquadramento a este nível. O processo foi impulsionado pela vontade política do executivo municipal desde o início e assim se manteve, sem que se tivesse verificado qualquer alteração nesta matéria. Apesar deste dispositivo de participação não estar previsto na lei dos municípios, seria possível ter evoluído para uma maior formalização do processo, através da criação de um regulamento interno, tal como se verifica noutras experiências de OP no Brasil, como é o caso de Porto Alegre.

Por último, no que diz respeito à dimensão territorial/sectorial, o OP de Guaraciaba tem sido, desde o início, uma aposta para todo o município, donde ressalta um aspecto, bastantes vezes frisado pelo executivo, de que as pessoas devem discutir propostas de investimento que beneficiem o município e não apenas a comunidade ou bairro a que pertencem. Esta é uma questão à qual nem sempre se consegue dar uma resposta satisfatória, na medida em que a tendência dos participantes é a defender prioridades que beneficiam os locais onde vivem.

Todas estas dimensões, com especial destaque para a participativa, normativa e territorial serão tratadas mais detalhadamente nos capítulos que se seguem.

Figura 1: Ciclo do OP de Guaraciaba



Fonte: própria

3. A estrutura da participação na construção do orçamento municipal

3.1. Os números da participação

Uma das questões que normalmente se coloca num processo como o OP é a de saber quantas pessoas e quais as que participam. O Quadro 2 dá conta do número de presenças nas reuniões públicas do OP de Guaraciaba, de 1997 a 2004.

Quadro 2: Presenças nas reuniões do OP de Guaraciaba 1997-2004

	1997	1998	1999	2000*	2001	2002	2003	2004*
Total de participantes	117	136	78	325	355	631	949	537

* ano eleitoral

Fonte: Folhas de presenças e actas das reuniões públicas do OP de Guaraciaba.

Através do quadro anterior é facilmente perceptível a evolução positiva do número de participantes no processo ao longo dos anos, o que aliás é normal acontecer na maioria destas experiências. Existem também situações de decréscimo de participantes de um ano para outro, que podem estar associadas a múltiplos factores, como a perda de dinamismo do processo, o desgaste político do partido no governo, assim como o aumento da disputa partidária em anos eleitorais, entre outros (Ribeiro, 2003). Estes factores podem, aliás, ajudar a explicar o decréscimo verificado em 2004 no número de participantes no OP de Guaraciaba.

O registo das participações é um foco de dificuldade em grande parte das experiências de OP, tanto pelo facto de muitas pessoas não assinarem as folhas de presenças, como pela negligência de muitos municípios que não introduziram mecanismos de registo e de avaliação das suas próprias experiências.

Para além da exposição destes dados, importa perceber qual o peso da participação no conjunto dos eleitores do município. Olhando para os períodos eleitorais em análise e para os participantes no OP, facilmente se compreende que se tratam de números não muito elevados, sobretudo, no primeiro mandato. De todas as formas e comparativamente com a maioria das experiências de OP, cuja participação se situa entre os 2 e os 7% dos eleitores (Cabannes, 2004), pode-se dizer que Guaraciaba não constitui uma excepção nesta matéria.

Quadro 3: Participantes no OP face aos eleitores (em %), segundo o ano eleitoral

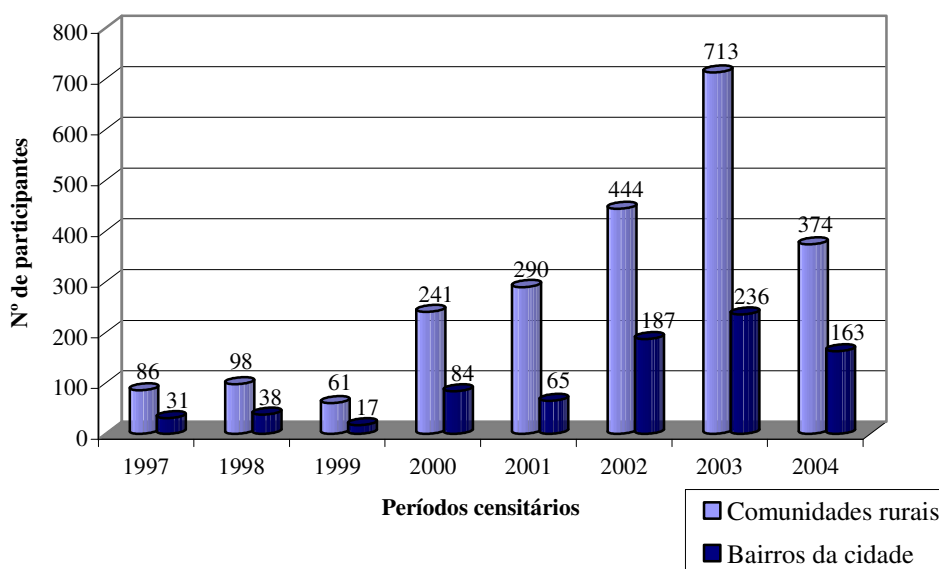
Anos eleitorais	1996 (8797 eleitores)	2000 (7069 eleitores)	2004 (7880 eleitores)
Média de participantes			
1997-1999 (média de 110 participantes/ano)	1,25%		
2000-2003 (média de 565 participantes/ano)		7,99%	
2004 (537 participantes neste ano)			6,81%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral do Brasil, folhas de presença e actas das reuniões públicas do OP de Guaraciaba. Cálculos efectuados pelo próprio.

3.2. Participação rural e (des)mobilização urbana

Um dos aspectos da participação que é evidente em Guaraciaba, e que importa analisar, é a diferenciação existente entre o meio rural e o meio urbano. Comparativamente, e conforme se pode ver através do Gráfico 2, a população rural participa bastante mais do que a população urbana.

Gráfico 2: Presenças nas reuniões do OP de Guaraciaba por comunidades rurais e bairros da cidade 1997-2004



Fonte: Folhas de presença e actas das reuniões públicas do OP de Guaraciaba (cálculos efectuados pelo próprio)

Nos limites mínimo e máximo, do total dos participantes nas reuniões do OP, a participação em meio rural atinge respectivamente os 69,6% (em 2004) e os 81,7% (em

2001), o que não deixa de ser significativo. Quando questionado sobre este assunto, o Padre Pedro referiu o seguinte:

“O interior, até pela sua própria formação, de ter uma comunidade, de participar nas actividades, na escola... acaba ajudando a reunir com maior facilidade os membros da comunidade. Eles têm um processo de muito maior participação do que a cidade. O urbano é muito mais complicado.”

Todos os entrevistados reforçam este aspecto, merecendo também destaque as palavras de Gustavo Santis, primeiro coordenador do OP de Guaraciaba.

“No início, essa mobilização das pessoas foi bem mais fácil no meio rural pela organização que as pessoas já têm. Em meio rural já existe uma estrutura comunitária. Lá tem uma dedicação na comunidade que não existe na cidade. Esse pessoal do interior tem o hábito de se reunir, tanto para o culto [igreja], tanto para a discussão de outras problemáticas locais.”

Esta situação remete, parcialmente, para a velha discussão em torno dos conceitos de comunidade e sociedade, da distinção de diferentes formas de organização social e política e das suas repercussões ao nível da participação. De uma forma geral, nas ciências sociais, a comunidade emerge associada aos valores da tradição, da associação e cooperação entre os seus membros, donde a participação é entendida como um processo natural e automático. Por sua vez, a sociedade pauta-se muito mais pela diversidade cultural, a complexidade das relações, sendo a participação o resultado de processos de racionalidade muitas vezes conflitual entre os diferentes actores. Como refere Isabel Guerra,

“Compreender os agrupamentos humanos é estudar a vontade dos homens que geram a colectividade. Existem, assim, duas formas de vontade humana: a vontade orgânica, como vontade profunda, expressão da natureza que agrega simultaneamente os meios e os fins, indissolivelmente ligados, tal como emergem da espontaneidade, dos costumes e das tradições, e a vontade reflectida, que se fundamenta num fim racionalmente estabelecido e procura tecnicamente os melhores meios para o alcançar” (2006: 90).

Segundo esta abordagem, a vontade orgânica emerge associada ao processo de desenvolvimento da comunidade, enquanto que a vontade reflectida é própria da sociedade. A essência da primeira habita no campo das relações de proximidade, afectividade, homogeneidade e solidariedade entre os seus membros, enquanto que a segunda é caracterizada pela racionalidade, complexidade, heterogeneidade e calculismo dos seus elementos.

A distinção entre comunidade e sociedade remete deste modo para a ideia de identidade, tanto individual como colectiva, associada às representações do espaço e a contextos territoriais específicos. Como refere Filomena Silvano, “*através das representações do espaço, os indivíduos conferem uma especificidade ao seu território e reconhecem uma identidade à sua colectividade, o que significa que se estabelece um laço indissociável entre o sentimento de pertença a uma colectividade e o sentimento de pertença a um território*” (1997: 11).

Em termos da análise sociológica, estes sentimentos de pertença a uma colectividade e a um território, emergem com maior vigor ao nível da comunidade, o que se torna, aliás, bastante perceptível no discurso dos diferentes interlocutores inquiridos no âmbito deste trabalho, utilizando expressões como: “*comunidade*”, para se referirem aos agregados populacionais nas áreas rurais; “*cidade*”, como distinção entre o centro urbano e o restante território do município; “*nós aqui na comunidade*”, “*eles lá na cidade*”, para marcar uma oposição entre espaços de pertença e territórios de identidade.

No contexto da globalização, marcado pelos múltiplos fluxos comunicacionais e culturais que atravessam o planeta, e por uma crescente mobilidade espacial dos indivíduos, a identidade não se limita ao espaço de referência e ao território de pertença, passando a conjugar múltiplas influências que advém do exterior. Sendo impossível o fechamento dos espaços rurais a estas dinâmicas globais, é certo que as transformações identitárias são muito mais vincadas nas cidades, uma vez que são por excelência áreas abertas às relações com o exterior. As múltiplas referências remetem para um património identitário de grande heterogeneidade, nem sempre de fácil conjugação e de uma convivência pacífica.

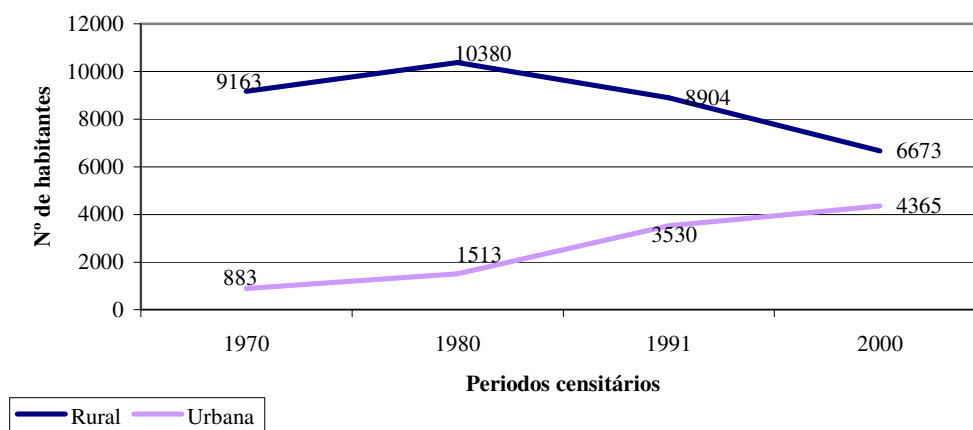
A predisposição para a participação não é alheia a este enquadramento e a esta configuração histórica de transformação dos espaços, emergindo a ideia de que a mobilização dos indivíduos nas zonas rurais é mais imediata e incondicional, enquanto nas áreas urbanas a participação é mais fragmentada e condicionada por múltiplos factores e interesses. Como refere Isabel Guerra,

“A comunidade designaria assim a forma de relação social em que a disposição para a actividade se fundamenta num sentimento subjectivo de pertença a uma colectividade que assenta num acordo normativo. Já a sociedade designa antes a forma de relação social em que a disposição das actividades se baseia em compromissos de interesses motivados racionalmente por uma finalidade ou uma coordenação de interesses da mesma forma” (2006: 90).

Um olhar simplista sobre este assunto pode levar a concluir que a diferenciação da participação, verificada em Guaraciaba, se prende apenas com as características mais comunitárias do meio rural e a perda desse tipo de referentes por parte do meio urbano. Essa é certamente uma variável determinante mas não a única para ajudar a compreender a tendência que se verifica.

Como se viu no capítulo anterior, e apesar das mudanças que têm vindo a ocorrer, sobretudo, nos últimos 30 anos, Guaraciaba é historicamente um município de características essencialmente rurais. Como pode ser comprovado no Gráfico 2, as comunidades do interior continuam a perder população, enquanto a cidade tende a aumentar o número dos seus habitantes³¹. Trata-se obviamente de uma tendência universal, sem perspectivas de abrandamento ou inversão, à qual Guaraciaba não está imune.

Gráfico 3: População rural e urbana 1970-2000



Fonte: IBGE - Censos Demográficos

Ao ganhar as eleições em 1996, o PT encontrou um município marcado por fortes fracturas sociais, com uma situação de grande isolamento do interior, comunidades rurais sem estradas de acesso, o que dificultava a actividade agrícola, o escoamento dos produtos e o transporte escolar das crianças, entre muitos outros aspectos. Isto permite lançar a hipótese de que para além do sentido comunitário existe uma outra variável da participação que está relacionada com as próprias condições materiais de vida das pessoas. Pode isto significar que a maior mobilização das

³¹ Segundo as estimativas demográficas, do Instituto de Geografia e Estatística do Brasil (IBGE), a população do Município era, em 2005, de 10.250 habitantes.

populações rurais para a participação também se faz por via da premência dos problemas e das necessidades básicas que enfrentam (estradas, água, energia, saneamento, educação, saúde, etc.).

Para além da população rural representar a maioria dos eleitores do município, o que em termos de estratégia eleitoral é determinante para qualquer candidato, há ainda uma outra variável, muito clara em Guaraciaba, que se prende com a relação entre a Igreja e o poder político. Como referimos anteriormente, a relação que o Padre Pedro estabeleceu, sobretudo, com as comunidades rurais, onde os hábitos religiosos são mais vinculados, permitiu-lhe criar uma grande proximidade com essa população. A este propósito, Gustavo Santis referiu que

“Na época em que o Pedro era Prefeito existia uma relação directa entre política e religião. Como padre ele ia na comunidade no fim-de-semana rezar o culto e a meio da semana ela ia fazer uma reunião do orçamento. Com a saída do Pedro da Prefeitura essa relação entre política e religião ficou um pouco mais distante.”

Como refere Maria Espiñeira (1997), desde os anos 60 e mais fortemente em 70, do século passado, a Igreja lançou um processo de alargamento da sua presença em contextos de maior carência, sobretudo, através das Comunidades Eclesiásticas de Base. Esta iniciativa visava inverter a tendência de desparquização que se vinha verificando no Brasil. Esta dinâmica teve como resultado um progressivo envolvimento do sector religioso no campo da militância política e partidária.

A relação que se foi estabelecendo entre algumas pastorais de sectores médios, em que se destaca a Juventude Universitária Católica, com toda a mobilização de libertação das esquerdas no Brasil e da América Latina, está na origem daquilo a que se veio a designar de Teoria da Libertação.

A opção por desenvolver um trabalho de transformação da realidade, aliado a uma reflexão crítica das Ciências Sociais, obrigava a um contacto de proximidade com comunidades mais carentes. A relação com esses contextos, designados de opressão, poderia facilitar a adopção de um discurso evangelizador. Das zonas urbanas mais degradadas e marginalizadas, aos territórios rurais mais deprimidos, a Igreja foi implementando uma prática de discussão com essas populações, sobre as suas carências e problemas, abrindo campo para a criação de formas de auto-organização e combate à situação em que viviam. Como refere Marcelo Silva

“A modificação do discurso de uma parcela do clero católico neste período, no sentido da constituição de uma Igreja comprometida com as classes populares, forneceu uma nova representação que valorizava o “povo” como agente capaz de atuar de forma autônoma para a transformação da sociedade em termos de maior liberdade e igualdade social. Ideias como a do “povo de Deus”, a “construção do Reino”, a “comunidade de fiéis”, entre outras, forneceram referenciais simbólicos que, por seu reconhecimento e aceitação entre parcelas significativas das classes populares, adquiriram um forte poder mobilizador e legitimador da organização destes setores. Contrariamente a um discurso cristalizado, mesmo entre segmentos de esquerda, que enfatizava a debilidade e/ou incapacidade da ação coletiva das classes populares, o discurso da Igreja Progressista buscou resgatar e valorizar o “saber popular”, o conhecimento e a prática do cotidiano das populações das periferias urbanas, as qualidades da “vida comunitária”, construindo uma imagem positiva destes segmentos sociais que, mesmo muitas vezes sendo marcada pela idealização, assumiu um inegável papel mobilizador” (2001: 94-5).

Todo este trabalho de mobilização de base permitiu aos militantes católicos apoiar não só a consolidação da prática religiosa mas também o fortalecimento de organizações comunitárias existentes ou mesmo a criação de novas. Esta dinâmica foi também decisiva do ponto de vista da socialização política destas comunidades, que progressivamente foram entrando em espaços de organização e debate partidário. Este trabalho permitiu que a igreja se assumisse como um elemento fundamental de confronto ao regime ditatorial, vigente no Brasil até à década de 80 do século passado.

Nos territórios rurais, como é o caso do extremo-oeste do Estado de Santa Catarina, a igreja colaborou com as populações no sentido de encontrar terras desocupadas, devido ao abandono de colonizadores em processo de falência, assim como de latifúndios não ocupados. A sua acção foi central na auto-organização das comunidades rurais para enfrentarem o Estado, reivindicando a resolução de necessidades básicas, como a água e a alimentação. Associado a situações de carência significativa, o discurso da igreja foi decisivo na construção de uma identidade de agricultores sem terra, para que ocupassem áreas improdutivas, conseguindo estabelecer pontos de contacto entre as condições de vida desses grupos e a religiosidade da igreja (Conte, 2006).

A acção dos sectores mais progressistas da igreja católica estendeu-se até meados dos anos 80, entrando nessa fase em processo de declínio, não só dentro da própria estrutura religiosa mas também junto das organizações comunitárias.

Guaraciaba também foi abrangida por esta dinâmica religioso-política. Aliado histórico do PT, o sector progressista da Igreja Católica foi fundamental na vitória do partido em 1996, para a Prefeitura de Guaraciaba. Como se viu anteriormente, o Padre Pedro, vigário do município desde 1993, foi exercendo ao longo dos anos uma

influência muito significativa, sobretudo, nas comunidades rurais no município. A sua acção foi fundamental na mobilização das pessoas do interior, primeiro em torno da religião, aliando progressivamente esse trabalho a uma frente política claramente associada ao PT. O Padre Pedro pôde, assim, criar um amplo campo político que viria a ser decisivo na vitória eleitoral que obteve quando se candidatou à Prefeitura.

Este trabalho foi, em grande parte, responsável pela dinâmica desenvolvida nas zonas rurais de Guaraciaba, através da qual se procurou colocar a ênfase no sentido comunitário do trabalho e das iniciativas a desenvolver, fortalecendo o ideal identitário e a auto-percepção da comunidade com um colectivo único. É daqui que emergem as assembleias de comunidade e as práticas de mobilização para o envolvimento em processos como OP. Como se viu, o meio mais privilegiado e eficaz, de mobilização das pessoas para as reuniões do OP, têm sido as missas celebradas nas comunidades.

Este papel da Igreja é também visível noutras experiências de OP, como confirma o estudo coordenado por Ana Ribeiro e Grazia de Grazia (2003), no qual se confirma a tendência para um grande envolvimento das organizações religiosas nestes processos, sempre associadas a reivindicações relativas à melhoria das condições de vida das populações.

Sintetizando, este quadro de variáveis – sentido comunitário, necessidades básicas por resolver e a relação directa entre a igreja e o poder político – ajudam a perceber um pouco melhor a estrutura da participação no presente contexto de pesquisa. De todas as formas deve-se questionar porque razão, ao longo de 3 mandatos, a força política no poder não conseguiu inverter um pouco esta tendência da participação, sobretudo no meio urbano?

Provavelmente porque ficou refém da sua própria estratégia inicial. Cruzando os dados da participação com os resultados eleitorais locais nos actos subsequentes, e a própria composição das listas políticas dos diferentes partidos, está-se em condições de avaliar um pouco melhor essa questão. Veja-se primeiramente os resultados eleitorais para a Prefeitura e para Câmara Municipal³² de Guaraciaba nos últimos três actos.

De acordo com um primeiro olhar sobre o Quadro 4, sobressaem duas constatações essenciais. Em primeiro lugar, a perda gradual de votos do PT para os partidos da oposição, entre 1996 e 2004, e em segundo lugar, o facto do PT não ter a

³² Ou Câmara de Vereadores que, como se viu, corresponde à Assembleia Municipal em Portugal.

maioria dos votos para a Câmara Municipal, o que corresponde a uma minoria de deputados.

Quadro 4: Resultados eleitorais para a Prefeitura e Câmara Municipal de Guaraciaba 1996-2000

Cargo	Partido	1996		2000		2004	
		N.º Votos	%	N.º Votos	%	N.º Votos	%
Prefeitura	PT	4606	63,05	3766	58,77	3650	52,52
	Outros	2699	36,94	2642	41,23	3299	47,47
Câmara Municipal	PT	2573	36,23	3082	47,38	3351	47,69
	Outros	2888	40,67	3422	52,61	3675	52,30

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (cruzamento de dados efectuado pelo próprio).

Quanto à primeira constatação, é certo que essa situação se pode dever parcialmente a um certo desgaste político, embora isso não explique tudo. O que efectivamente se está a passar é que a perda populacional, das zonas rurais do município, está a ter repercussões directas no decréscimo de votação eleitoral no PT. Por outras palavras, isto significa que à medida que a população urbana aumenta e a rural diminui, a base eleitoral de apoio à oposição aumenta em número de votos.

Relativamente à segunda constatação, não se deve esquecer que se trata de uma votação diferente da anterior, pois o que está em causa é a eleição do órgão legislativo local. O curioso nestes resultados é que tanto o PT, como os restantes partidos da oposição, aumentam o seu número de votos.

Aquilo que emerge desta reflexão é a existência de uma variável mais de ordem simbólico-ideológica que parece aproximar o eleitorado urbano dos partidos da oposição (situados mais ao Centro e à Direita) e o eleitorado rural do PT (situado à Esquerda), com consequências em termos de participação no processo do OP. Para reforçar um pouco esta ideia, veja-se a constituição da Câmara Municipal em 2000 e 2004, relativamente aos deputados por partidos políticos e à sua actividade profissional no momento da eleição³³. Entre os eleitos do PT encontram-se 3 agricultores, 1 agrónomo, 1 funcionário público, 1 professor primário, 1 militar e 1 empresário. Nos eleitos pelos restantes partidos identificam-se 3 comerciantes (proprietários de estabelecimentos na cidade), 1 corrector de imóveis, seguros, títulos e valores, 1 motorista, 1 militar, 1 agrónomo e 1 agricultor. A diferença parece óbvia, sendo visível

³³ Os deputados municipais não exercem esta função a tempo inteiro, pelo que podem acumular com outras actividades profissionais.

a presença de uma maioria de profissões ligadas ao espaço rural nas listas do PT e uma maioria de vereadores com profissões urbanas nas listas dos restantes partidos.

Parecem, assim, encontradas as principais variáveis-chave, que conjugadas determinam a estrutura da participação no processo do OP de Guaraciaba: sentido comunitário, necessidades básicas por resolver, o envolvimento directo da igreja e a sua relação com o poder político, assim como a ‘divisão’ ideológico-simbólica associada às diferentes frentes políticas e aos territórios.

Relembre-se a este propósito as palavras do actual Prefeito de Guaraciaba, Airton Fontana:

“as lideranças da cidade têm uma característica que, no seu dia-a-dia, no seu trabalho, na rua, eles têm um poder de intervenção considerável, porque eles têm contacto com muita gente, não só na cidade, como no interior. Em proporção, eles são formadores de opinião maiores do que o pessoal do interior. Porém na hora da participação, de colocar a sua opinião, eles não participam tanto como o pessoal do interior. Acabam os investimentos da cidade não tendo a mesmo peso que no interior. Isso tem dificultado a administração em fazer investimentos na cidade.”

4. O OP entre a definição de prioridades e o desenho de processos de desenvolvimento

4.1. Inversão de prioridades

As repercussões do desequilíbrio de participação entre o rural e o urbano no processo do OP, nomeadamente na definição das prioridades de investimento, são evidentes ao longo de toda a experiência. Veja-se o Quadro 4, onde fica clara a preponderância dos investimentos priorizados para a área rural do município.

No domínio das obras públicas, o que tem estado em causa é o arranjo das estradas do interior do município. Como refere Gustavo Santis,

“a Prefeitura não tinha máquinas para resolver problemas como o das estradas. No início aparecia muito a «melhoria de estradas». Nessa altura nós sabíamos que o problema era a falta de máquinas para melhorar as estradas. Hoje se aparece «melhoria de estradas», nós sabemos que não é mais máquinas mas alguma deficiência no serviço. Por isso, no início a prioridade foi a aquisição de máquinas por parte da Prefeitura para melhorar as estradas. Só depois das estradas é que começaram a emergir outros problemas como o da saúde e das infra-estruturas.”

No domínio da Agricultura sobressaem também alguns investimentos, nomeadamente na potenciação da agro-indústria local e no Programa Troca-Troca. No primeiro caso, a preocupação tem sido a de incentivar a criação de associações e cooperativas agro-pecuárias, formadas por pequenos produtores familiares, para colectivamente fazerem frente ao domínio exercido pela grande agro-indústria, que tende a dominar o mercado, da escala local à global. A Prefeitura compra as sementes (de milho, soja, ou simplesmente de pastagem) no mercado, de forma a conseguir negociar preços substancialmente mais baratos, do que se essa compra fosse feita individualmente, por cada agricultor familiar. Os agricultores/produtores interessados devem depois dirigir-se à Secretaria Municipal de Agricultura e levantar as sementes de que necessitam. Plantam-nas, colhem e só no ano seguinte, depois da venda da produção, é que reembolsam a Prefeitura.

Os investimentos no Programa Saúde da Família e no transporte escolar são também, sobretudo, destinados a melhorar a cobertura e qualidade dos serviços públicos no interior do município.

Se forem tidas em linha de conta, por um lado, a estrutura da participação, e por outro, as prioridades definidas no OP, concluiu-se que o interior do município foi o que mais beneficiou dos investimentos públicos. Como refere Gustavo Santis,

“Se nós fizermos uma retrospectiva histórica, o OP é sobretudo para o interior, porque como a gente tem essa dificuldade de dialogar com a cidade, o pessoal do interior participa mais, então o recurso de investimento acaba sendo mais direccionado para o interior. O pessoal do interior mobiliza-se mais. É mais fácil mobilizar. Essa questão da mobilização do pessoal da cidade é difícil. É uma questão que nós temos como deficiência. Talvez até pelo conflito político que aqui na cidade é maior. A Administração é mais forte no interior do que na cidade. Teve sempre a maioria dos votos no interior. Talvez seja isso um dos factores. Aqui na cidade existe um maior equilíbrio entre o PT e o PMDB. Aqui na cidade, o pessoal fica todo o dia fora trabalhando. Será que no final da tarde o pessoal ainda vai sair, umas 19h30 ou 20h00 para ir para uma reunião, para discutir investimento público? Eles pensam que o pessoal que está lá na Prefeitura é que tem que definir isso. Pode também haver a questão da desconfiança. Algumas pessoas também pensam que quem tem que definir o investimento é a Prefeitura e não a comunidade.”

A inversão de prioridades é um dos aspectos mais discutidos nas experiências de OP. O que está em causa é saber se a participação das pessoas corresponde ou não a uma diferente priorização de investimentos daquela que seria definida pelo executivo no sistema de governação tradicional.

No caso de Guaraciaba essa inversão parece evidente. Ao lançar um processo de participação como este, dominado por uma mobilização rural bastante mais significativa do que a urbana, o executivo municipal ficou com menor margem de manobra para poder realizar alguns investimentos que considerava prioritários, sobretudo, na área urbana. Quando confrontado com a questão, se os investimentos decididos pela população teriam sido executados da mesma forma pela Prefeitura, no caso de não existir o OP, Gustavo Santis referiu que *“talvez isso fosse feito mas não na ordem em que foi indicado pelas comunidades. Houve uma inversão das prioridades.”*

Uma primeira ideia que daqui resulta é que esta inversão funciona como uma espécie de termómetro que mede a validade do próprio processo participativo. O poder político assume, na maioria das vezes, uma posição de convencimento sobre aquilo que considera ser o mais importante para o seu município, tendo como critérios de decisão não apenas questões de ordem operacional mas também estratégica, que no fundo ultrapassam o imediatismo do quotidiano, e projectam o município num futuro de médio e longo prazo, marcado pela complexidade de múltiplas influências e pela competitividade territorial. Por outro lado, também é certo que não é possível para qualquer executivo ter um domínio completo sobre todas as necessidades de

investimento, que num dado momento são as mais importantes para as pessoas. Nesse sentido, o OP emerge como uma oportunidade.

Quadro 5: Prioridades eleitas no processo do OP de Guaraciaba 1998-2004

Prioridades do OP		Anos						
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Obras públicas	Compra de máquinas para a Secretaria de Obras	1º	1º	1º		2º	1º	
Agricultura e desenvolvimento rural	Transferência de recursos para o fundo Municipal de Desenvolvimento Rural*	2º						
	Programa de agro-indústria		2º	2º				
	Programa 'troca-troca' de sementes		3º					
	Implantação de agroindústrias				2º			
	Programa de incentivo a agricultura					1º	3º	
	Compra de máquinas e equipamentos para a Secretaria da Agricultura							1º
Saúde	Transferência de recursos para manutenção da Sociedade Beneficente Hospitalar São Lucas	3º						
	Compra de equipamentos, veículos para a Secretaria de Saúde			3º			2º	
	Compra de veículos para transportes de pacientes				1º			
	Ampliação da farmácia básica							2º
	Implantação de equipas do Programa Saúde da Família (PSF)							3º
Educação	Compra de veículos para transporte escolar				3º	3º		

Fonte: Prefeitura de Guaraciaba (construção da matriz é própria)

Uma das questões que aqui se coloca é a de saber se as diferenças de participação, entre o rural e o urbano, estarão a provocar desequilíbrios na acção governativa. Após um período de cerca de 8 anos de OP³⁴, com uma considerável escassez de recursos públicos municipais, com maior participação rural e consequente aumento do investimento orçamental nesse território, com perda de população no interior e com crescimento urbano assinalável, a que se alia uma crescente reivindicação da população da cidade para a resolução de um conjunto de problemas, os desafios

* Esta transferência de recursos para o fundo Municipal de Desenvolvimento Rural corresponde ao Programa Troca-Troca de sementes. Optou-se por manter a designação utilizada originalmente em cada ano do OP.

³⁴ Período de 1997 a 2004. O OP teve continuidade em 2005, ano de realização desta pesquisa, mas também em 2006.

colocados à administração local são enormes. Por um lado, vê-se obrigada e realizar determinados investimentos na cidade, dando resposta a necessidades de uma população que tem vindo a crescer, por outro, está refém de um promessa eleitoral de ‘governança participativa’, sobretudo dominada pelo interior do município, que tem obrigado o executivo a maiores investimentos públicos nesse sub-território.

Sendo a capacidade orçamental da Prefeitura muito reduzida, vê-se deparada com o desafio de conseguir equilibrar as respostas às prioridades definidas no OP pelo interior, com as reivindicações da cidade, de maior apoio à indústria e à criação de equipamentos. Quando questionado sobre a forma como procurava equilibrar esta relação, o Prefeito Airton Fontana, quis diferenciar entre investimento directo do orçamento municipal e investimento captado através de projectos submetidos a financiamento estadual, federal ou outros. A Prefeitura está a tentar assegurar as respostas às reivindicações da cidade através de projectos submetidos a outras fontes de financiamento. Como referiu o entrevistado,

“Em função disso, os projectos encaminhados para captação de recursos, eles são mais para a cidade. Nós temos também conseguido recursos para o interior mas nós temos procurado fazer financiamentos junto a bancos, junto ao Governo do Estado, ao Governo Federal para investir mais na cidade. A administração percebe a dificuldade, percebe que precisam ser feitos esses investimentos, mas por outro lado não temos capacidade no orçamento. O pessoal do interior normalmente faz as solicitações para o interior e colocam menos prioridades para a cidade. E como a participação na cidade é menor, logo os recursos públicos municipais vão mais para o interior. Aí existe sem dúvida uma inversão em termos de investimentos. Agora, nos últimos 2 ou 3 anos, nós temos conseguido captar recursos, principalmente a fundo perdido, e aí nós temos dado maior prioridade para a cidade, para atender essas demandas que estão no imaginário das pessoas da cidade, que nós também temos consciência disso.”

Uma primeira constatação que se pode retirar desta questão é que o OP faz aumentar o nível de exigência sobre a acção política do executivo. A abertura deste espaço de participação faz com que o poder público tenha que enfrentar novos desafios e exigências, para além daquilo que poderia constituir o seu programa eleitoral e de governo. O OP cria, assim, maior pressão sobre o executivo, que se vê obrigado a procurar fontes de financiamento externas para poder dar resposta a todas as decisões ou propostas de investimento que resultam da auscultação aos munícipes e que não têm possibilidade de cabimentação no orçamento municipal.

Como se torna claro, este processo tem como consequência directa no executivo e no seu corpo técnico, um aumento substancial do volume de trabalho, o que numa

Prefeitura de pequena dimensão se torna muito difícil de gerir, dados os estrangulamentos financeiros a que está sujeita. Apesar da discussão pública do OP se centrar apenas na componente de investimento, pode-se concluir que todo esse processo acaba por originar também uma maior pressão sobre as despesas de funcionamento da estrutura, o que nem sempre se consegue conciliar. No caso de Guaraciaba, este aumento de exigência sobre a acção da Prefeitura teve implicações a vários níveis, inclusive no próprio OP.

O quadro de múltiplas influências gerado no município poderá estar na origem daquilo que se pode considerar como perda de vitalidade do OP. A necessidade de implementar um conjunto de projectos e de investimentos na cidade fez com que a acção governativa se descentrasse do OP, perdendo este o dinamismo e importância que vinha adquirindo desde que o PT assumiu a Prefeitura. A este propósito, Gustavo Santis refere que

“Existe um desgaste ao fim de 3 governos e existem sectores da população com quem o governo tem dificuldade em dialogar. Eu acho que existe um desgaste e um afastamento nessa questão da participação. E até porque o OP não é um processo novo e nós não soubemos inovar.

Nós estamos no 9º ano de OP e ainda não temos um coordenador do OP eleito. Devia existir uma pessoa só para trabalhar a questão do OP e para poder dialogar com esses sectores que a gente não consegue dialogar, principalmente a cidade. Também é preciso dizer que muita coisa foi feita neste período e que muitas das prioridades das comunidades foram resolvidas. Mas é assim, eu acho que o Governo agora faz o OP porque tem que fazer. O OP deixou de ser a prioridade do Governo. O pessoal está mais preocupado em fazer os grandes projectos aqui na cidade. Tem 20 ou 30 obras para inaugurar. O pessoal está mais nesse foco. Tem alguns recursos que nunca se tinha conseguido antes para projectos-piloto. Tem um monte de obra para concluir e um volume de trabalho muito grande.”

4.2. OP e os processos de desenvolvimento do município

A discussão sobre as prioridades de investimento remete obrigatoriamente para um outro aspecto da reflexão que se tem vindo a fazer, e que diz respeito à relação entre OP e desenvolvimento, o mesmo é dizer entre democracia e desenvolvimento.

Não se trata de analisar, no âmbito do presente trabalho, os resultados materiais dos processos de desenvolvimento gerados no âmbito do OP de Guaraciaba. O que aqui importa perceber são, sobretudo, as formas que esses processos adquirem, do que propriamente os conteúdos que lhe estão subjacentes.

Na análise das ciências sociais, esta reflexão tem sido muito pouco aprofundada, sendo possível encontrar algumas referências nas teorias do desenvolvimento, posicionadas entre a dependência e a modernidade (So, 1990; Pires, 1998; Almeida, 2002), assim como nos paradigmas do desenvolvimento local e regional (Stöhr e Taylor, 1981; Henriques, 1990;).

No âmbito deste trabalho, adoptou-se a proposta de Alain Touraine para a construção de uma relação positiva entre democracia e desenvolvimento. Segundo o autor, são necessários quatro critérios para que tal relação se verifique: *i)* diversidade e volume de investimentos económicos; *ii)* sentimento de pertença territorial; *iii)* grupos de interesse com capacidade de mobilização e reivindicação; *iv)* mediadores capazes de articular diferentes motivações com a distribuição dos produtos do desenvolvimento (1994).

No sentido de estabelecer uma relação entre o referido pelo autor e o objecto deste trabalho, as questões que se colocam são as seguintes: *i)* estará o OP a potenciar uma maior diversidade de investimentos económicos ao nível do município? *ii)* poderá o OP, por essa via, fortalecer o sentimento de pertença dos indivíduos ao território? *iii)* em que medida o OP tem permitido o surgimento de grupos sociais mais organizados e com maior capacidade de reivindicação junto do poder público local? *iv)* estará o poder político a assumir as funções de mediador entre diferentes interesses e a distribuição dos produtos do desenvolvimento ao nível do município?

A primeira questão está claramente relacionada com o ponto anterior deste trabalho, ou seja, com a inversão de prioridades de investimento verificada em Guaraciaba. Da análise que se tem vindo a efectuar, pode-se afirmar que o OP permitiu ampliar e diversificar os investimentos públicos de duas formas. Em primeiro lugar, ao possibilitar que as zonas rurais, normalmente mais marginalizadas, beneficiassem de maior investimento directo, proveniente do orçamento da Prefeitura. Em segundo lugar e por via indirecta, ao exercer maior exigência sobre o executivo, no sentido de procurar outras fontes de financiamento externo, como forma de dar resposta às necessidades identificadas pela população. O poder público vê-se, assim, obrigado a um maior dinamismo, no sentido de responder de forma mais rápida às carências do município, ampliando inclusive a sua própria capacidade de intervenção³⁵.

³⁵ Esta questão remete para a necessidade dos municípios possuírem uma capacidade financeira satisfatória, que permita a adopção do OP. Parece ser uma condição óbvia mas nem sempre fácil de alcançar, sobretudo se se tiver em linha de conta que no caso em presença se trata de um município

A abertura de um processo participativo deste tipo assenta obrigatoriamente numa base de grande imprevisibilidade, pois torna possível a emergência de todo o tipo de necessidades da população, muitas das quais não são do conhecimento do poder político, e para as quais esse não tem possibilidade de dar resposta imediata. De todas as formas, este processo permite criar um certo compromisso público dos eleitos para com os eleitores, uma vez que os primeiros se sentirão ‘obrigados’ a dar resposta ao maior número de solicitações expostas pelas pessoas, extravasando inclusive as suas competências e a capacidade financeira do município. A verbalização pública e fundamentada de determinado tipo de necessidades da população, numa situação de diálogo mais horizontal entre eleitos e eleitores, funciona como factor de pressão sobre o executivo. O seu programa de governo permanece válido mas não poderá ignorar as situações expostas pelas pessoas nas reuniões do OP. A participação pode implicar a adopção de uma nova agenda política por parte do executivo municipal, ou pelo menos a adaptação da sua própria agenda às necessidades e propostas apresentadas pela população.

Qualquer uma destas situações poderá implicar no limite a reestruturação da própria lógica inerente às lutas políticas no âmbito dos processos eleitorais. O debate partidário deixa de se fazer com base num programa de governo proposto pelas máquinas político-ideológicas e submetido ao voto popular, e passa a ser construído com base numa colaboração política entre candidatos e eleitores, esbatendo de certo modo a diferença abismal que tradicionalmente separa estes dois campos sociais.

Esta questão é tanto mais importante se se tiver em linha de conta que a história recente do Brasil, assim como de toda a América Latina, é marcada por dinâmicas de forte exclusão económica, social e política, assim como por situações de corrupção, negação de direitos, concentração da riqueza, enfim, por formas não democráticas de promover o desenvolvimento, assentes nalguns casos em Estados ditatoriais (Rover, 2004).

Em relação à segunda questão, não restam dúvidas que a condução do OP de Guaraciaba, orientado para a construção de uma agenda política comum, favorece o sentimento de pertença dos indivíduos ao território. Mais uma vez, e como se teve oportunidade de ver a propósito do debate entre comunidade e sociedade, esta realidade

pequeno, de características essencialmente rurais, situado numa zona periférica e com fracas receitas próprias.

ajusta-se muito mais às populações rurais do município, assim como a alguns grupos urbanos mais organizados, como é o caso do ‘movimento’ de munícipes sem moradia ou vivendo em casas ilegais.

Este fortalecimento do sentimento de pertença a uma comunidade e a um território foi muito visível no discurso dos conselheiros do OP. Quando questionados sobre esta matéria, 21 dos 27 conselheiros inquiridos afirmaram com grande satisfação o facto de se sentirem úteis na resolução de problemas das suas comunidades. É bastante motivador para estes participantes desempenharem um papel fundamental na definição de prioridades de investimento do município, com impactos na melhoria da qualidade de vida das suas comunidades. Na fase de inquirição foram muito frequentes, no discurso de todos os conselheiros, as referências identitárias às comunidades de pertença, utilizando expressões como “aqui na comunidade”, “nós na comunidade”, entre muitas outras.

O OP favorece este processo identitário na medida em que as pessoas são chamadas a participar segundo um enfoque territorial, centrando as suas atenções na identificação dos problemas das comunidades e na formulação de soluções e propostas de investimento para a resolução desses problemas. Este processo acarreta, deste modo, uma componente educativa bastante forte, que se prende com uma aprendizagem sobre o território, explorando as suas assimetrias, potencialidades e constrangimentos, etc.

Relacionando esta questão com a própria concepção da democracia, o OP tem como mérito impulsionar a criação de uma certa sociedade política, certamente distante das antigas cidades-estado, mas capaz de diminuir o fosso que normalmente separa eleitos e eleitores, permitindo o debate aberto entre ambos no espaço público, e fortalecendo a identificação dos indivíduos com o destino da sua comunidade.

O OP tem o mérito de contribuir para a passagem das pessoas, de eleitoras a cidadãs. O que passa a estar em causa é muito mais do que a participação esporádica no processo eleitoral, através do voto. Trata-se de ultrapassar o permanente alheamento da população de toda a vida política do município, delegando nos eleitos a responsabilidade de governar os destinos do território. O OP implica um vínculo mais profundo das pessoas com o destino da sua comunidade, uma participação mais activa e permanente nos diferentes assuntos da vida socio-política local, uma co-responsabilização partilhada entre eleitos e eleitores. Um dos exemplos deste potencial do OP é a consciencialização da população sobre as limitações financeiras do município e a necessidade de estabelecer prioridades de investimento. No caso de Guaraciaba, este

processo tem conduzido a situações de cooperação entre a Prefeitura e a população na execução de determinados investimentos, como forma de diminuir os custos das intervenções. É o caso do arranjo de estradas rurais, em que a Prefeitura disponibiliza o material e a maquinaria, enquanto a população (e as suas associações) se reúne para ajudar com a sua força de trabalho.

Esta situação remete para uma certa refundação da solidariedade local e da auto-organização comunitária para a resolução de problemas que afectam as pessoas. Este assunto está intimamente relacionado, por um lado, com a contextualização histórica da implantação do poder local e a organização administrativa do município, e por outro lado, com o surgimento de mobilizações comunitárias mais ou menos organizadas, com o objectivo de defender e reivindicar melhores condições de vida para as suas comunidades.

A partir do momento em que se institucionalizou o poder público local e em que se instauraram direitos e deveres privados, sobretudo, quando estes últimos são de ordem contributiva, passou a existir uma reivindicação da população sobre o papel que cabe ao poder público na melhoria das condições de vida das comunidades (Girardi, 1987). Por outras palavras, a partir do momento em que se passou a contribuir com taxas ou impostos para o poder público, as pessoas sentiram-se naturalmente com o direito de reivindicar desse poder acções de apoio à melhoria das condições de vida das suas comunidades.

Anteriormente à institucionalização do poder público, as pessoas ou comunidades auto-organizavam-se no sentido de resolver os problemas que as afectavam. A transferência de contribuições financeiras privadas para o poder público passou, assim, a ser acompanhada de uma transferência de competências e obrigações quanto ao desenvolvimento do território. Isto corresponde total ou parcialmente a uma demissão da população quanto ao seu contributo para esse mesmo desenvolvimento, sobretudo, no que respeita à criação de condições essenciais para a vida das comunidades.

Como exemplo daquilo que se acabou de referir, a conservação das estradas ficava por conta dos próprios agricultores, que realizavam esse trabalho com instrumentos agrícolas bastante rudimentares, pois esse serviço não era subsidiado pelo poder público. Os agricultores eram convocados semestralmente com o objectivo de realizar trabalhos de reparação das estradas municipais.

A incapacidade do poder público local de alcançar um equilíbrio entre as contribuições privadas e as exigências que lhe são cobradas pela população, esteve em grande medida na origem do surgimento de sentimentos de insatisfação das comunidades e por consequência da criação de associações locais (moradores, agricultores, etc.), que desde cedo foram assumindo uma postura de actores reivindicativos de interesses colectivos face ao poder local.

O OP introduz um elemento novo – a cooperação entre o poder público e a população na resolução dos problemas do território. Retomando o exemplo da recuperação das estradas, essa deixa de ser assumida apenas pelos agricultores ou apenas pelo poder público e passa a existir uma partilha de responsabilidades e uma cooperação para a resolução desse tipo de problema.

No que respeita à terceira questão, e não pretendendo contrariar Touraine, em relação à existência de grupos de interesse com capacidade de mobilização e reivindicação, como condição para uma relação positiva entre democracia e desenvolvimento, justifica-se pelo menos colocar algumas reservas em relação a essa matéria. Como se viu no capítulo 1, uma das promessas não cumpridas da democracia moderna prende-se com o facto dos indivíduos isolados deixarem de ser politicamente relevantes, atribuindo apenas importância aos sujeitos organizados, como é o caso das associações. Se a isto se juntar os múltiplos exemplos de instrumentalização e partidarização política desses grupos sociais, tal como exposto no capítulo 2, a propósito do OP de Porto Alegre, parece de todo relevante recusar aceitar esta matéria sem pelo menos fazer esta ressalva. Apesar de tudo não deixa de ser uma conquista da democracia a livre associação de pessoas e a formação de múltiplos grupos sociais, o que reforça a pluralidade e a diversidade do debate político. No caso brasileiro esta questão assume ainda maior relevância, dados os constantes atropelos à ordem democrática verificados no país.

A génese do movimento associativo de Guaraciaba ficou marcada pela presença forte da igreja católica, que através de encontros informais de reflexão, catequeses, grupos de jovens, foi influenciando a criação das primeiras organizações associativas, mesmo sem registo oficial. Segundo dados obtidos por Maria Ivone Conte, as associações civis oficialmente registadas em Guaraciaba ascendiam a um número superior às 180 em 2005, entre as quais se podiam encontrar grupos culturais, desportivos, de lazer, defesa comunitária, organizações económicas e profissionais, entre outras. Segundo a autora, este movimento associativo tem vindo a assistir a uma

certa estagnação, em particular no que respeita às associações comunitárias (2006). Por outro lado, tem vindo a verificar-se uma nova dinâmica associativa, mais ligada à actividade económica da agro-indústria, promovida por agricultores familiares, com o objectivo de melhorar a produção e a comercialização dos produtos, criando assim melhores condições de vida para os seus associados. Por via do OP, a Prefeitura tem privilegiado esta frente de actuação, através de apoio técnico e financeiro à implementação desses projectos, considerando que daí resultam maiores benefícios, tanto para os agricultores familiares, como para o próprio território, através da promoção associada à valorização e comercialização dos produtos locais. No âmbito do OP, entre 1999 e 2001, foi decidido prestar apoio financeiro à criação de oito cooperativas de agro-indústrias familiares. Isto resultou de uma reivindicação de algumas comunidades rurais, abraçada como prioridade política pelo executivo municipal, no sentido de ampliar as potencialidades produtivas e comerciais das explorações familiares. Esta realidade é reveladora da existência de uma dinâmica comunitária, que acaba sendo fortalecida pela criação de um dispositivo de participação como o OP. Como referido pelo Prefeito Airton Fontana,

“Nós temos uma política de aperfeiçoar e reforçar esses vínculos de viver, de cooperar de forma mais cooperativa. Resultado disso é que surgiram diversos grupos e associações. Avançou esse processo de cooperação e de política associativa. Creio que são 16 associações que existem, de cooperação agrícola, de moradores, dos piscicultores, dos produtores de leite, de suinicultores, dos manipuladores de alimentos, dos prestadores de serviços. Essa é justamente uma política da administração, é uma visão estratégica da administração, de incentivar o trabalho de cooperação, para diminuir custos e se tornar mais competitivo, somando forças, somando recursos e esforços. Essa política tem dado resultados. A maioria das pessoas que está nas associações participam nas reuniões do OP. Então, na hora que vão fazer as suas reivindicações, elas lutam pelas suas ideias. Já teve mais do que uma vez recursos públicos para apoio às agro-indústrias, e hoje o município de Guaraciaba tem 5 agro-indústrias. Se não tivesse uma intervenção forte da administração, talvez nenhuma dessas existira. Essas associações passam a fazer as suas reivindicações dentro do espaço do OP. Mas essas são pessoas com uma visão mas ampla, mas colectiva, com uma consciência mais aprofundada. Não é por eles estarem numa organização comunitária que eles têm um poder maior de reivindicação e que sejam privilegiados.”

O apoio prestado pela Prefeitura às diversas formas de associativismo local é perspectivado como um incentivo à permanência das pessoas no território, ou por outras palavras, de combate ao êxodo rural que se tem verificado nas últimas três décadas. Emerge, desta forma, um associativismo claramente implicado nas dinâmicas económicas locais, impulsionado por uma parceria público-privado, com o objectivo de melhorar as condições de vida da população.

Existem ainda outros exemplos interessantes que resultam desta nova relação entre a Prefeitura e a sociedade civil guaraciabense, em que o associativismo ressurgiu como recurso para a execução de investimentos públicos locais. É o caso de uma associação de moradores, que foi criada com o objectivo de calcear alguns bairros na cidade. Esse trabalho foi realizado em parceria pela administração e pela associação, permitindo deste modo baixar os custos da obra e criar emprego local para os associados. Também no domínio da habitação existe um exemplo interessante, com o programa municipal de incentivo à construção de conjuntos de moradias próprias. Neste caso a Prefeitura facultou os terrenos e realizou a terraplanagem, tendo a Associação Guaraciabense dos Sem Moradia, através de seus associados, construído 14 habitações no loteamento Novo Lar II. Os recursos para este investimento foram obtidos através da Caixa Económica Federal.

No período de implementação do OP, de 1997 a 2004, foram criadas 38 novas associações em Guaraciaba, 23 das quais assumem ter tido associados a participar no OP, embora apenas como elementos das comunidades e não como seus representantes (Conte, 2006).

O reforço da dinâmica associativa local representa um fortalecimento da sociedade civil e uma alteração do seu papel, passado das lutas sociais e políticas, marcadas pela pressão sobre o aparelho do Estado (Gohn, 2003), ao desenvolvimento de uma relação de parceria com o poder público municipal.

Esta reflexão remete para a quarta questão, relativa ao papel do poder público enquanto mediador entre diferentes interesses e na distribuição dos produtos do desenvolvimento. Para além dos investimentos directos do OP nas zonas rurais e da procura de financiamentos externos para a execução de determinadas obras na cidade, o que acaba por configurar um quadro interessante do ponto de vista das preocupações do poder público com a coesão socio-territorial do município, o alcance das mudanças socio-políticas produzidas por via do processo participativo é bastante mais significativa.

Como se depreende, a inversão de prioridades de investimento em Guaraciaba resulta numa actuação contra-corrente face às dinâmicas globais de crescente urbanização dos processos de desenvolvimento. Numa época da história marcada por um profundo recuo do espaço rural, da ausência de políticas públicas capazes de estancar a desertificação humana e também ecológica desses territórios, não deixa de ser curioso verificar que esta inversão não é apenas no orçamento municipal mas também

na própria lógica do modelo hegemónico de desenvolvimento dos territórios seguido à escala global. No limite poder-se-á inclusive falar de uma certa resistência local a esse modelo.

O que parece estar em curso em Guaraciaba é um questionamento e uma possível redefinição da relação entre as forças de regulação social em que assentam as sociedades capitalistas – Estado, mercado e comunidade – assim como do peso de cada uma delas nos processos de desenvolvimento do município.

A relação entre estas forças tem sido bastante dinâmica, com variações significativas ao longo dos tempos. Como relembra Boaventura Sousa Santos,

“Tanto o mercado como a comunidade constituem a esfera autónoma da actuação dos cidadãos, o que veio a designar-se por sociedade civil. Mas enquanto no mercado a autonomia é usada para fazer valer interesses particulares segundo a lógica da concorrência, na comunidade a autonomia é a expressão da obrigação política horizontal, entre cidadãos, na promoção de interesses comuns segundo a lógica da solidariedade. Desde o início, a comunidade revelou-se o pilar mais frágil deste modelo de regulação, e a verdadeira articulação deu-se entre o Estado e o mercado, com períodos em que o Estado dominou o mercado (o capitalismo social-democrático) e períodos em que o mercado dominou o Estado (o actual capitalismo neoliberal). Este modelo está hoje em crise porque desapareceu a simetria entre o Estado, que se manteve nacional, e o mercado que, entretanto, se globalizou.” (2001).

A análise histórica sobre os processos de desenvolvimento das sociedades modernas sugere a existência de uma hegemonia conceptual, assente em princípios ideológicos neoliberais, como orientadores do modelo de organização social, política e económica. Trata-se no fundo daquilo a que Boaventura Sousa Santos chama de consenso liberal, que se desdobra em quatro consensos principais.

O *consenso económico neoliberal*, também conhecido por consenso de Washington, diz respeito à organização da economia global e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, cortes nas despesas sociais, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e no poder financeiro dos grandes bancos, entre outros suportes.

O *consenso do Estado fraco* ultrapassa os domínios económico e social. O Estado deixa de ser o espelho da sociedade civil para passar a ser o oposto, e a força do Estado passa a ser a causa da debilidade e desorganização da sociedade civil. O Estado fortemente democrático é considerado inerentemente opressivo, ineficiente e predador, pelo que o seu enfraquecimento é pré-condição para o fortalecimento da sociedade civil.

O *consenso democrático liberal* consiste na promoção internacional de concepções minimalistas da democracia, como condição para que os Estados nacionais

tenham acesso aos recursos financeiros internacionais. Segundo esta perspectiva, as funções reguladoras do Estado são vistas mais como incapacidades do que como capacidades do Estado.

Por último, o *consenso do primado do direito e dos tribunais* deriva do modelo de desenvolvimento promovido pelos três consensos anteriores. Este modelo dá total prioridade à propriedade privada, às relações mercantis e ao sector privado, o que exige um novo quadro jurídico e atribui aos tribunais um novo papel, de garante do comércio jurídico e de instâncias de resolução de litígios. O papel central dos tribunais e da lei é fundamental para suportar e legitimar o modelo neoliberal (2002: 25-32).

A década de 80, do século passado, foi marcante deste ponto de vista, pois foi nesse período que ascenderam aos governos de alguns países forças políticas de direita, como foi o caso do Reino Unido, com Margaret Thatcher, dos Estados Unidos, com Ronald Regan e da Alemanha, com Helmut Kohl, em grande medida influenciados pelas ideias propostas por Friedman e Hayek, a quem foi atribuído o prémio Nobel da economia (Almeida, 2001).

Com a queda do muro de Berlim e o colapso do segundo mundo, a alternativa socialista praticamente desapareceu, tendo o neoliberalismo conquistado campo suficiente para se implantar sem oposição, como a concepção dominante do mundo moderno.

Em termos globais, o neoliberalismo assenta grandemente na ideia de que tudo se deve deixar ao controlo e sabor das dinâmicas do mercado, cabendo ao Estado garantir a regulamentação mínima que permite o funcionamento desse mesmo mercado (Comblin, 2000).

O combate ao controlo estatal deve implicar a privatização de empresas e de serviços públicos, mesmo daqueles que são considerados como centrais à manutenção de uma política de Estado social, como é o caso da educação e da saúde, entre outros (Boyer, 1996). Esta tem sido, aliás, a tendência seguida pela maioria dos países a nível mundial, sendo que no Brasil esteve muito presente ao longo dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Quando não se verificam situações de privatização clara de serviços considerados de bem público, como os referidos anteriormente, tem-se assistido a uma diminuição progressiva dos investimentos públicos nesses domínios, o que dá sinais mais ou menos evidentes da preparação que tem sido levada a cabo no sentido de criar as condições necessárias para a sua privatização a curto ou médio prazo.

O pleno funcionamento do mercado para os neoliberais implica a não existência de restrições à iniciativa privada, mesmo que isso signifique o despedimento de trabalhadores sem qualquer obstáculo. Cria-se, deste modo, um quadro de liberdade de actuação que permite às grandes empresas transnacionais adoptarem as medidas que consideram mais importantes para alcançar o lucro económico, mesmo que isso implique o encerramento de determinadas unidades de produção e a sua deslocalização para regiões e países que oferecem melhores condições económicas.

Este enquadramento implica uma viragem na atitude dos países e dos respectivos poderes políticos face à competitividade, à atracção e ao acolhimento de investimentos estrangeiros. Isto implicou uma passagem da desconfiança e do controlo em relação a esses investimentos, para uma situação de competitividade territorial, para a sua atracção e promoção. Esta mudança “*coincide com a emergência da globalização enquanto configuração predominante da economia mundial*” (Michalet, 1999: 11).

Este cenário configura uma situação algo insólita, na medida em que, por um lado, se assiste a uma dinâmica de fortíssimas alianças entre grandes empresas à escala mundial, posicionadas fora do controlo dos Estados nacionais, mas por outro lado, verifica-se também aquilo a que Isabel Guerra chama uma nova aliança entre essas empresas e os Estados «locais» (2006).

Esta viragem é resultado da pressão exercida pelas grandes empresas e por uma opção política dos Estados. Isto significa que estes dois actores seguem de braço dado a lógica da globalização, embora esta relação implique uma redução clara do poder dos Estados-Nação em termos da regulação para além das suas fronteiras. Estes passam a estar reféns das opções estratégicas das grandes corporações transnacionais. O Estado nacional é um estado territorial, mas as dinâmicas da globalização vêm eliminando a sua importância, porque uma multiplicidade de círculos sociais, redes de comunicação, relações de mercado e estilos de vida, sem qualquer pertença territorial, atravessam agora os limites dos Estados, sem qualquer tipo de regulamentação e com riscos óbvios para a própria democracia.

O que aqui também está em questão é precisamente a relação que se estabelece entre o fenómeno da globalização e a ideologia neoliberal. A emergência de um mercado económico sem fronteiras e a necessidade da competição global entre os territórios, como forma de sobrevivência, permitiram ao neoliberalismo o seu próprio reforço enquanto doutrina política e ideológica, impedindo que os Estados-Nação possam exercer qualquer pressão ou imposição contrária. A globalização torna-se, assim

e para já, um elemento fortíssimo para neutralizar as possibilidades de contestação ao modelo de desenvolvimento que representa, podendo, deste modo, afirmar-se como hegemónico (Almeida, 2001).

Este quadro neoliberal tem implicações directas na vida das pessoas, assim como na própria democracia, como aliás se viu no capítulo 1. A transformação de funções e o reajustamento de forças entre o Estado, mercado e comunidade “*acarretam indefinições sobre os novos modelos de intervenção e responsabilização colectiva e, sobretudo, uma profunda crise dos tradicionais mecanismos de regulação estatal e participação social*” (Guerra, 2006).

Perante o círculo virtuoso estabelecido entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, do qual ambos saíram reforçados, o princípio da comunidade tem vindo a sofrer mutações que o fragilizam, na medida em que o reconhecimento político da cooperação e a solidariedade entre cidadãos foram restringidos às formas de cooperação e de solidariedade mediadas pelo Estado (Santos, 2006).

É precisamente neste âmbito que o OP adquire uma nova centralidade, na medida em que o mecanismo de participação que lhe é inerente poderá estar na origem de uma nova aliança entre Estado e comunidade à escala local, contrabalançando o domínio do mercado sobre as relações sociais e económicas à escala global.

O OP de Guaraciaba torna visível esta nova relação de cooperação entre Estado e comunidade. Por um lado, pela possibilidade de deliberação conjunta sobre os investimentos públicos e, por outro, pela orientação dada a esses mesmos investimentos. Trata-se, no fundo, de um redireccionamento a atribuir aos dinheiros públicos. Como se viu no Quadro 5, referente às prioridades eleitas no âmbito do OP, o enfoque vai para o alargamento e melhoria dos serviços públicos de educação, saúde, assim como para o apoio público às actividades económicas locais, como a agricultura, promovida por pequenos agricultores familiares. É ilustrativo o exemplo do Programa Troca-Troca de sementes, em que o Estado se assume como mediador de uma relação entre mercado e comunidade, procurando equilibrar as relações de poder, conseguindo retirar vantagens comparativas no acesso a determinados bens de mercado por parte da comunidade. Trata-se certamente de uma medida proteccionista do Estado, que à luz das regras de mercado livre pode ser contestada pelas empresas implicadas. Esta situação é, aliás, interessante e paradoxal na medida que o reforço da cooperação entre Estado e comunidade está claramente condicionada pelas regras globais do mercado aberto, o que

significa que uma aliança desse tipo só se possa processar à margem do quadro legal vigente.

A situação do OP contrasta claramente com a dinâmica neoliberal anteriormente analisada, de privatização de serviços públicos essenciais, diminuição da intervenção estatal em amplos domínios, etc. Este quadro analítico permite concluir que o OP é um instrumento de fortalecimento da acção do Estado e da comunidade, e de uma cooperação entre ambos, face ao poder que vem sendo exercido pelo mercado.

Esta é, aliás, uma matéria veiculada pelas concepções mais participativas da democracia. Como refere Eisenstadt,

“La concezione partecipativa della democrazia, in particolare nelle sue versioni comunitarie, è portatrice di un orientamento che giudica sostanzialmente, o quantomeno potenzialmente, positiva l'estensione degli obiettivi posti alle attività dell'ordinamento statale. Lo stato, o altri organi della comunità, sono visti non solo come agenzie importanti per la produzione di servizi essenziali a favore della comunità, ma anche come i principali strumenti di cambiamento della realtà sociale, in particolare delle ineguaglianze che danneggiano il corretto funzionamento della democrazia e ne sminuiscono il significato reale.

Infatti, le diverse versioni di democrazia partecipativa hanno spesso sostenuto che solo l'azione dello stato o di altri ordinamenti collettivi può ridurre le marcate ineguaglianze nella gestione del potere e nella ricchezza, tipiche delle moderne società capitalistiche e che rendono una farsa la libera competizione per il potere e la possibilità di esercitare una effettiva partecipazione politica. Secondo tali visione, solo la riduzione delle ineguaglianze renderà possibile l'esercizio da parte di settori più ampi della società di quei diritti naturali che costituiscono il nucleo dei regimi democratici e liberali” (2002: 24-5).

O enfraquecimento do princípio da comunidade e a reconfiguração das formas tradicionais de soberania do Estado, por via da globalização, levados a cabo no âmbito de regimes democráticos, assentes em modelos de representatividade, e numa arena global marcada pelos deficits de regulamentação, emergem no OP com um novo formato. É precisamente por via de processo de democracia mais participativa, como o OP, que o Estado e a comunidade se reforçam mutuamente, contrariando o ideal neoliberal que vê nos vícios privados virtudes públicas e no intervencionismo estatal o principal problema à modernização das sociedades (Comblin, 2000).

5. Participação e cultura democrática: uma análise do quadro conflitual entre o modelo de representatividade e a construção da participação

5.1. A partidarização da participação

Um outro aspecto relativo à participação, que sobressai da análise que se tem vindo a realizar, prende-se com um fenómeno que aqui se opta por designar de partidarização da participação, ou seja, de uma participação condicionada por ideologias, vínculos partidários ou simpatias personalisto-carismáticas. Pensa-se que esta é uma questão que resulta parcialmente da dimensão ideológico-simbólica associada às diferentes frentes políticas e aos territórios urbano e rural.

Como se viu, o PT possui a maioria da sua base de apoio nas áreas rurais, enquanto que a oposição é mais forte na cidade. Também se viu que quem mais participa são as pessoas do interior, enquanto que as da cidade se mobilizam muito menos para as reuniões do OP. Acresce a isto o facto de 26 dos 27 conselheiros inquiridos serem filiados ou simpatizantes do PT. Vários destes conselheiros assumiram já ter sido convidados para se candidatarem ao cargo de vereador pelo partido, embora na sua esmagadora maioria não tenham aceite o convite.

Esta questão da partidarização da participação é assumida pela força política no poder, assim como pela oposição, embora retirando ilações diferenciadas. Para o PT, o processo é aberto a toda a população mas só participa quem quer. Segundo este entendimento, o facto de muitas pessoas não participarem deve-se, em grande medida, ao trabalho de desmobilização levado a cabo pela oposição. Veja-se a opinião de alguns intervenientes ligados ao PT:

“Essa questão da oposição fazer esse trabalho de desarticulação dificulta o processo do OP. As comunidades percebem que quando existe uma liderança forte da oposição, ela consegue desarticular isso. Nós tivemos até em algumas comunidades em que nem o salão dava para abrir. Não abriram para a gente fazer a reunião. O coordenador da comunidade que não gosta do governo e da proposta do OP acaba não dando o aviso na Igreja, não informa as pessoas da reunião, etc. Então existem vários factores e a gente procura compreender cada situação. De certa forma sim, quem mais participa são pessoas que acreditam na proposta [quando questionado sobre se eram sobretudo as pessoas ligadas ao PT as que mais participavam]. O OP foi uma bandeira desde o princípio da nossa administração. Quem mais valoriza o OP são pessoas ligadas [ao PT], que têm essa consciência. Não pode obrigar ninguém a participar. É uma coisa democrática.” (Ademir, Secretário Municipal de Saúde e ex-coordenador do OP).

“Quando se diz que ela é partidária, de facto ela é. É uma vontade partidária encontrada pelo PT para envolver as pessoas” (Airton Fontana, Prefeito de Guaraciaba).

“As pessoas que não participam não são do partido.” “Consideram que é coisa do PT.” “95% da comunidade é do PT.” (vários conselheiros do OP, todos eles pertencentes às comunidades rurais).

Quando questionado sobre este mesmo assunto, um dos representante da oposição ao executivo que lidera a Prefeitura, manifestou outro entendimento.

“Se reúne um determinado grupo, onde esse grupo não representa toda a comunidade no contexto real. Porque muitas vezes sabe-se que o jeito aqui do Brasil é que as pessoas são muito acomodadas, e são sempre os mesmos aqueles que participam. Então as coisas se direccionam sempre da forma daqueles que estão presentes. Os que participam são os companheiros dos companheiros! [sorriso] Esses aí são aqueles mais ligados, com mais afinidade aos administradores. É... infelizmente, mas dá para entender que tem esse vínculo de partido dessas pessoas que participam. Porque quando se implementou essa forma de fazer política as pessoas viram como sendo uma qualidade daquele determinado partido. E daí ficou aquela restrição de participar, de perceber que aquilo é a imagem estampada daquele partido gestor. Não, as pessoas não são impedidas de participar” (Idivar Pasinato, Presidente da Câmara dos Vereadores).

Não reunindo elementos que permitam colocar em causa, de uma forma inequívoca, a validade do processo do OP, é certo que esta partidarização da participação permite múltiplas interpretações, criando um amplo campo para a descredibilização da iniciativa.

É, sobretudo, a este nível que se torna decisiva a metodologia utilizada para promover a participação, em especial nas reuniões públicas, em cada comunidade ou bairro. Um processo como este exige que as reuniões sejam orientadas de forma a potenciar a opinião dos participantes, sem uma influência excessiva por parte dos elementos da Prefeitura. Uma reunião pública que começa normalmente com a prestação de contas do orçamento municipal, para o ano em curso, e uma previsão para o ano seguinte, seguida de uma apresentação, igualmente por parte da Prefeitura, sobre a sua estratégia para o desenvolvimento do município, onde se incluem as ideias centrais relativas ao investimento público, pode ser fortemente condicionadora da liberdade de expressão por parte da população, relativamente às suas ideias de investimento. Veja-se a opinião de Gustavo Santis sobre esta matéria:

“Geralmente nestas reuniões se faz uma prestação de contas e uma apresentação do Governo sobre o estado do Município. Se procura colocar a visão do Governo. Nós temos uma visão interna e essa visão é posta nas reuniões. Nós achamos que temos dificuldade nisto, achamos que devem investir nisto, etc. Dificilmente você é isento. Nem sempre a visão do Governo é a visão da comunidade.

Pode ocorrer um *lobby* dos Secretários, que participam nas reuniões nas comunidades, para os problemas da sua área. Isso pode ter influência nas prioridades definidas pelas comunidades. Já teve um ano em que eu verifiquei isso. Teve uma Secretaria que se articulou e ela conseguiu, através do Conselho vinculado a essa Secretaria, prever os investimentos que precisava no Orçamento. Uma orientação que damos ao nosso pessoal que vai para as reuniões é para não participar na discussão, só se for necessário para tirar alguma dúvida ou para esclarecer algum aspecto.”

Estas questões são tanto mais decisivas se se tiver em linha de conta, por um lado, as baixas qualificações da população, que em muitos casos a impede de defender determinados pontos de vista perante o poder argumentativo e o conhecimento técnico dos políticos, e por outro, um sentido crítico menos desperto face às propostas da Prefeitura, pelo facto de existir uma simpatia ou filiação política com o partido que a dirige. Estes pequenos procedimentos metodológicos podem fazer toda a diferença em termos do resultado final. Sobre esta matéria pode-se dizer que não basta querer promover a participação; é preciso saber fazer.

Este tipo de situação existe em inúmeras experiências de OP. Veja-se o caso de Porto Alegre, quando se trata de proceder à votação dos conselheiros que deverão integrar o Conselho do OP, em representação das suas comunidades³⁶. As lutas político-partidárias estão muito vincadas localmente, inclusive neste processo. A figura do conselheiro pode ser decisiva na escolha que cada comunidade faz sobre os investimentos que considera prioritários num dado momento. O seu poder de influência pode ser delimitador na defesa de determinadas opções. O problema coloca-se quando os conselheiros são previamente influenciados, pelo partido ao qual prestam simpatia e militância, sobre os investimentos que devem defender junto das suas comunidades. Visto numa outra perspectiva, a administração local tende muitas das vezes a influenciar os conselheiros ligados ao seu partido, no sentido destes prolongarem essa influência sobre os restantes elementos das comunidades às quais pertencem, condicionando deste modo a participação e a emergência de propostas de investimento não coincidentes com as opções da Prefeitura. Para além da ‘retribuição’ em termos do protagonismo público que o conselheiro adquire, essa também se pode fazer sob a forma de aliciamento ou atribuição de cargos na administração pública³⁷. Este pode ser um exemplo claro de um processo de instrumentalização da participação e de cooptação de lideranças locais.

³⁶ No âmbito deste trabalho foi possível presenciar a votação para o ano de 2005.

³⁷ No trabalho de campo foi possível verificar situações deste tipo em Porto Alegre. Não se podendo concluir de forma inequívoca que algum processo de aliciamento deste tipo ocorreu em Guaraciaba, foi pelo menos possível aferir que o actual Secretário Municipal de Agricultura é um ex-conselheiro do OP.

Guaraciaba não está completamente imune a este tipo de circunstâncias. O contexto é sempre diferente mas a dinâmica do jogo político-partidário mantêm-se presente. Veja-se as palavras de Gustavo Santis a este propósito:

“Se você quer construir o OP tem que afastar a questão partidária. Senão você faz um ou dois anos e depois não faz mais. Isso aí a gente procurou deixar bem claro, mas de uma ou outra forma acaba aparecendo. Aquele conselheiro lá, que é do partido, ele acaba não separando as coisas e se manifestando parcialmente, confundindo até as coisas.”

A reflexão que se tem vindo a realizar sobre os indícios de instrumentalização do processo do OP, em Guaraciaba mas não só, remete para a proposta de Nuno Vidal³⁸, que refere a existência de três utilizações da participação:

- “usada como um cosmético por forma a melhorar a aparência de algo”, respondendo assim a determinadas exigências de políticas, programas ou mesmo imperativos legais impostos por governos (locais, nacionais ou outros) e agências doadoras que requerem abordagens participativas. Neste caso, os responsáveis pelas intervenções mais não fazem do que ‘ficcional’ e ‘maquilhar’ processos, quando na realidade continuam a seguir as metodologias tradicionais, de tipo “top-down”;
- “descrevendo uma prática cooptativa”, de modo a mobilizar a comunidade local, no sentido de validar determinadas opções pré-formatadas, ou mesmo como recurso e força de trabalho, reduzindo neste caso custos associados à intervenção. As pessoas são chamadas a participar, despendendo tempo e esforço para se associarem a determinada iniciativa. Isto implica muitas das vezes que a população é convidada a participar numa iniciativa ou projecto que já se encontram definidos pelos técnicos e políticos que coordenam o processo.
- “usada para descrever um processo de “partilha de poder” (*empowering*) que coloca a ênfase na população e no seu potencial de auto-reflexão e conhecimento sobre as dinâmicas territoriais em que está envolvida, mobilizando-a para a tomada de decisões e para a condução de processos de desenvolvimento. Inversamente ao caso anterior, neste terceiro exemplo os técnicos e os políticos desempenham um papel de auxílio à implementação do(s) projecto(s) definido(s)

³⁸ É uma proposta feita com base em iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, em países do chamado Terceiro Mundo, mas que aqui surge reformulada e adaptada ao presente contexto de pesquisa.

pela população. Este tipo de participação é o que mais se aproxima das formas de *self-empowerment*, difíceis de acontecer, devido entre outros aspectos a estrangulamentos externos, mas também internos, como é a ausência de espontaneidade da acção comunitária.

A indiscriminação entre as múltiplas experiências existentes de OP, permite, como se viu no capítulo 2, apelar e fazer igualar situações entre as quais se verifica uma grande disparidade. Se a disseminação deste tipo de iniciativas pode trazer benefícios à reflexão e prática da democracia, também poderá provocar uma descredibilização do processo, pois é possível encontrar uma grande diversidade de experiências que se situam apenas ao nível da cosmética da participação, chocando com outras que procuram estabelecer práticas um pouco mais efectivas de partilha de poder.

Esta abordagem permite uma outra problematização, que no fundo remete para duas grandes formas de entender a participação. Por um lado, uma que perspectiva a participação enquanto meio, de modo a atingir determinados objectivos políticos, sociais, económicos e/ou outros, com os melhores desempenhos em termos de eficácia e eficiência. Por outro lado, uma forma de entendimento que se refere à participação como um fim em si mesmo, na qual os intervenientes se tornam actores do processo. Esta diferenciação de sentidos é igualmente válida para a democracia.

Relativamente ao OP de Guaraciaba fica mais ou menos clara a existência de práticas cooptativas, seja através do convencimento de determinadas comunidades menos organizadas, assim como de conselheiros que se vinham destacando nas suas comunidades, através de processos de aliciamento partidário. A partir do momento em que um determinado conselheiro do OP se começa a destacar pelo seu dinamismo na comunidade, verifica-se a tendência, por parte de diferentes partidos políticos, para o convidar a integrar as suas bases como militante. Esta prática não é específica do PT, sendo seguida pela globalidade dos partidos políticos, não apenas em Guaraciaba mas um pouco por todo o país. É certo que isto fragiliza o processo participativo mas não se pode por aqui retirar-lhe validade, sobretudo, se se tiver em linha de conta a inversão de prioridades verificada no município e amplamente reconhecida pelo executivo da Prefeitura.

A reflexão que se tem vindo a produzir remete para duas questões importantes neste trabalho. Por um lado, a emergência de uma nova figura política local, eleita no

âmbito de cada comunidade ou bairro - o conselheiro do OP, e por outro, a politização da própria participação como um trunfo eleitoral.

5.2. O conselheiro do OP – uma nova figura política local

O conselheiro local é o representante de uma dada comunidade ou bairro na Assembleia final do OP, onde é votada a proposta de orçamento municipal para o ano seguinte. Para além de participar nessa votação, cabe também ao conselheiro a função de mediação entre a população que representa e o poder executivo, na resolução de determinados problemas que possam surgir, na marcação das máquinas da Prefeitura para a realização de obras na comunidade, como é o caso do arranjo de estradas, silagem, entre outros. Este tipo de dinâmica comunitária foi uma aposta do próprio executivo, como forma de organizar a sua relação com as populações dispersas.

Dos 27 conselheiros inquiridos, 21 são pequenos ou médios agricultores. No global, as idades situam-se entre os 27 e os 62 anos, com níveis de escolaridade geralmente baixos: 11 apenas sabem ler e escrever, 7 possuem o ensino fundamental incompleto, 3 o ensino fundamental completo, 4 o ensino médio e 2 o ensino superior incompleto.

Quando questionados sobre o processo de eleição para conselheiros, 24 afirmaram ter sido eleitos pela população que representam, enquanto 2 dizem ter sido indicados sem processo de eleição, e 1 autopropôs-se para desempenhar essas funções. Do ponto de vista da democracia participativa esta é uma questão interessante, pois percebe-se que para a implementação do processo acaba por se recorrer também ao método da eleição de representantes, tal como acontece na democracia moderna, o que no fundo remete para uma das críticas que tem sido feita aos modelos participativos, e que se prende com a impossibilidade de tornar operacionais amplas assembleias públicas, do ponto de vista do debate e da decisão políticas. Isto significa que a implementação de processos de democracia participativa, como é o caso do OP, que implicam amplas consultas públicas e, sobretudo, situações de co-decisão, terão que combinar os seus próprios mecanismos com dispositivos da democracia representativa. Quando os processos são apenas consultivos não existe a necessidade de criar instâncias intermédias de decisão, como é o caso da Assembleia do OP em Guaraciaba. É a criação dessas instâncias que obriga à realização de eleições de representantes das comunidades ou bairros.

Em relação ao número de vezes em que participaram no OP como conselheiros, 10 afirmaram que o fazem desde o início da experiência, ou seja, há 9 anos, enquanto que 3 responderam há 8 anos, 3 entre 4 a 6 anos, e 9 entre 2 a 3 anos. Este é um aspecto que deve merecer alguma preocupação do ponto de vista da credibilidade do processo, pois como se percebe um número considerável de conselheiros foi eleito apenas uma vez, mantendo-se nessas funções por tempo bastante prolongado, sem garantir a rotatividade democrática³⁹. Em muitos casos, só se verifica mudança de conselheiro ao nível de uma comunidade, quando o próprio mostra vontade em deixar de assumir esse papel. Esta situação é claramente contraditória com o ideal da própria democracia, seja ela mais representativa ou mais participativa. Veja-se a título de exemplo que alguns conselheiros conseguem desempenhar durante mais tempo esse papel, do que alguns políticos eleitos para desempenhar cargos públicos.

Outro dos indicadores que revela alguma incoerência relativamente ao processo é o número de 18 conselheiros que respondeu não saber qual a percentagem do orçamento municipal que se destina à participação da população. Curiosamente, dos 9 conselheiros que responderam afirmativamente a esta questão, 8 afirmaram que o valor dessa percentagem se situa entre os 10 e os 20%, o que claramente não coincide com o valor identificado pela Prefeitura (6 a 8%).

Quando questionados sobre o nível de execução dos investimentos priorizados no OP em anos anteriores, 7 conselheiros responderam “ótimo” e 18 indicaram “bom”. Curiosamente, destes 25 conselheiros, apenas 5 se recordavam de quais eram as prioridades definidas no ano anterior, ou seja, em 2004⁴⁰. Para além de evidenciarem uma ‘tendência natural’ dos conselheiros para valorizarem um processo do qual são elementos-chave, estes dados confirmam também o reduzido sentido crítico e uma clara ausência de ‘vigilância democrática’ por parte dos conselheiros sobre a acção da Prefeitura.

Outra das questões que importa ressaltar em relação aos conselheiros do OP, é que eles passam a representar, no quadro da acção política local, um novo poder, que se intromete nas relações entre o executivo (Prefeitura) e o legislativo (Câmara Municipal).

³⁹ É certo que alguns conselheiros referiram que não existem outros elementos da comunidade disponíveis para assumir essas funções, preferindo delegar em si esse papel. Não querem assumir essa responsabilidade, entre outros aspectos por questões de perfil pessoal, de fraca auto-confiança e até por dificuldade de transporte para se deslocar à Prefeitura e para participar na Assembleia final do OP.

⁴⁰ Ver Quadro 4.

Como se viu, a Prefeitura reconhece no conselheiro a figura de representante da comunidade, com legitimidade para dialogar consigo, na identificação de problemas e na requisição de determinados serviços para as populações que representam. O poder legislativo⁴¹ vê desta forma diminuir o seu campo de actuação perante a Prefeitura, uma vez que esta reconhece mais legitimidade aos conselheiros na identificação dos problemas de cada comunidade e na solicitação de determinados serviços à Prefeitura, do que se isso for assegurado pelos vereadores. Este é um processo que tende a retirar ao legislativo o poder que tinha de influenciar o executivo, relativamente à execução de determinados investimentos, como forma de servir as suas “clientelas políticas”. Esta situação é confirmada pelas palavras do Prefeito Airton Fontana.

“A influência clientelista do Vereador na sociedade tem diminuído. O poder de vereador em fazer indicação de serviços, de fazer solicitações de determinadas intervenções ou de investimentos públicos para particulares ou comunitários já foi maior. O poder de intervenção e de decisão do vereador de forma isolada era maior. O OP, em função da forma como é organizado e como é conduzido o processo para as reivindicações da população, sobre os serviços, tem tirado essa influência maior do Vereador. Continua a ter mas é bem menor. A administração dá um encaminhamento maior para as solicitações que são feitas com a participação popular. Tem mais peso o trabalho de anotação do conselheiro na comunidade, do que uma indicação do Vereador para fazer um serviço em determinado lugar.

A visão da oposição ao executivo municipal é claramente oposta em relação a esta matéria.

“Esses líderes de comunidade, esses conselheiros até um certo ponto estão-se achando os donos da verdade. Eu acho interessante que o chefe do executivo tenha os conselheiros dele, até para trazer as informações, mas o discurso do governo e dos seus colaboradores tira a imagem do poder legislativo e passa esse poder para o conselheiro. Tanto que vereadores fazem pedidos ao executivo para atender algumas situações de determinadas comunidades e os conselheiros dizem que isso deveria ser passado para eles. Eu acho que isso aí é o fim da picada. Dos três poderes, o legislativo é o que tem mais força, porque o executivo trabalha de acordo com a lei. Quem faz a lei é o poder legislativo. Então nesse sentido é o que está em primeiro lugar. E o poder constituinte, que vai outorgar os outros dois poderes” (Idivar Pasinato, Vereador e Presidente da Câmara Municipal).

Esta situação configura um quadro complexo do ponto de vista da distribuição dos poderes, tal como estão previstos constitucionalmente. Socorrendo-se da legitimidade que possui, atribuída através do voto dos cidadãos, o executivo subverte a

⁴¹ No caso de Guaraciaba dominado por uma maioria de partidos da oposição ao executivo municipal.

lógica da distribuição de poderes, estabelecida pelo próprio regime democrático, e passa a reconhecer as comunidades organizadas no processo do OP como um segundo poder decisional, ou de auxílio à sua própria decisão. Este é, aliás, um caminho que vem sendo abordado em alguns meios de reflexão entre experiências de OP, que apontam para a extinção do órgão que possui o poder final de aprovação do orçamento municipal, que no Brasil seria a Câmara Municipal, e em Portugal a Assembleia Municipal. A decisão sobre esta matéria caberia à Prefeitura e ao órgão de participação criado no âmbito do OP, que em Guaraciaba seria a Assembleia do OP⁴², onde estão reunidos todos os conselheiros locais e o executivo municipal. No limite esta conjugação de forças e lutas de poder pode estar a equacionar de facto uma ruptura institucional e a alteração da tradicional separação de poderes consagrada num Estado de direito. Podendo-se até concluir que a determinados níveis esta subversão da ordem legislativa estabelecida já terá dado os seus primeiros passos, com o processo do OP, o curioso é que mesmo a oposição manifesta receio de enfrentar a legitimidade da participação cidadã. Existem, portanto, diferentes legitimidades que emergem no campo das lutas políticas. Uma que resulta do procedimentalismo democrático, assente no princípio da representatividade dos eleitos, com consagração perante a lei do Estado, e outra que resulta da adesão cidadã a um processo de participação não completamente regulado e sem previsão legal.

Esta luta de poderes atinge o seu ponto mais elevado nos processos de OP quando se trata de aprovar o orçamento na Câmara Municipal, sobretudo se esta for constituída por uma maioria política oposta ao executivo da Prefeitura, que é o caso de Guaraciaba, entre muitos outros municípios no Brasil⁴³. Veja-se as palavras do Prefeito Airton Fontana a este propósito.

“Mesmo ao longo destas três administrações nós nunca tivemos unanimidade na Câmara, nós não conseguimos fazer a maioria dos Vereadores. Mas tivemos assim uma relação não tão forte de oposição, talvez pela forma como nós nos organizamos com as comunidades, e o facto dos projectos irem ao encontro das comunidades, isso tem dificultado a intervenção da oposição pela oposição. Eu acredito que os vereadores como um todo, em função desta mobilização, têm sentido restrições em algumas demandas.”

⁴² Noutros locais designado de Conselho do OP, como é o caso de Porto Alegre. Trata-se de um órgão sem figura legal, pois não se encontra previsto da lei dos municípios.

⁴³ As lutas entre o executivo e o legislativo, em Porto Alegre, nos períodos de aprovação do orçamento foram marcantes em relação a esta matéria. A população que havia participado nas sessões do OP realizava manifestações em frente à Câmara Municipal, como forma de pressionar o poder legislativo a aprovar a proposta de orçamento (Dias, 2000; Fedozzi, 2001; Santos, 2002).

O OP restringe, assim, o poder do órgão legislativo no processo de deliberação, sobre a proposta de orçamento que lhe é enviada pelo executivo. Os vereadores têm muita dificuldade em fazer oposição nesta matéria, uma vez que o documento vem legitimado pela participação da população. Chumbar o orçamento municipal, em circunstâncias como estas, deixa de ser apenas um acto de divergência de opiniões e de interesses políticos em democracia, e passa a ser uma forma de confronto com a opinião pública que participou no processo do OP. É, sobretudo, por este último aspecto que se pode concluir pela redução da liberdade de acção do órgão legislativo. Trata-se no fundo de uma situação em que a institucionalidade democrática perde legitimidade perante um processo de participação. Por outras palavras, a adesão cidadã a este processo sobrepõe-se, em termos de legitimidade, à institucionalidade democrática prevista na lei. Concluindo, cabe ao órgão legislativo legitimar o processo de participação, votando favoravelmente o orçamento, sem grande margem de manobra para recusar a proposta, socorrendo-se da legitimidade que lhe é devida pela eleição democrática.

Curiosamente, o que resulta desta situação não é um combate entre forças políticas opostas, pela 'reposição' da distribuição de poderes, mas um confronto aberto em disputa da participação.

5.3. A politização da participação

A participação dos cidadãos, por via do OP, está a provocar algumas dificuldades à acção das diferentes forças partidárias da oposição, pois apesar de criticarem a partidarização do processo, não assumem uma crítica frontal e uma ameaça à sua sustentabilidade caso sejam eleitos. Apesar de todas as limitações, o OP tem o mérito de deixar desconfortáveis os partidos, obrigando-os a forjar novas estratégias políticas que passam pela promoção da participação.

Não sendo aqui possível discutir as reais intenções e motivações de cada partido relativamente a esta matéria, não deixa de ser inovador assistir, no campo da disputa política, partidos posicionados em diferentes espectros digladiarem-se pela participação dos cidadãos na vida do município. Esta percepção é confirmada pelos depoimentos de diferentes entrevistados, tanto do PT como da oposição.

“É possível que aqui um dia em que outro partido vá assumir o governo, possa implementar uma outra forma de discutir o orçamento. Se vai ser popular ou não, se vai ser popular com outro nome. Se nós pegarmos as últimas três campanhas, se vê que na última campanha ela se diferenciou das anteriores por parte da direita aqui no município. Pela primeira vez eles foram ao encontro da comunidade, para ouvir as reivindicações para montar o seu plano de governo, coisa que historicamente esses partidos aqui no município não têm feito” (Airton Fontana, Prefeito de Guaraciaba)

“Soma. Soma dividendos políticos, soma dividendos de laços de amizade. Na hora do povo decidir, eles olham muito a isso. Esse município é praticamente composto por pessoas de origem italiana e alemã, mais de 90% até, e esse pessoal olha muito para isso. Se você não é visto, não é lembrado. O PT sempre teve essa facilidade de se locomover. Eles têm um partido que em si é participativo. Eles participam de reuniões, de ações, de política. Eles fazem a política, trabalham política e quase que comem política. Então se torna mais fácil. Eu falo com franqueza para você que os nossos partidos da coligação, adversários do PT, não se têm organizado bem. Não temos conseguido candidatos que se preparam com tempo para isso. São lugares de última hora. Por isso eu digo que se você quer ser lembrado, então seja visto. E o OP é bom para você sentir os anseios do povo do interior e da cidade, e para tentar cumprir as coisas no maior percentual possível. Em cima disso você faz a própria política. Isso é uma arma política muito forte. É muito forte mesmo. Eu e alguns colegas de coligação, onde a gente vai normalmente é nas festas e nos domingos. A gente participa e tal. Até fizemos várias reuniões mas isso devia ser feito em cada mês. Cada mês ir em duas ou três comunidades” (Jorge Bianchi).

Tratando-se de uma nova realidade política, esta disputa partidária comporta tantas potencialidades, quanto riscos. As primeiras prendem-se com a afirmação da participação e a sua institucionalização no campo político, o que no fundo corresponde a uma conjugação do modelo de democracia representativa, com mecanismos de democracia directa, na construção de uma democracia mais participativa.

Os riscos associados a esta situação são mais ou menos evidentes e dizem, sobretudo, respeito à possibilidade de instrumentalização da participação por parte das forças políticas em situação de disputa eleitoral.

Outro dos riscos associados passa pela repercussão desta politização da participação na dinâmica criada pelo OP. A possibilidade de transportar para dentro do OP as tradicionais lutas partidárias, passando estas a dominar o processo, pode desvirtuar um espaço que deveria ser essencialmente destinado aos cidadãos. Essa situação constituiria uma intromissão do combate político em busca do poder, próprio da democracia representativa, num processo concebido para dar voz aos cidadãos.

O OP deverá ser entendido como um espaço de cooperação crítica entre eleitos e eleitores, com diferentes posicionamentos sobre as prioridades de um território, com graus de conhecimento diferenciados mas complementares dos problemas e respectivas soluções; e não como um novo campo para o combate político, em que as velhas forças

democráticas, movidas pelos interesses partidários, esgrimem argumentos no âmbito do jogo eleitoral.

Ao contrário de outras experiências de OP, como é o caso de Porto Alegre, em Guaraciaba, esta intromissão das lutas partidárias é feita fora do OP, na desmobilização da opinião pública para não participar no processo. Isto constituiu simultaneamente uma forma encontrada pela oposição de tentar desacreditar a iniciativa, pois a intenção é demonstrar que o OP é promovido por um partido e destina-se exclusivamente aos seus simpatizantes e militantes. Como refere Idivar Pasinato,

“Sabe qual é o problema? O OP começou lá em Porto Alegre. Só que aí a oposição do PT em Porto Alegre quando começou queimou [o OP], por uma questão natural. Aí foi vindo. Nos outros municípios quando começou por parte do PT desceram-lhe o pau. Aqueles que são oposição ficam contra. Então isso desacreditou o OP. Pode até ser uma questão de mudar de nome. Em vez de OP se mudar para outro nome e a gente começar a atrair as pessoas” (Deputado do PMDB e Presidente da Câmara Municipal).

Esta postura da oposição é utilizada pelo PT para conduzir uma estratégia de ‘chantagem participativa’, deixando transparecer para a população a ideia de que o OP deixará de existir no caso de outra força política ganhar as eleições. A este propósito, as opiniões entre os conselheiros multiplicam-se, embora exista uma certa unanimidade relativamente à ideia de que a mudança de partido no executivo conduzirá ao fim do processo.

5.4. Participação e cultura democrática

A análise que se tem vindo a realizar sobre a partidarização e a politização da participação, remete para a própria cultura política e democrática dos brasileiros. O longo processo ditatorial, que comandou os destinos do Brasil, teve o seu fim na segunda metade da década de 80, sendo muito curto o tempo que mediou a reimplantação e o desenvolvimento da democracia no país até aos dias de hoje. É visível na atitude dos brasileiros a influência de um passado de instabilidade política e económica, assim como de uma herança de autoritarismo nas diferentes formas de governação, que em muito *“tem obstaculizado a construção de uma cultura política verdadeiramente democrática no país”* (Baquero, 2001: 99).

Certamente que uma das lições que se pode retirar das experiências democráticas como a brasileira, entre muitas outras, é que não basta instituir os princípios gerais da

liberdade e dos direitos civis, para que a ordem democrática se estabeleça integralmente (Fedozzi: 2001). Não é suficiente a realização de eleições verdadeiramente democráticas para garantir formas de governação próprias de uma democracia moderna, assentes na transparência da administração e na credibilização dos serviços públicos. Não basta assegurar a existência da institucionalidade democrática para desenvolver uma cultura política e democrática dos cidadãos.

Esta reflexão vai ao cerne do regime democrático representativo, que no caso brasileiro encontra as suas principais fragilidades nos seguintes aspectos:

- existência de um elevado número de actores políticos, designados por Barry Ames como *veto-players*, que compõem o tecido institucional do regime democrático brasileiro, impedindo a inovação política. Neste contexto, a formação de amplos consensos é muito difícil, fazendo com que a aprovação de políticas e de medidas seja muitas das vezes alcançada apenas pela via da compra de votos parlamentares (2003). Esta prática de corrupção muito generalizada no espectro político do país, fragiliza a credibilidade da classe política e atrasa a consolidação de uma cultura democrática por parte da sociedade brasileira⁴⁴;
- a fraca consistência dos partidos políticos como mediadores entre o Estado e a Sociedade (Baquero, 2001). A fragmentação partidária no Brasil é bastante significativa⁴⁵. Mais do que um posicionamento ideológico claro, o que esta fragmentação revela é uma procura mais ou menos gratuita do poder. Se é certo que existem alguns partidos com apreciável vigor organizacional ao nível municipal e estadual, no plano nacional raramente se pode falar de partidos políticos. A debilidade na organização de programas eleitorais coerentes deve-se em parte ao incentivo do sistema à formação de alianças pluripartidárias. É possível encontrar alianças entre partidos da direita com os do centro em alguns estados, assim como entre partidos da direita e da esquerda noutros (Ames, 2003), o que revela claramente uma fraca formação ideológica das forças políticas em disputa. Uma vez no poder, os partidos convertem-se ao clientelismo, seja ele individual ou de massas. Os apoios eleitorais devem ser compensados sob as mais diferentes formas –

⁴⁴ A este propósito recorda-se uma sondagem realizada pelo Jornal O Globo, em Agosto de 2005, sobre a atitude dos brasileiros face às situações de corrupção parlamentar verificada no primeiro mandato presidencial de Lula de Silva, vulgarmente conhecidas por Mensalão. Uma percentagem superior a 60% dos inquiridos afirmou que se tivesse oportunidade de ocupar um lugar parlamentar perpetuaria essa prática de corrupção, em benefício próprio e em detrimento do interesse geral.

⁴⁵ Segundo dados da Câmara de Deputados, foi possível identificar a existência de 26 partidos políticos com representação nacional (<http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/HTML/partidos.htm>)

atribuição de cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc. (Fedozzi: 2001). É também por esta via que a credibilização do sistema político e partidário sai fragilizado, gerando atitudes de desconfiança, indiferença e distanciamento por parte dos cidadãos;

- a dificuldade de consolidação económica que favoreça uma distribuição da riqueza mais equitativa. O enorme fosso social que separa uma pequena elite brasileira de uma emergente classe média e de uma vasta camada da população vivendo em situação de pobreza, faz do Brasil um dos países mais injustos do Planeta. A emergência de um fascismo societal, tal como definido por Boaventura Sousa Santos (2002a), torna-se bastante visível no Brasil, espelhado sob as suas diferentes formas – apartheid social, Estado paralelo, acção para-estatal, populismo, insegurança, especulação financeira. Como refere José Álvaro Móises, “*a democracia reclama competência específica de suas lideranças políticas para que os problemas emergentes da sociedade sejam enfrentados com eficiência*” (1995: 264). No caso brasileiro, as diferentes políticas governativas têm sido insuficientes ou mesmo incapazes de fazer frente aos enormes desequilíbrios económicos, sociais, regionais e culturais do país.

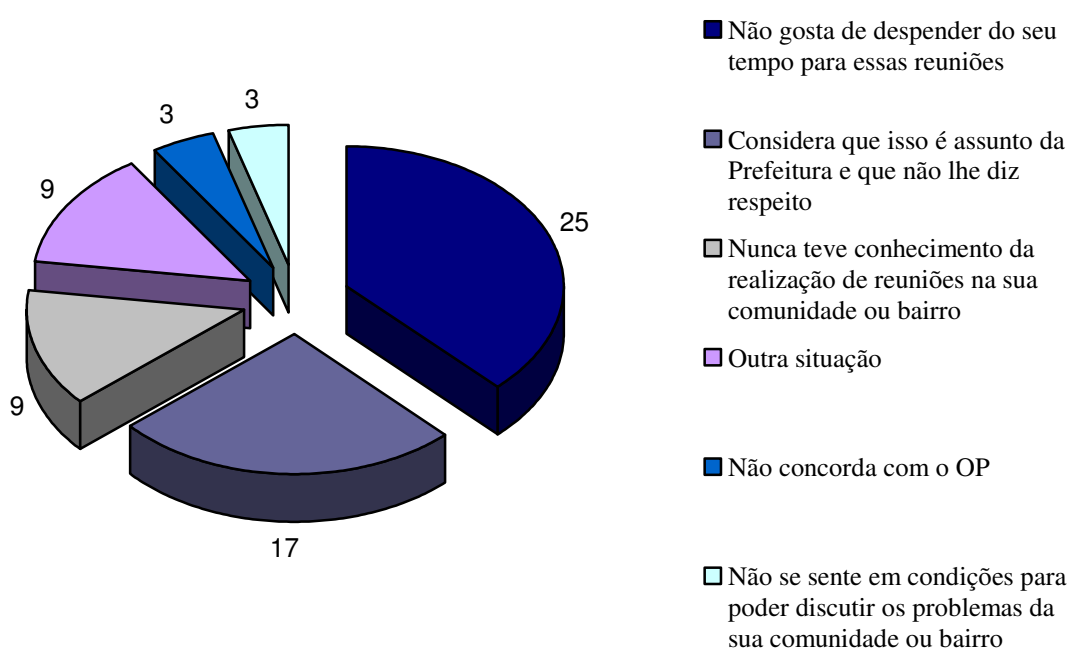
Sendo certo que a aceitação do regime democrático tem vindo a atingir progressivamente níveis satisfatórios ao nível da população brasileira, torna-se claro que os fenómenos anteriormente expostos fragilizam a consolidação democrática do país e o desenvolvimento de uma cultura política mais participativa por parte do eleitorado. Como refere Baquero,

“os brasileiros continuam a desacreditar nas instituições que constituem o pilar da democracia representativa. Observa-se uma adaptação das instituições democráticas a uma prática de uso de procedimentos antidemocráticos que pervertem a representação política, gerando dúvidas e incertezas sobre o futuro da democracia. Isso se verifica não no sentido de favorecer retrocessos institucionais ou rupturas profundas, mas na institucionalização de atitudes de indiferença, apatia e distanciamento da arena política, e na crença de que não há nada que se possa fazer para mudar o atual estado de coisas” (2001: 98).

É esta atitude dos brasileiros que pode ajudar a explicar os elevados índices de não-participação em processos como o OP. Apesar de não ser um processo espontâneo, como se tem vindo a demonstrar ao longo deste trabalho, parece, no entanto, que a participação é mais fácil de compreender do que a não-participação. Segundo os dados trabalhados, a dimensão ideológico-simbólica tem sido apontada como o factor que

determina em grande medida a adesão ou não ao processo do OP. Se, por um lado, são inquestionáveis os contributos dessa dimensão para uma percepção da dinâmica participativa das pessoas, por outro lado, parece ser insuficiente como justificação para uma tão elevada não-participação no OP de Guaraciaba. No inquérito por questionário aplicado à população, confirma-se, de facto, o que se tem vindo a dizer relativamente à maior adesão das pessoas que vivem nas zonas rurais, mas também se percebe a existência de outras variáveis determinantes na vontade de cada uma para justificar a não-participação, como se pode comprovar no Gráfico 4.

Gráfico 4: Razões para a não-participação no OP



Das 80 pessoas inquiridas sobre a participação no OP, 66 afirmaram nunca ter participado no processo (30 homens e 36 mulheres). Dessas, 54 têm idades entre os 25 e 44 anos⁴⁶. Em termos de escolaridade, os indivíduos que nunca participaram situam-se maioritariamente entre o ensino médio (28) e o ensino fundamental (14), enquanto que em relação à situação face ao emprego, 53 afirmaram estar a trabalhar. Dentro destes últimos, os grupos mais numerosos são as pessoas empregadas nos serviços e similares (29) e os empresários ou outros trabalhadores por conta própria (16)⁴⁷.

⁴⁶ Dos 10 inquiridos, com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos, apenas 1 afirmou participar no OP, o que revela um desinteresse de certa forma generalizado dos indivíduos mais novos por este tipo de processo.

⁴⁷ Dos 7 trabalhadores agrícolas entrevistados, apenas 2 disseram nunca ter participado no OP.

Um olhar atento sobre o gráfico anterior permite perceber quais as razões da não-participação no processo. Em primeiro lugar, 25 inquiridos afirmaram “*não gostar de despendar do seu tempo para essas reuniões*”, enquanto que 17 “*consideram que isso é assunto da Prefeitura e que não lhe diz respeito*”. No grupo seguinte, com 9 respostas, encontram-se as pessoas que afirmaram que “*nunca teve conhecimento da realização de reuniões na sua comunidade ou bairro*”. Sabendo que este último tipo de resposta é muitas das vezes uma desculpa para a não-participação, significa isto que um número superior a metade dos inquiridos manifesta o comportamento de alheamento do processo participativo, deixando evidenciar em traços gerais a indiferença, apatia, distanciamento e até o descrédito em relação à arena política, expressado por Baquero na citação anterior. Como refere o autor,

“A forma de evolução do Estado teria propiciado a socialização de valores de distanciamento e apatia tornando a sua influência na política improvável. Essa tendência não participativa era consequência de governos e de uma estrutura social que favoreciam muito mais a desmobilização e a inércia do que a participação cidadã. Estabeleceu-se um consenso generalizado de que o país não tinha capacidade de reformar efectivamente as estruturas tradicionais do Estado, gerando um descompasso entre um acelerado desenvolvimento económico e uma estagnação de uma cidadania organizada e eficaz na defesa de seus interesses, o que somou uma deficiente mediação entre Estado-sociedade e partidos” (2001: 99).

O fraco desenvolvimento da cidadania brasileira, com implicações directas na atitude da população em relação à política, é visível não apenas a nível federal, mas também estadual e local. A descentralização do Estado, através da municipalização da administração pública, a que normalmente se associa também a expectativa de maior democratização da vida política, acaba deste modo por frustrar as expectativas da população, “*uma vez que a ela corresponde uma igual descentralização das relações de poder e dos conflitos que transformam os municípios em territórios de disputa e incerteza quanto às condições criadas para a emergência da cidadania*” (Fedozzi, 2001: 25).

A democracia brasileira permite deste modo uma convivência algo paradoxal de uma classe política que insiste em perpetuar velhos vícios herdados do passado, denotando rupturas na sua própria cultura democrática, com a emergência de um novo experimentalismo, como o OP, que apela a uma maior transparência da acção governativa e um maior envolvimento da população na coisa pública; uma população que por sua vez evidencia um claro desencanto e desconfiança em relação à vida política do país.

Têm sido feitos avanços no campo formal da institucionalidade democrática e também na atitude dos brasileiros, mas são manifestamente “*insuficientes para gerar uma base na qual esteja se desenvolvendo uma cultura política democrática e participativa*” (Baquero, 2001: 98) no país.

Isto permite colocar a questão sobre se o OP, enquanto proposta de aprofundamento da democracia e da participação, procura de facto romper com as tradicionais formas de gestão pública ou apresenta traços de continuidade em relação a essa? Esta questão só poderá ser respondida na dupla perspectiva da classe política (eleitos e oposição) e dos eleitores.

Em relação aos primeiros, ficou mais ou menos evidente ao longo deste trabalho as fragilidades e inconsistências democráticas verificadas no processo de mobilização e desmobilização da população, procurando fazer prevalecer o interesse e a disputa partidária ao processo participativo. Estas inconsistências são igualmente relevantes nas práticas de cooptação de lideranças locais para as estruturas partidárias em disputa. Em relação aos segundos, e se se tiver em conta o universo dos eleitores do município, são evidentes os baixos níveis de adesão ao processo, o que revela o fraco interesse por um maior envolvimento da população na vida do município, e por conseguinte de alteração do estado de descrédito da classe política e do desenvolvimento da democracia⁴⁸. Recorde-se a este nível a opinião de um conselheiro do OP de Guaraciaba, que aquando do momento da inquirição e procurando avaliar a acção da Prefeitura na execução dos investimentos definidos no âmbito do OP, afirmou que “*por mim não se deveria fazer eleições se o partido do governo estivesse governando bem.*” Para além da elevadíssima carga subjectiva sobre o que significa “governando bem”, é claro o posicionamento antidemocrático deste conselheiro, ajudando a revelar o legado autoritário da tradição governativa do país, ainda bastante presente na cultura política da população. Pode colocar-se a hipótese de que estes traços culturais tenderão a esbater-se nas próximas décadas, com a emergência de novas gerações de brasileiros e brasileiras nascidos e formados no âmbito de um regime democrático que procura a sua estabilidade, aprofundamento e consolidação.

Face aos dados recolhidos e à análise efectuada, pode pelo menos concluir-se que o OP, enquanto proposta de aprofundamento da democracia e da participação, é bastante mais avançada do que a cultura política e democrática da classe política e da

⁴⁸ É certo que esta não é uma situação específica de Guaraciaba, sendo de certa forma generalizável à maioria das experiências de OP existentes.

população brasileira. Enquanto proposta é natural que assim seja, mas obviamente que para que se possa implementar em toda a sua plenitude, necessita de ser conduzida com objectivos claros, que devem ultrapassar a mera definição de prioridades de investimento, e procurar conduzir uma dinâmica educativa e formativa para a cidadania.

O OP para poder vingar como medida clara de alteração do estado da democracia e de conquista de uma nova legitimidade política da acção governativa, não terá sustentabilidade se depende apenas da vontade política dos eleitos. O OP exige uma sociedade civil forte, capaz de reivindicar espaços de participação e de os conquistar por via de uma actuação informada e vigilante sobre a acção governativa. Como se viu, a queda de muitos processos de OP está associada às alterações de forças políticas no executivo das Prefeituras. Sendo normal e salutar em democracia a rotatividade dos partidos no poder, o problema coloca-se com a insustentabilidade dos processos participativos. A questão não poderá apenas ser colocada enquanto opção ideológica ou estratégica de determinados partidos para implementarem o OP, mas deverá ser reflectida do ponto de vista da apropriação que a população faz do processo.

Esta análise que se tem vindo a realizar ao longo deste trabalho prova, de certa forma, a fragilidade das abordagens que tomam a participação como uma acção natural do ser humano, sem olhar à estrutura complexa que a enforma, assim como aos contextos sócio-políticos em que se insere. A experiência de OP remete exactamente para uma outra ideia da participação, assente em processos de construção e conquista gradual de espaços de poder.

5.5. Participação como processo de conquista

A participação tem sido muitas das vezes analisada como um fenómeno espontâneo, como se se tratasse de uma vontade humana universal (Bordenave, 1994). Pelo que se tem vindo a dizer, fica claro que esse não deve ser o ponto de partida para uma reflexão sobre esta matéria. Como se viu, vive-se um profundo alheamento das pessoas face ao espaço público e à vida em comunidade. A insatisfação com a democracia representativa, visível nos elevados números da abstenção eleitoral, na maioria dos países democráticos, é disso um sintoma.

A par disto, o próprio conceito de participação tem vindo a sofrer um processo de esvaziamento, ou até mesmo de excesso de sentido. O uso indiscriminado que dele tem sido feito, vulgariza-o e obscurece o seu real significado. A este propósito,

Rahnema (*cit.* por Almeida, 2001) considera que existe um conjunto de factores que conduziram à expansão do conceito de participação, descentrando-o do essencial:

Primeiro, o conceito de participação já não é concebido como uma ameaça. Os governos aprenderam a controlar os riscos inerentes à participação das pessoas e dos grupos sociais, recorrendo muitas vezes a situações de participação encapotada, que mais não são do que novas formas de legitimação política.

Segundo, a participação tornou-se num slogan politicamente atractivo. A “propaganda” participativa proferida nos inúmeros discursos políticos cria a ideia de uma maior proximidade entre eleitos e eleitores, dando a impressão que as pessoas são ouvidas nas suas preocupações e aspirações e que serão procuradas respostas concretas através da intervenção dos políticos.

Terceiro, a participação tornou-se uma proposta atractiva do ponto de vista económico. O envolvimento das pessoas no desenho dos seus próprios projectos de vida permitiu que muitos dos custos dos programas de desenvolvimento pudessem passar directamente para os pobres, o que representa um negócio vantajoso. Por exemplo, créditos concedidos a pessoas em situação de pobreza demonstraram que estas são clientes mais confiáveis do que muitos ricos, principalmente se estiverem organizados em contextos participativos locais. Isto permite afirmar que a participação se tornou rentável.

Por último, a participação é concebida como um instrumento de eficácia. A participação da população nos processos de desenvolvimento tem permitido evitar grandes fracassos do passado, nomeadamente porque o conhecimento que as pessoas possuem sobre a sua própria realidade é certamente mais adequado do que as interpretações feitas por técnicos externos e muitas vezes desconhecedores das dinâmicas locais. A participação das pessoas permitiu também abrir campo para a cooperação entre as organizações que operam a nível local e que são, desta forma, capazes de impulsionar projectos de desenvolvimento de forma autónoma. A criação de redes relacionais e de cooperação é outro dos resultados positivos dos processos participativos.

Apesar desta expansão e banalização do conceito, denota-se por parte do poder político uma natural preocupação face aos processos participativos como o OP, pois trata-se de um novo paradigma sobre o exercício da acção política. As actuais instituições democráticas foram desenhadas a pensar no sistema de representatividade política, pelo que na sua essência elas não estão naturalmente preparadas para processos

participativos. O mesmo se deve dizer em relação às ‘escolas políticas’, mais concretamente os partidos, onde os eleitos fazem parte da sua aprendizagem, e cuja finalidade é disputar um campo político junto do eleitorado e por consequência o poder de influência e de governação.

Estas tendências fazem com que muitas vezes o poder político crie espaços de participação mas apenas quando os pode controlar na globalidade. Um processo como o OP, para ser sinónimo de aprofundamento democrático, implica que o espaço que se cria seja apropriado e partilhado por quem nele participa.

Salvo a situação de Porto Alegre e de outras raras excepções, a institucionalização da participação através do OP não emerge como um processo de conquista política dos cidadãos. Na maioria dos casos, trata-se simplesmente de vontade política do executivo municipal, que assim concede um espaço delimitado, e por si controlado, para a participação dos cidadãos no debate sobre o orçamento municipal. Como se viu no capítulo 2, esta participação pode ser sob a forma co-decisional, que é a situação mais vivida na América Latina, com especial destaque para o Brasil, ou sob a forma consultiva, mais seguida na Europa. Neste último caso, trata-se de uma espécie de convite dirigido aos munícipes para reunirem com o executivo e exporem as suas prioridades de investimento. Este processo conduz muitas das vezes a situações que se aproximam de uma espécie de ‘leilão de necessidades’. Em ambas os casos, se coloca a questão da participação como um processo concedido ou conquistado, como uma forma de legitimação da acção política ou de *empowerment*.

No caso de Guaraciaba tratou-se de uma iniciativa do PT, seguindo uma linha programática do próprio partido, à imagem do que vinha sendo feito em muitos municípios liderados por essa força política. Passados cerca de 8 anos da implementação do OP no município, o processo permanece como fruto da vontade política, sem que se tenha verificado uma apropriação do espaço de participação por parte dos cidadãos. Quer-se com isto dizer que a cedência inicial de um campo de poder, até então restrito ao executivo municipal, não deixou de ser isso mesmo, uma cedência, sem que conferisse lugar a uma efectiva partilha de poder entre o sector público e os cidadãos, entre o Estado e a Sociedade.

Esta é uma matéria de vital importância para a sustentabilidade política da participação. Os múltiplos exemplos de outras iniciativas de OP exprimem exactamente isso, que enquanto o processo ficar apenas dependente da vontade política, da força partidária que está no poder, sem uma apropriação efectiva desse processo por parte dos

cidadãos, como sendo um espaço de poder gradualmente conquistado por si, conduzirá ao termo do OP assim que outra força política seja eleita.

Esta ideia vem, aliás, no seguimento do defendido por Pedro Demo, ao escrever que a *“participação é conquista para significar que é processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência auto-promoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nesse mesmo momento começa a regredir”* (2001: 18).

Isto remete para uma outra questão, a de que a participação não pode ser entendida como dádiva ou cedência, como algo já preexistente. Isso significaria que a participação não seria produto de uma conquista, nem serviria para realizar o objectivo da auto-promoção das pessoas, pois não passaria de uma participação tutelada e limitativa.

O autor adianta ainda que historicamente a tendência neste domínio demonstra que o ponto de partida é a dominação. A sociedade tende a organizar-se em diferentes pólos hierárquicos, onde predomina a relação de cima para baixo, com um lado minoritário a governar o lado maioritário. Não existiram espaços prévios onde predominasse a participação. Se hoje esses espaços se podem encontrar é porque eles foram conquistados ao longo dos tempos, e não porque já existiam.

De acordo com esta orientação não é realista apresentar a falta de espaço de participação como problema em si. Na realidade, esse é apenas o ponto de partida⁴⁹. Se assim fosse, a participação seria perspectiva segundo uma abordagem assistencialista, de acordo com a qual só se pode participar se for concedida essa possibilidade.

Citando novamente o autor, *“se partirmos da ideia de que o espaço de participação precisa ser conquistado, centímetro a centímetro, o que ocorre muitas vezes é que não podemos andar metro a metro, mesmo porque todos os processos participativos profundos tendem a ser lentos”* (Id., Ibid.: 19).

Alguns dados levam a concluir que o OP de Guaraciaba se manteve na essência como uma cedência política gratuita, com todas as fragilidades que daí podem advir. Por outro lado, e tendo em conta a dinâmica de politização da participação que se viu anteriormente, pode-se entender também que a participação estará em processo de conquista por parte dos cidadãos, mas apenas através do voto eleitoral. Por outras

⁴⁹ Não podemos certamente confundir esta abordagem com situações onde a participação é reprimida com recurso à perseguição e à violência.

palavras, a população procura utilizar como arma de luta pela participação o voto, escolhendo o partido que lhe oferece mais condições de a promover. Foi pelo voto e não pela conquista por dentro do processo do OP, que a dinâmica gerada tem levado os partidos da oposição a mudar de estratégia política, promovendo encontros com as comunidades.

A este nível, o objectivo não aparenta ser realmente o de promover a participação, mas antes o de ganhar eleitorado, segundo uma lógica utilitarista e instrumental. Trata-se, no fundo, de uma situação em que partidos, próprios do sistema de representatividade política, procuram retirar dividendos eleitorais de um processo de participação.

Mais uma vez este tipo de processo só se poderá reverter uma situação real de conquista de espaços de participação e de partilha de poder se existir uma sociedade civil forte, capaz de se mobilizar para além do voto eleitoral, reivindicando o exercício de uma cidadania activa na vida das suas comunidades; uma sociedade civil com vontade de alargar o âmbito da sua participação política aos diferentes aspectos do desenvolvimento dos territórios. Esta passagem de eleitores a cidadãos requer uma real vontade de mudança do estado da democracia e um maior equilíbrio de poderes, contrariando a situação de apatia e descrédito generalizado da população, e procurando conjugar uma mobilização cidadã com uma vontade política governamental. Um processo como o OP não se coaduna como uma sociedade civil habituada a ser objecto das diferentes políticas governamentais, e requer forças sociais com vontade de se transformarem em actores das dinâmicas participativas.

Conclusão

A democracia tem o mérito de se ter mantido como um debate inacabado e sempre em constante reformulação. Desde a antiguidade grega até aos dias de hoje, muitos são os que têm dedicado o seu trabalho à reflexão sobre esta matéria.

Um olhar contemporâneo sobre a imagem da democracia no mundo leva a concluir pela existência de uma situação bastante paradoxal. Por um lado, o consenso liberal em torno da democracia tem ganho uma amplitude à escala mundial, considerando-a como o único regime capaz de reunir os elementos fundamentais da legitimidade política. Seja por iniciativa dos poderes políticos, por acções revolucionárias ou por pressão de organizações internacionais e de Estados mais poderosos, o alargamento da democracia liberal atinge hoje a maioria das nações do Planeta. Por outro lado, a democracia vai convivendo com crescentes camadas da população mundial em situação de exclusão e de pobreza extrema. O desencanto com a democracia começa-se a fazer sentir em algumas partes do globo, como na América Latina, em que grande parte da população do continente dá preferência a uma maior distribuição da riqueza e à estabilidade económica, do que à manutenção do próprio regime democrático (PNUD, 2003). Em simultâneo, tornam-se cada vez mais conhecidas as situações de corrupção da classe política, que em muito contribuem para a actual crise de representatividade, de que fala Alain Touraine (1994). Por sua vez, os partidos políticos enfrentam uma situação de descrédito junto da opinião pública (PNUD, 2003), gerando uma crise no seu papel de mediação entre o Estado e a sociedade.

O modelo de democracia representativa vive no centro de um conjunto conturbado de relações de forças e de poderes antagónicos. Ao mesmo tempo que as grandes corporações mundiais exercem as suas influências macroeconómicas e estratégicas sobre os Estados, numa acção que se pode considerar de uma certa delapidação da democracia exercida por cima, os Estados vão sendo pressionados por movimentos sociais e políticos, mais ou menos organizados, embora minoritários, que reivindicam mais participação e mais democracia de base. Estes movimentos posicionam-se a diferentes escalas territoriais – locais, regionais, nacionais e mundiais⁵⁰

⁵⁰ O Fórum Social Mundial é provavelmente o único movimento supranacional, que congrega actores posicionados a diferentes escalas territoriais e procura fazer uma certa articulação intersectorial entre esses.

– e dedicam a sua atenção a sectores mais ou menos específicos da sociedade: minorias, mulheres, ambiente, educação, entre muitos outros.

Para além de tudo isto, não deixa de ser importante reflectir que ao mesmo tempo que os princípios e regras da democracia liberal se encontram em processo de universalização, a democracia continua a restringir-se ao espaço de cada Estado-Nação. Esta matéria é tanto mais relevante se se tiver em linha de conta que num contexto de globalização, as grandes decisões estratégicas, macro-orientadoras da acção dos Estados, são tomadas em instâncias internacionais, como a Organização Mundial do Comércio, entre outras.

Mesmo esta restrição territorial da democracia enfrenta uma crise de mobilização interna. Os actos eleitorais defrontam-se em inúmeros países com elevadíssimas taxas de abstenção, o que significa que a própria democracia representativa tem perdido algum vigor e deixou de ser mobilizadora para muitas pessoas. Mesmo correndo-se o risco de colocar as questões em termos simplistas, veja-se um dos principais retratos que ajuda a ilustrar o exercício da cidadania na democracia representativa: os eleitores posicionados atrás de um biombo, para assinalar com uma cruz uma das opções constantes no boletim de voto. Fazem-no em situação de grande secretismo, havendo mesmo muitas vezes o receio de expressar publicamente a tendência de voto de cada um, o que demonstra claramente um fraco desenvolvimento da cultura democrática das pessoas e das instituições.

É face a um contexto como este que o experimentalismo democrático associado ao OP ganha uma relevância significativa. Numa outra perspectiva, a explicação anterior ajuda a expor os fundamentos da criação de novos processos participativos, como o OP.

Tendo presentes os objectivos deste trabalho e partindo da experiência de Guaraciaba, importa perceber, por um lado, as condições necessárias para a implementação e consolidação política de um processo participativo como este, e por outro lado, analisar as suas potencialidades e limites na construção de uma democracia mais participativa a nível local.

Em relação ao primeiro aspecto, pode dizer-se que as condições para a implementação e consolidação de experiências de OP se enquadram em cinco grandes dimensões: ideológica, política, financeira, metodológica e societal.

A **dimensão ideológica** prende-se necessariamente com a convicção de que a participação não é um obstáculo à acção governativa mas antes um apoio ao processo

decisional, para que este se ajuste o mais possível às necessidades da população. Trata-se no fundo da intenção de democratizar a própria democracia (Santos, 2003; Cabannes, 2004) e de provocar uma certa inversão da representatividade política, tradicionalmente assente na lógica “*dos muitos que votam pouco e que elegem poucos que votam muito*”, ou por outras palavras, *dos muitos que decidem pouco ao eleger poucos que decidem muito*. Isto implica uma intenção de descentralização de poderes ou melhor de partilha de poderes com a população, o que obviamente não é fácil, atendendo à cultura política tradicional dos órgãos governativos. É ao nível ideológico que se encontram radicados os fundamentos que orientam a acção política, no sentido de criar processos de âmbito co-decisional ou consultivo. Como se viu, este é um traço que ajuda a distinguir as experiências de OP em países como o Brasil, das que se praticam na Europa. O radicalismo democrático está muito mais presente no Sul, do que no Norte do Planeta. O olhar político do Norte sobre o Sul tende a desvalorizar o experimentalismo co-decisional, visto sob a óptica do exotismo, da desordem e do ‘subdesenvolvimento’. Na Europa tem-se optado, sobretudo, por adoptar formas mais recuadas de participação, alegado que o progresso e os níveis de organização social e política alcançados no Continente demonstram a validade e a bondade das opções seguidas.

Isto leva a concluir que a dimensão ideológica não é passível de generalização a todas as experiências de OP existentes no Mundo, embora possa fazer toda a diferença relativamente ao aprofundamento da participação e da própria democracia local.

A **dimensão política**, intimamente relacionada com a anterior, prende-se sobretudo com a criação de condições que favoreçam a incorporação destes processos, em termos internos, por parte de todo o executivo municipal, assim como do corpo técnico da Prefeitura, e em termos externos ao nível das diferentes lideranças locais. Torna-se, deste modo, claro que daqui resulta como condição fundamental, para a implementação e consolidação deste tipo de processos, a *vontade política* (Rover, 2004). Não existindo qualquer previsão ou obrigação legal que imponha aos municípios a adopção deste tipo de dispositivo, só mesmo essa vontade o pode viabilizar.

Esta dimensão reporta também para a necessidade de proceder à *pedagogia da participação* em diferentes sectores sociais e políticos locais. Um processo como o OP não se basta apenas por via da vontade política de um eleito, implicando necessariamente a adesão dos restantes elementos do executivo municipal, nem sempre em sintonia, assim como das chefias intermédias e do corpo técnico com capacidade de influência ao nível do processo de elaboração do orçamento municipal. A

descentralização de poderes no OP, não se coloca apenas ao nível da atitude do executivo mas também do próprio corpo técnico, que muitas vezes se fecha à inovação e à mudança, como forma de exercer o seu poder sobre a estrutura administrativa. Como refere Zander Navarro, é fundamental “*capturar os funcionários públicos no que se refere aos fundamentos do OP*” (2004, cit. Rover, 2004: 11) num processo de contágio participacionista, que vise inviabilizar à partida possíveis entraves à implementação de um processo desta natureza. A pedagogia interna é fundamental, até para que todos possam dominar e partilhar a mesma linguagem, mas tem que ser acompanhada de uma outra condição, ou seja, a criação de uma equipa que possa dedicar o seu tempo de trabalho à promoção do processo participativo. As estruturas das Prefeituras, sobretudo as mais pequenas, têm dificuldades em destacar parte do seu corpo técnico para este trabalho, devido aos constrangimentos financeiros, mas esta é uma variável determinante e que pode fazer toda a diferença entre organizar umas reuniões pontuais com a população, para recolher as suas opiniões de investimento, ou desenvolver uma dinâmica permanente de participação, mobilizando os cidadãos e suas organizações para amplos aspectos da vida do município, onde se destaca também a componente orçamental.

É a este nível que a pedagogia da participação é igualmente necessária em termos externos, ao nível das diferentes lideranças locais, informando-as e implicando-as no processo. A partidarização e politização da participação, vivida em Guaraciaba, em nada beneficia a dinâmica do OP; pelo contrário, só a prejudica, na medida em que visa apenas retirar daí benefícios eleitorais para os actores envolvidos, sem qualquer sustentação ideológica e política firmes sobre o sentido da participação e da própria democracia.

O alargamento do pluripartidarismo no Brasil, depois da emenda constitucional n.º 25, de 1985⁵¹, abriu campo para uma crise de representação e de governabilidade. Como refere Voltaire Schilling, “*em nome da governabilidade [os partidos] sacrificaram seus princípios ideológicos partidários mais caros em função de um acordo que permitisse cumprir com certa eficácia os seus desígnios de governo e de administração. A tendência mais comum, pois, foi sacrificar as ideias, os programas e a representatividade, em nome da ordem e do bom andamento das coisas, tentando evitar crises políticas danosas ao controle que as elites exerciam e exercem sobre o país-*

⁵¹ In http://www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_eleicoes_brasil/os_partidos_politicos/os-partidos-politicos.html, em 20 de Dezembro de 2006.

continente”⁵² O autor adianta ainda que esta fuga para a sobrevivência por parte da classe política, contribuiu para que os partidos políticos lograssem pouca confiança por parte da população brasileira, resultando desse processo uma preferência eleitoral dos eleitores por candidatos confiáveis, “salvadores”, e não por programas partidários ou ideológicos. Tal como em relação à dimensão ideológica, também a pedagogia da participação pode ser negligenciada no OP, embora seja certo que esse facto conduzirá a uma mais fácil instrumentalização e uma menor sustentabilidade do processo.

A **dimensão financeira** é fundamental em situações deste tipo, pois é evidente que sem um *volume satisfatório de orçamento* para investir torna-se difícil dar seguimento à proposta participativa. Esta questão é tanto mais decisiva pelo facto dela implicar uma conjugação entre a agenda política submetida ao acto eleitoral, com a agenda que emerge da participação. Por outras palavras, o desenvolvimento de um processo como o OP, dentro de um sistema de democracia representativa, implica que o poder político terá que, por um lado, dar continuidade ao programa de governo que lhe permitiu ganhar a eleição, e por outro lado, integrar as propostas de investimento que resultam da participação. O não cumprimento de qualquer uma destas agendas implica uma perda de credibilidade e legitimidade política por parte do executivo. Esta conjugação obriga necessariamente à existência de uma disponibilidade financeira que permita fazer face a um natural aumento das frentes de investimento público, por via da participação. Outros cenários são igualmente possíveis, como o que se passou no primeiro mandato do PT, na Prefeitura de Guaraciaba, entre 1996 e o ano 2000, em que o partido se deparou com uma situação financeira de extrema debilidade, com um significativo défice orçamental. Essa situação de fragilidade impossibilitou a realização de investimentos significativos no município, mas em contrapartida permitiu que o executivo municipal promovesse, junto da população, uma *pedagogia sobre o orçamento público*, nomeadamente sobre a proveniência dos dinheiros públicos, a capacidade financeira da Prefeitura, as regras da gestão orçamental, as competências do poder local, etc. Esta situação é tanto mais importante em municípios pequenos, como Guaraciaba, com características marcadamente rurais, que se “*caracterizam por possuírem pouca fonte própria de recursos e, além disto, muitos recursos que vêm de instâncias superiores do Estado já vêm com rubricas pré-definidas*” (Rover, 2004: 13), com é o caso da educação e da saúde.

⁵² In <http://educaterra.terra.com.br/Voltaire/Brasil/2003/08/18/000.htm>, em 20 de Dezembro de 2006.

A **dimensão metodológica** remete para a forma com o OP é implementado. Não basta querer desenvolver processos participativos; é preciso saber, sendo que isso implica cuidados metodológicos fundamentais, que podem fazer toda a diferença entre uma participação real e uma participação condicionada, entre o aprofundamento democrático e a mera legitimação política. Uma das condições metodológicas é o *descentramento comunicativo* por parte do executivo e da sua equipa técnica, por forma a potenciar uma plataforma de diálogo e cooperação com a população, capaz de aliar conhecimentos técnicos, opções políticas e propostas expressas de acordo com necessidades reais. É certo que a acção governativa se rege por enquadramentos legislativos e financeiros, princípios técnicos, opções políticas e estratégicas para um território, mas isso não pode inviabilizar a comunicação com os cidadãos comuns e a participação destes no processo decisional. O mesmo é dizer que a democracia não se pode condicionar pela técnica, e que por sua vez o conhecimento técnico deve ser democratizado. Boaventura Sousa Santos apresenta a este nível uma proposta conceptual que remete para a passagem de uma cultura tecnoburocrática a uma cultura tecno-democrática (2002).

O descentramento comunicativo deve estar também presente numa outra condição metodológica, que diz respeito à necessidade de produzir *informação e documentação detalhada sobre o processo*. A prestação de contas, sobre as despesas e receitas, por um lado, e sobre os investimentos e gastos correntes da Prefeitura, por outro, são aspectos fundamentais para criar uma base de conversação e reflexão reais sobre os investimentos a incluir no orçamento. Toda esta informação deve ser amplamente divulgada, através dos mais variados suportes. Não se trata de reproduzir informação em papel, à medida de todos os habitantes, porque essa é uma opção ambientalmente condenável, mas de disponibilizar, em variadíssimos locais, os dados sobre as contas públicas, como por exemplo, nas reuniões do OP, praças públicas, jornais locais, boletins municipais, Internet, entre outros. Em Guaraciaba foi possível encontrar numa praça pública, frontal ao edifício da Prefeitura, um painel onde é exposta anualmente a situação orçamental da Prefeitura. Esta situação revela os ganhos substanciais que o OP permite alcançar em matéria de transparência da acção governativa e das contas públicas.

Uma terceira condição metodológica, relacionada com a anterior, remete para a necessidade da *divulgação alargada deste processo*, junto da população do município, devendo para tal recorrer aos suportes mais eficazes para a mobilização das pessoas.

Isto implica necessariamente um conhecimento e uma adequação da divulgação às especificidades de cada local.

Outra das condições metodológicas para a implementação e consolidação de experiências de OP é a existência de um enquadramento normativo que permita uma regulação participada do processo. Não se trata apenas de permitir a participação cidadã na definição dos investimentos públicos mas também na regulação do sistema.

A democracia representativa assenta num complexo esquema legislativo e institucional, constituído com o objectivo de garantir a legitimidade e o bom funcionamento do sistema democrático e do Estado de direito, muito difícil de compreender e de interpretar por parte do cidadão comum. A esta situação não é alheia a apatia e demissão das pessoas face à vida política do seu país, da sua cidade e da sua comunidade, dificultando deste modo o exercício de uma cidadania mais activa.

A democracia participativa exige igualmente a definição de um enquadramento normativo, mas cuja especificidade central seja o envolvimento de eleitos e eleitores na sua concepção. Trata-se, portanto, de criar um espaço de participação, onde aspectos como a eleição dos conselheiros, direitos e deveres dos participantes, direitos e deveres do executivo, organização das reuniões, o método de votação e decisão dos investimentos, entre muitos outros, são co-concebidos e co-regulados por políticos e cidadãos.

A existência de um regulamento prévio do OP, elaborado pelo poder público, impõe aos cidadãos, como condição de adesão, a aceitação desse quadro orientador. Em termos simbólicos, isto significa que as pessoas podem aderir a um processo que não é seu, que já se encontra pré-formatado e controlado pela Prefeitura. A apropriação que os participantes podem vir a fazer do OP nestes casos é reduzida, na medida em que se trata de um processo externo, no qual lhes é dada a possibilidade de participar, dentro dos parâmetros definidos, tal como se verifica nos mecanismos de participação próprios da democracia representativa.

A construção partilhada do enquadramento normativo do processo reúne melhores condições para combater a apatia e o distanciamento dos cidadãos da vida política dos seus territórios, na medida em que esses sentem que estão a construir e a conquistar algo diferente, não se resumindo a meros consumidores de participações condicionadas.

Este aspecto remete para a **dimensão societária** do processo participativo. Em termos das condições para a implementação e sobretudo para a sustentabilidade de

processos como o OP, esta é provavelmente a mais determinante, pois remete para a necessidade de ‘construir’ uma *sociedade civil forte*, organizada e mobilizada para poder debater com a classe política, as opções consideradas mais válidas para a satisfação das necessidades da população e para o desenvolvimento do território. Se a vontade política é inquestionável para se poder lançar o OP, uma sociedade civil forte é uma necessidade para que este tipo de processo seja apropriado pela população, e deixe de ficar tão vulnerável em relação à opção de outros candidatos ou partidos que possam vir a assegurar a governação. Viu-se que em Guaraciaba esta questão foi bastante descuidada, tendo os partidos preferido seguir o caminho da partidarização e da politização da participação, como forma de se promoverem no poder.

A presença destas dimensões e condições para a participação é bastante variável entre as experiências de OP existentes. Trata-se obviamente de condições ideais que visam não apenas a criação destas iniciativas mas a sua própria sustentabilidade, que como se viu é um dos aspectos que fragiliza a proposta participativa.

Feita esta análise, importa perceber quais as grandes potencialidades e limitações do OP, sendo que qualquer uma destas resulta incontornavelmente da criação ou não das condições anteriormente apresentadas. Isto significa que quantas mais condições se conseguiram reunir para a implementação deste tipo de processos, mais potencialidades ele poderá gerar na construção de uma democracia mais participativa a nível local.

As principais potencialidades do OP são as seguintes:

- Institucionalização da participação, que permite criar o compromisso com a população, relativamente ao seu envolvimento no cerne da acção governativa, ou seja, na definição das prioridades de investimento.
- Equilíbrio de poderes e criação de um espaço de comunicação e cooperação directa entre eleitos e eleitores, que permite ultrapassar o habitual assistencialismo público das promessas eleitorais, dos atendimentos aos cidadãos e de outras situações mais ou menos esporádicas de contacto entre uns e outros. A institucionalidade democrática criada para implementar o sistema de representação política não forjou os mecanismos de participação que permitem uma interacção cooperativa entre eleitos e eleitores, remetendo os primeiros para o papel de decisores e os segundos para a situação de assistidos. O OP permite o equilíbrio de poderes, por via de um espaço de comunicação que procura integrar o conhecimento técnico com as

necessidades sentidas pela população, sem que algum se sobreponha ao outro.

- Inversão de prioridades de investimento, que confirma o facto das opções políticas nem sempre serem as mais ajustadas às necessidades sentidas pela população em cada momento. Este processo permite assim evitar alguns erros de planeamento, muito habituais em variadíssimas situações. O poder governativo não pode por si só almejar conhecer todos os problemas que afectam o município, razão pela qual pode encontrar na população um apoio à identificação desses problemas e à decisão sobre as situações que em cada momento são as mais prioritárias para resolver.
- Maior distribuição dos produtos do desenvolvimento e maior coesão e solidariedade territorial. O facto do OP assentar num esquema de divisão territorial, de forma a garantir a maior proximidade aos problemas e às populações, permite organizar melhor “*a oferta de bens e serviços públicos numa perspectiva territorial*” (Rover; 2004: 15). Em Guaraciaba, o esquema montado para a participação permite, numa primeira fase, envolver todas as comunidades rurais e bairros da cidade, no processo de identificação dos problemas, e em seguida reunir os conselheiros de cada local num processo de tomada de decisão sobre as prioridades mais votadas. O enfoque dado ao OP de Guaraciaba centra-se nas necessidades do município como um todo, tentando inviabilizar que cada comunidade ou bairro avance propostas de investimentos apenas para o seu território. De todas as formas, este processo permite criar uma maior solidariedade territorial a favor dos mais necessitados e da resolução dos problemas mais prementes. São conhecidas as situações no OP de Guaraciaba em que a votação final dos conselheiros sobre as prioridades de investimento introduziu alterações à ordem estabelecida pela votação global dos participantes. Isso deveu-se ao reconhecimento da urgência de determinada situação, só possível em Assembleia, onde cada comunidade e cada bairro partilham com os restantes algumas realidades específicas. Esta é, aliás, uma situação corrente em muitos OP, “*onde são comuns os relatos de comunidades ou regiões que abriram mão de alguma demanda de obra ou serviço para beneficiar outra com necessidade mais urgente*” (Idem, Ididem). É mais uma vez pelo confronto de opiniões, só possível num espaço de comunicação e de

equilíbrio de poderes, que estas situações se tornam unanimemente claras e democraticamente aceites.

- Promoção de uma identificação da população com os destinos do seu município. A implicação das pessoas no processo de identificação dos problemas e na decisão sobre as prioridades de investimento cria um compromisso cívico e uma identificação com os destinos do desenvolvimento do município. A dinâmica gerada contribui para uma maior conscientização da população, sobre a importância da comunidade e da interdependência entre os seus elementos, quebrando de certa forma o individualismo e a competição, próprios de uma concepção democrática mais liberal.
- Maior vigilância democrática e maior transparência da acção governativa. O OP obriga o executivo a prestar contas do seu exercício, assim como da situação financeira da Prefeitura, fora dos espaços tradicionais definidos pela institucionalidade do Estado de direito. Essa prestação passa a ser feita perante os eleitores, sem necessidade de mediação de qualquer espécie, incluindo os meios de comunicação social. Este processo aprofunda o nível de conhecimento e de informação da população sobre o exercício governativo, assim como eleva o nível de consciência sobre as restrições que o executivo sente para dar resposta a todas as solicitações. Este último aspecto só favorece as relações de cooperação entre eleitos e eleitores, diminuindo a contestação social gratuita, muito habitual em democracia. O exercício de vigilância democrática sai diminuído em Guaraciaba, por via da partidização dos conselheiros do OP, embora isso não inviabilize a credibilidade do processo.
- Criação de uma dinâmica educativa e formativa, de promoção da cidadania. Esta será provavelmente a maior potencialidade do OP. Todo o processo se reveste de uma elevadíssima carga educativa, o que permite a todos os envolvidos, eleitos e eleitores, a realização de um conjunto de aprendizagens que favorecem a alteração das habituais relações de poder que se estabelecem entre esses actores. Isso implica que o potencial educativo seja pedagogicamente bem conduzido, com a adopção das metodologias mais convenientes aos processos participativos. A pedagogia da participação, apontada como condição para a sustentabilidade do OP, é igualmente

fundamental para que todos os actores envolvidos “*adquiram eficácia e potência de ação no exercício da democracia, da cidadania ativa, na vitalização das esferas públicas e na construção de uma nova cultura política*” (Pontual, 2000: 267). Uma cultura assente em princípios de co-gestão, co-responsabilização e co-legitimação para a construção de um sentido comum, de autonomia para a participação, de novas formas de exercício de poder e da transparência governativa. O OP permite a todos os envolvidos ampliar o conhecimento sobre o território, facilitando a adopção de medidas mais consensuais por parte do poder público. Do ponto de vista da população, as aprendizagens ampliam-se significativamente. Para além do que ficou exposto, o debate gerado pelo OP permite um descentramento sobre as necessidades pessoais e muito localistas de cada família ou comunidade, e a construção de uma visão mais integrada do território, dos seus problemas e das suas potencialidades. O OP amplia o processo de construção da cidadania, abrindo campo para uma participação informada e responsável na vida do município.

O OP é um dispositivo de promoção da participação que revela também algumas limitações que importa compreender:

- Processo muito centrado na resolução de problemas mais imediatos, o que impede um planeamento mais estratégico em relação ao desenvolvimento do município. Esta questão é apresentada como uma limitação, embora seja de questionar a validade de determinados processos de planeamento estratégico, elaborados por equipas muito especializadas, mas cujo sentido dado à acção não é o mais ajustado às necessidades locais. De todas as formas, trata-se de facto de uma limitação, na medida em que hoje se exige cada vez aos poderes governativos a capacidade de exercer o planeamento numa perspectiva de médio e longo prazo, integrando as diferentes variáveis influentes em termos de desenvolvimento do território. Esta exigência poderá inviabilizar o processo participativo, gerado em torno do orçamento, normalmente muito centrado no imediatismo das necessidades sentidas pela população. A saída desta situação de impasse pode passar pela conjugação de formas de planeamento estratégico participado⁵³, com o OP. O primeiro

⁵³ No âmbito deste trabalho foi possível conhecer a situação de alguns municípios das sub-regiões oeste e extremo-oeste do Estado de Santa Catarina, onde se estão a desenvolver, de forma articulada, processos

permite situar as grandes prioridades estratégicas de um território, numa perspectiva mobilizadora dos diferentes actores, e o segundo a afectação financeira aos investimentos que permitem dar seguimento à estratégia definida. Ambos os exercícios são fundamentais do ponto de vista do planeamento, sendo que o primeiro é de ordem estratégica, enquanto que o segundo é de carácter mais operacional.

Outras limitações podem ser encontradas, embora seja mais correcto considerá-las como estruturais da acção governativa dos municípios e não específicas do OP, nomeadamente:

- A reduzida capacidade orçamental das Prefeituras que dificulta a resolução dos múltiplos problemas que afectam os seus territórios. Nos pequenos municípios rurais, como é o caso de Guaraciaba, essa situação assume contornos mais restritivos. Esta questão estrutural tem como consequência a definição de uma verba muito reduzida destinada à participação da população. A incapacidade dos municípios de fazerem face a um volume satisfatório de investimentos, propostos pela população, pode contribuir para a perda de credibilidade do processo, com a consequente perda de dinâmica participativa.
- A dimensão localista do OP que obriga a que o processo participativo se restrinja no espaço e aos recursos nele existentes, não permitindo uma articulação com as dinâmicas supra-municipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos territórios. Rover sugere a este nível a necessidade de pensar estrategicamente o desenvolvimento local, superando a rigidez espacial e incorporando a necessidade de ampliar a esfera de actuação territorial para obter resultados mais eficazes (2004). A articulação do OP com outros dispositivos de participação, como é o caso dos conselhos municipais de políticas públicas, assim como uma eventual articulação entre municípios vizinhos com OP, e destes com as estruturas estaduais e federais do Estado, permita ultrapassar este localismo da participação e encontrar novas formas de governação dos territórios.
- Participação desigual entre grupos sociais, como é o caso das mulheres e dos jovens. Embora esta seja uma dimensão pouco trabalhada na maioria dos OP,

de Planeamento Estratégico Participativo e de Orçamento Participativo, como é o caso de Planalto Alegre.

existem indícios que permitem avançar a ideia de que a participação nestes processos continua a ser maioritariamente exercida por homens adultos. Esta situação confirma-se amplamente em Guaraciaba. Pelos dados recolhidos, fica claro que as mulheres participam menos do que os homens. Isso é, aliás, visível no número de conselheiros por género, nomeadamente 16 homens e 11 mulheres, sendo que a presença destas é mais forte dos bairros urbanos do que nas comunidades rurais, assim como nos participantes nas sessões do OP, sendo que dos 14 entrevistados que responderam participar, apenas 4 são mulheres. Isto constitui obviamente uma limitação em termos da democracia, o que demonstra, por um lado, a necessidade de democratizar as relações de poder entre género, e por outro, que os processos de OP devem estar atentos a esta dimensão e forjar estratégias de mobilização que permitam um maior equilíbrio a este nível.

De forma muito sintética, é possível afirmar que o grande desafio da democracia participativa passa por aprofundar positiva e conjugadamente as abordagens quantitativa e qualitativa da participação política. A primeira reporta-se para a necessidade de trazer para o debate político o maior número possível de participantes, sem quaisquer tipos de restrições, enquanto que a segunda se prende mais com a qualidade da própria participação, ou seja, com a possibilidade de a alargar, para além do voto, às diferentes áreas da vida socio-política de um território. Quanto mais profícua for a relação entre estas duas abordagens, mais perto se estará da construção de uma democracia participativa.

Como se viu anteriormente, a democracia liberal reduziu ao mínimo estas duas abordagens, criando um ideal centrado no método eleitoral e restringindo a população ao papel de eleitores. Excluídas deste entendimento ficaram as preocupações com a promoção da cidadania, a que certamente não é alheio o défice que hoje se vive em relação a esta matéria.

A proposta participativa em que se funda o OP visa exactamente a conjugação de uma ampla participação com o seu alargamento, a áreas que normalmente se encontram vedadas aos cidadãos comuns. Esse parece ser um ganho inquestionável deste processo participativo. Uma matéria tão sensível e determinante em democracia, como a gestão do orçamento público de uma Prefeitura, poder ser discutido em amplas assembleias de cidadãos, revela um progresso significativo em matéria de debate público e de quebra do secretismo, que normalmente envolve a gestão orçamental.

Por outro lado, é importante não negligenciar que a participação não é um processo espontâneo, e que resulta de uma construção social e política, que é necessário compreender em cada contexto, sob pena de ser interpretada de forma ingénuo, gerando o equívoco de “*que a participação social per se significa mais democracia e mais cidadania*” (Fedozzi, 2001: 8). Isto é tanto mais importante se se tiver em linha de conta que em várias experiências de OP continuam a vigurar situações de legitimação política, assentes em formas de manipulação da participação.

Esta noção de artificialidade da participação remete para os dois grandes obstáculos que o OP enfrenta enquanto contributo para o aprofundamento da democracia. Por um lado, os défices democráticos inerentes à cultura política de eleitos e eleitores, e por outro, o choque de interesses e objectivos entre o sistema de representatividade e o sistema de participação.

Face à crise de confiança generalizada na classe política, é natural que esta se veja ‘obrigada’ a encontrar novas formas de legitimidade no futuro, que se situam para além da eleição através do voto. Isso tem conduzido, e assim continuará certamente, ao surgimento de novos ou renovados processos de participação cidadã na vida socio-política da sociedade. O OP é um desses processos. O alastramento deste novo experimentalismo vai encontrar, por um lado, um poder político fragilizado em termos de credibilidade, mas continuamente empenhado em se perpetuar no poder, e por outro lado, uma sociedade civil fraca, desmobilizada e apática.

O aprofundamento democrático, assente numa maior partilha e equilíbrio de poderes, entre o Estado e a sociedade, proposto pelo OP, choca com o modelo de representatividade política, mediado pelos partidos, que apenas visam alcançar o poder, aparentando situações de claro vazio ideológico. Como refere João Rêgo, “*é preciso desnudar a essencialidade das funções do partido político: a conquista, a reprodução e a manutenção do poder político*” (1994). É esta natureza do jogo político que conduz a situações de intromissão excessiva, das máquinas partidárias, em processos participativos como o OP, desvirtuando a essência e os objectivos a que esses se destinam. Esta situação deve-se certamente ao facto dos partidos visualizarem nestes processos uma oportunidade para influenciar diferentes sectores sociais, cooptando, desse modo, importantes lideranças e ampliando a sua base de apoio. O OP passa a ser perspectivado como mais um campo de poder que urge conquistar pelas máquinas partidárias. A lógica da representatividade política, que conduz à luta pelo acesso ao

poder, é conflitual com a lógica da participação cidadã, que visa socializar o Estado e politizar a vida social dos territórios.

O OP reúne um enorme potencial em termos de aprofundamento democrático, como anteriormente se viu, embora isso só seja substantivo e traduzível na realidade se existir uma sociedade civil forte, com capacidade crítica, capaz de produzir informação sobre as suas comunidades e vigilante sobre a acção governativa. Uma sociedade civil, que por um lado, esteja apta a impedir uma intromissão excessiva dos partidos, e demonstre, por outro lado, capacidade para conquistar gradualmente diferentes espaços de participação, equilibrando, desse modo, a relação de poderes, por via de uma acção directa com os órgãos da administração, sem mediações de qualquer tipo.

O desafio coloca-se quando se interroga a viabilidade e a completa exploração do potencial do OP, perante as actuais estruturas do Estado e da administração. Estas foram concebidas para responder às necessidades de um modelo que assenta na separação dos poderes e restringe a participação cidadã ao domínio de um conjunto de procedimentos administrativos, altamente burocratizados, sendo normalmente estruturas muito pesadas, fechadas e avessas à inovação e à mudança. O OP não muda radicalmente o espectro da democracia moderna, mas coloca pelo menos um conjunto de questionamentos e de alterações às formas de pensamento e de organização social e política, que permitem confrontar a validade ou adequação das actuais estruturas públicas, com a necessidade de alargar os campos da participação cidadã. Dificilmente o OP poderá alargar o seu âmbito e a articulação com outros dispositivos de participação, sem que se assegurem aberturas institucionais, por parte da administração pública, assim como do quadro jurídico-legal que regula a acção governativa. Isto remete para a necessidade de equacionar novas formas de regulação social da acção política, que não resultam apenas da legitimidade e legalidade, conferida pelo enquadramento jurídico-legal, mas também pela própria dinâmica participativa, reconhecendo o seu potencial regulador. Esta dualidade entre o nível institucional-legal e o social (Fedozzi, 2001) remete para a necessidade de equacionar a regulamentação efectiva do OP, sem que isso signifique, por um lado, perda de controlo do processo por parte dos cidadãos e, por outro, uma renovada luta partidária pela conquista definitiva deste espaço.

Para finalizar, e como elemento central desta reflexão fica a ideia de que o OP, assim como outras dinâmicas participativas, exigem um processo de desenvolvimento político, capaz de promover uma cultura democrática em todos os sectores da sociedade. Processo que não pode ser dado como acabado, implicando necessariamente o

envolvimento do poder político, das organizações cívicas e de cidadãos comuns. Para além da ideia já lançada sobre a necessária abertura das diferentes estruturas de Estado às dinâmicas da participação, resulta também desta análise e importância fulcral de ‘criar’ ou ‘recriar’ uma sociedade civil com vontade de participar. Este poderá, aliás, ser o principal projecto civilizacional, que cabe desenvolver por parte dos diferentes actores sociais, incluindo o poder político. Grande parte da população mundial desconhece os seus direitos e deveres, está muitas vezes equivocada sobre as funções e as competências dos poderes públicos, vive alheada dos processos de desenvolvimento dos seus territórios, não possui informação para poder avaliar estes e outros aspectos da vida social, está contagiada pela informação parcial veiculada pelos grandes órgãos de informação. Se é certo que este cenário exige uma elevação do sentido crítico das pessoas em relação ao mundo em que vivem, e portanto de uma acção cidadã mais implicada, não é menos verdade que os défices democráticos são por demais evidentes, nas mais variadas condutas quotidianas das pessoas, no trabalho, na família, na política e na sociedade. Toda esta conjuntura limita uma participação capaz de produzir a mudança em processos como o OP, o que exige antes de mais uma aposta fundamental na educação para a democracia e para a participação. Como refere Rodrigo González, *“a cultura política é fruto de um processo de socialização política, desenvolvido na infância e na juventude, mas que continua durante a idade adulta. A partir desse paradigma e analisando a formação da cultura política brasileira conclui-se que predominam atitudes passivas, que ficariam aquém da cultura participativa, necessária para a consolidação democrática efectiva”* (1998: 209).

A implantação da democracia não foi seguida de um projecto educativo sério, capaz de traduzir as difíceis conquistas do passado num processo de construção de uma verdadeira civilização democrática. Os défices são por demais evidentes, razão pela qual instrumentos como o OP exigem a elevação do estado de participação e uma maior participação nas estruturas do Estado por parte dos cidadãos, com vista não apenas a produzir maior eficácia à acção governativa mas também a explorar todo o potencial democrático que encerra uma experiência deste tipo.

Bibliografia

AAVV (1999) **Cidadania e Democracia**, *Sociologias* N.º 2, Jul./Dez., Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ABERS, Rebecca (1997) **Inventing local democracy neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil**. Los Angeles: University of California. Dissertação de Doutoramento.

ALLEGRETTI, Giovanni e HERZBERG, Carsten (2004) **Participatory budgets in Europe – Between efficiency and growing local democracy**, Amesterdão, Transnational Institute e Centre for Democratic Policy-Making.

ALMEIDA, António Fragoso (2001) “*Ciudadania y Democracia: una praxis transformadora en el mundo actual*”, **Seminário Internacional Formació de Persones Adultes, Ciutadania i Desenvolupament: una perspectiva ecopedagògica e pràxica**, 5 e 6 de Setembro de 2001, Valência, Centre de Recursos i Educació Contínua.

ALMEIDA, António Fragoso (2002) **Procesos de Desarrollo Local en la Freguesia de Cachopo (Portugal)**, Sevilha, Tese de Doutoramento – Universidade de Sevilha.

AMES, Barry (2003) **Os entraves da democracia no Brasil**, Rio de Janeiro, Editora FGV.

ARBLASTER, Anthony (2004) **A Democracia**, Lisboa, Publicações Europa-América.

ARISTÓTELES (1998) **Política**, Lisboa, Coleção Ciências Sociais e Políticas, Editora Veja Univesidade.

ARON, Raymond (1994) **As Etapas do Pensamento Sociológico**, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.) (2002) **A Inovação Democrática no Brasil**, São Paulo, Cortez Editora.

BAQUERO, MARCELLO. **Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo**. *São Paulo Perspectiva.*, Oct./Dec. 2001, vol.15, no.4, p.98-104.

BARBALET, J. M. (1989) **A Cidadania**, Lisboa, Editorial Estampa.

BERLIN, Isaiah (2002) **Rousseau e outros cinco inimigos da liberdade**, Lisboa, Gradiva.

BOBBIO, Norberto (2002) **O Futuro da Democracia**, São Paulo, Paz e Terra.

BORBA, Julian (1998) **A burocracia estatal frente à reforma do Estado em gestões democrático-populares: o caso da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre no período 1989-1996**, Florianópolis, Dissertação de Mestrado, UFSC.

BORDENAVE, Juan E. Díaz (2002) **O que é Participação**, São Paulo, Editora Brasiliense.

BOYER, Robert e DRACHE, Daniel (1996) **Estados Contra Mercados – os limites da globalização**, Lisboa, Instituto Piaget.

CABANNES, Yves e BAIERLE, Sérgio (2004) **Financiamento Local e Orçamento Participativo – Documento Base para o Seminário de lançamento da REDE URBAL n.º 9**, Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre.

CARVALHO, Maria do Carmo, et al (1994) **Orçamento Participativo no ABC**, São Paulo, Pólis n.º 34,.

COMBLIN, José (2000) **O Neoliberalismo – Ideologia dominante na virada do século**, Petrópolis, Editora Vozes.

CONTE, Maria Ivone (2006) **Orçamento Participativo e Associativismo: o caso de Guaraciaba/SC**, Dissertação de Mestrado, Itajaí, Universidade do Vale de Itajaí.

CRUZ, Manuel Braga da (1989) **Teorias Sociológicas – Os Fundadores e os Clássicos (Vol. I)**, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

DEMO, Pedro (2001) **Participação é Conquista**, São Paulo, Cortez Editora.

DIAS, Márcia Ribeiro (2000) **Na Encruzilhada da Teoria Democrática: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre**, Dissertação de Doutorado, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

EISENSTADT, Shmuel N. (2002) **Paradossi della Democrazia**, Bolonha, Il Mulino.

ESPÍNEIRA, Maria Victória (1997) **O Partido, A Igreja e o Estado nas Associações de Bairros**, Salvador, Assembleia Legislativa do Estado da Bahia e Edufba.

FEDOZZI, Luciano (2001) **Orçamento Participativo – reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**, Porto Alegre, Tomo Editorial.

GIDDENS, Anthony (1997) **Para além da Esquerda e da Direita**, Oeiras, Celta Editora.

GIRARDI, Elisabeth; MALDANER, Remígio (1987) **Síntese histórica, política e geográfica do município**, São Miguel do Oeste, Prefeitura Municipal de Guaraciaba – Secretaria Municipal de Educação.

GOHN, Maria da Glória (1997) **Teoria dos Movimentos Sociais**, São Paulo, Layola.

GOHN, Maria da Glória (org) (2003) **Movimentos Sociais no início do século XXI: Antigos e novos atores sociais**, Petrópolis, Editora Vozes.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (1998) *“Participação popular, cultura política e ação coletiva: uma análise do orçamento participativo em Porto Alegre”*, in BAQUERO,

Marcello, *et al.* (org.) **A Construção da Democracia na América Latina**, Porto Alegre Editora da UFRGS, pp. 190-213.

GRAY, John (1988) **O Liberalismo**, Lisboa, Editorial Estampa.

GUERRA, Isabel (2000), **Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção**, São João do Estoril, Principia.

GUERRA, Isabel (2006) **Participação e Acção Colectiva**, São João do Estoril, Principia.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro (2004) “*Participação e Governo Local – comparando a descentralização de Montevideu e o Orçamento Participativo de Porto Alegre*”, in **Revista Sociologia Problemas e Práticas**, n.º 46, CIES/ISCTE, Oeiras, Celta Editora.

HENRIQUES, José Manuel (1990) **Municípios e Desenvolvimento – caminhos possíveis**, Lisboa, Escher.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn (2002) **Possibilidades e limites da democracia deliberativa – a experiência de orçamento participativo de Porto Alegre**, Dissertação de Doutoramento, Campinas/SP, UFC.

MICHALET, Charles-Albert (1999) **A Sedução das Nações – ou como atrair investimentos**, Lisboa, Terramar.

MOISÉS, José Álvaro (1995) **Os Brasileiros e a Democracia – Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática**, São Paulo, Editora Ática.

PASE, Hemerson Luiz (2001) **Democracia Participativa e Desenvolvimento – A influência do orçamento participativo no desenvolvimento rural de Florianópolis**, Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, UFRGS.

PIRES, Rui P. Pena (1998) **Teorias do subdesenvolvimento – uma introdução**; Provas de aptidão pedagógica e capacidade científica: trabalho de síntese, Lisboa, ISCTE.

PNUD (2003) **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002 – Aprofundar a democracia num mundo fragmentado**, Lisboa, Mensagem.

PONTUAL, Pedro (2000) **O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado**, Dissertação de Doutorado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RÊGO, João (1994) **As bases socioeconômicas dos partidos políticos no Brasil: 1982/90**, in <http://www.fundaj.gov.br/docs/inpsocpoli/JRego/TextosCPolitica/Tesart/tmint.htm>

RIBEIRO, Renato Janine (2001) **A Democracia**, São Paulo, Publifolha.

RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de (2003) **Experiências de Orçamento Participativo – Período de 1997 a 2000**, Petrópolis, Editora Vozes e Fórum Nacional de Participação Popular.

ROSENFELD, Denis L. (2003) **O que é a Democracia**, São Paulo, Editora Brasiliense.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1999) **O Contrato Social**, Lisboa, Pub. Europa-América.

ROVER, Oscar José (2004) *“Uma visão global sobre a aprendizagem em orçamentos participativos em contextos rurais brasileiros: limites e avanços”* in **Seminário Internacional “Nueva Ruralidad, Transformación, Economía, Educación y Governabilidad**, Lima – Peru, 29 e 30 de Setembro.

ROVER, Oscar José (2005) **Caracterização da evolução e diferenciação dos agroecossistemas da região oeste de Santa Catarina / BR**; (no prelo) *cit.* TOMMASINO, Kimiye; *“Território e territorialidade Kaingang: resistência cultural e historicidade de um grupo Jê”*. in: MOTA, Lúcio T., NOELLI, Francisco S. &

TOMMASINO, Kimiye (orgs.) (2000). **Uri e Wãxi – Estudos Interdisciplinares dos Kaingangs**. Londrina. Ed. UEL.

SANTOS, Boaventura Sousa (2001) “*A Sociedade Civil Global*”, in **Revista Visão**, Edição de 8 de Fevereiro, Lisboa. Igualmente disponível em <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/013.php>

SANTOS, Boaventura Sousa (2002) **Democracia e Participação – o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**, Porto, Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura Sousa (2002a) **Reinventar a Democracia**, Lisboa, Fundação Mário Soares e Gradiva.

SANTOS, Boaventura Sousa (org.) (2003) **Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa**, Porto, Edições Afrontamento.

SANTOS, Boaventura Sousa (2006) **A Gramática do Tempo – para uma nova cultura política**, Porto, Edições Afrontamento.

SILVA, Marcelo Kunrath (2001) **Construção da “participação popular”**: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS, Dissertação de Doutoramento, Porto Alegre, UFRGS.

SILVANO, Filomena (1997) **Territórios de Identidade**, Oeiras, Celta Editora.

SINTOMER, Yves e GRET, Marion (2002) **Porto Alegre – a esperança de uma outra democracia**, Porto, Campo das Letras.

SO, Alvin (1990), **Social Change and Development: Modernization, Dependency and World-System Theories**, Londres, Sage.

SOUSA, Maria Luiza de (1999) **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**, São Paulo, Cortez Editora.

STÖHR, Walter e TAYLOR, D. R. Fraser (1981) **Development from Above or Below?**, EUA, John Wiley and Sons.

SCHUMPETER, Joseph (1984) **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, Rio de Janeiro, Zahar.

TEIXEIRA, Conceição Pequito (2000) **Robert Michels – A Teoria e a Política da Democracia**, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

TOCQUEVILLE, Alexis de (2002) **Da Democracia na América**, Cascais, Principia.

TOURAINÉ, Alain (1992) **Crítica da Modernidade**, Lisboa, Instituto Piaget.

TOURAINÉ, Alain (1994) **O que é a Democracia?** Lisboa, Instituto Piaget.

TOURAINÉ, Alain (1998) **Iguais e Diferentes. Poderemos Viver Juntos?** Lisboa, Instituto Piaget.

WAMPLER, Brian (?) **Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados...?**

Sítios de Internet

Fundación Solidaridad: <http://www.democracialocal.org/guiapmp.html>

LogoLink: <http://www.ids.ac.uk/logolink/index.htm>

LogoLink América Latina: <http://www.logolinkla.org>

Instituto Polis (Brasil): <http://www.polis.org.br>

ONG Cidade (Porto Alegre): <http://www.ongcidade.org>

Participatory Budgeting: <http://www.participatorybudgeting.org>

Participatory Budgeting: <http://www.participatorybudgeting.org.uk>

Projecto democracia participativa: <http://www.democraciaparticipativa.org>

Experiências de OP

Argentina

Córdoba: <http://www.cordoba.gov.ar>

Buenos Aires: <http://www.buenosaires.gov.ar>

Pilar: <http://www.pilardetodos.com.ar>

Rosário (OP Jovem): http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/juventud/presupuesto_joven.jsp

Brasil

Porto Alegre: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op>

Recife: <http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento>

Belo Horizonte (OP digital): <http://opdigital.pbh.gov.br>

Itajaí: <http://op.itajai.sc.gov.br/index.php>

Olinda: http://www.olinda.pe.gov.br/portal/orcamento_participativo.php

Santo André: http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo_secao.asp?opr=225

Canadá

Montreal: http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=98,2993584&_dad=portal&_schema=PORTAL

Toronto Community Housing: <http://www.torontohousing.ca>

Espanha

Sevilha: <http://www.participacionciudadana.sevilla.org/PRESUPUESTOS/portada.htm>

Portugal

São Brás de Alportel: <http://www.cm-sbras.pt>

Anexos

Anexo 1: Nota metodológica

O presente trabalho de investigação visa perceber, por um lado, as condições necessárias para a criação e consolidação política e institucional de um processo de OP, e por outro, as potencialidades e limites desse novo experimentalismo na construção de uma democracia mais participativa a nível local.

O enfoque analítico adoptado requereu o desenvolvimento de múltiplas abordagens de aproximação ao processo participativo, tendo sido necessário um trabalho de compreensão das dinâmicas e dos posicionamentos dos diferentes actores, em presença no território, de modo a perceber a estrutura da participação, os factores que a influenciam, as implicações geradas nos processos de desenvolvimento do município, assim como a articulação entre a institucionalidade democrática estabelecida e a participação cidadã na elaboração do orçamento municipal.

Como se depreende, para este trabalho foi necessário adoptar uma triangulação metodológica que permitisse, por um lado, efectuar uma análise mais intensiva sobre o processo do OP, nomeadamente, ao nível da estrutura da participação em termos demográficos e territoriais, dos conteúdos orçamentais e dos investimentos privilegiados, das estratégias partidárias e suas influências sobre a dinâmica participativa, assim como do papel dos conselheiros do OP. Tratou-se, sobretudo, de uma análise a partir de dentro do processo, explorando as suas características e resultados.

Por outro lado, foi igualmente importante complementar esse trabalho com uma análise do OP que permitisse compreender a forma como a população se posiciona perante a participação, na definição das prioridades de investimento orçamental, o que requereu uma abordagem de carácter mais extensivo desta dinâmica.

Foi de acordo com esta dupla abordagem metodológica que se definiram os instrumentos e técnicas de pesquisa mais adequadas aos objectivos da pesquisa, nomeadamente:

- **Inquérito por entrevista** aos seguintes actores: Padre Pedro Baldissera (Prefeito de Guaraciaba entre 1997 e 2002, responsável pela implementação do OP, e actual Deputado Estadual), Airton Fontana (Prefeito de Guaraciaba de 2002 à actualidade), Ademir (Ex-coordenador do OP e actual Secretário Municipal de Saúde) Jacir Escapim (Secretário Municipal de Agricultura), Gustavo Santis (primeiro Coordenador do OP e técnico da Prefeitura), Jorge Bianchi (Candidato do PMDB derrotado nas últimas eleições para a Prefeitura), Idivar Plácido Pasinato (Presidente da Câmara dos Vereadores,

pelo PMDB). Estas entrevistas permitiram posicionar os discursos dos diferentes actores políticos de maior destaque a nível local, face à percepção de cada um sobre as seguintes dimensões: processo histórico de implementação do OP, relação entre a institucionalidade democrática e a legitimidade da participação, estrutura e metodologia do processo, conteúdos e formas da participação, relações entre o OP e o desenvolvimento do município, e a não-participação. Trataram-se de entrevistas semi-directivas que foram sempre efectuadas nos locais de trabalho dos entrevistados, em hora e dia acordados com os próprios.

- **Inquérito por questionário** aplicado a 27 dos 34 conselheiros do OP. Apesar da marcação prévia e da deslocação a todas as casas dos conselheiros, não foi possível entrevistar 7 por indisponibilidade da sua parte, impossíveis de contornar no decurso do trabalho de campo. Este questionário permitiu trabalhar algumas dimensões referentes à figura dos conselheiros do OP, nomeadamente, a caracterização dos perfis socio-económicos, as formas de inserção no OP, a avaliação que efectuam do processo, a relação com os órgãos eleitos e com a população, assim como a participação política e a representatividade comunitária. Os questionários foram aplicados nas residências dos conselheiros, em hora e dia previamente acordados com os próprios.
- **Inquérito por questionário** aplicado a 80 elementos da população, com o objectivo de avaliar o conhecimento que detêm sobre o OP e o nível de participação no processo, assim como as razões da não-participação. A selecção dos inquiridos teve como critérios alcançar 1% dos eleitores, em igual número de homens e mulheres (40 cada), residentes em diferentes locais do município e pertencentes a diferentes escalões etários. Os questionários foram aplicados ao longo do período de estada em Guaraciaba.
- **Análise documental** que permitisse, por um lado, efectuar uma caracterização global do município e, por outro, perceber o processo de implementação do OP, os números da participação das reuniões públicas e nas Assembleias do OP, as propostas e as prioridades de investimento definidas anualmente, assim como alguns resultados deste processo e sua influência sobre as dinâmicas de desenvolvimento do município. As fontes a que se recorreu foram a própria Prefeitura, através de múltiplos suportes

informativos, a imprensa local, alguma bibliografia publicada, assim como diversos sítios de Internet com informação sobre o município.

- **Observação directa** do contexto de pesquisa, com participação em reuniões do OP, deslocações a todas as comunidades rurais⁵⁴ e bairros urbanos da cidade de Guaraciaba, recorrendo a conversas informais com várias pessoas, participantes e não participantes no processo.

A opção metodológica adoptada e as técnicas utilizadas permitiram, deste modo, conjugar informações de carácter qualitativo, com outras de carácter mais quantitativo, o que permitiu uma análise mais integrada sobre o objecto de estudo.

O tratamento e análise da informação foram efectuados de acordo com os instrumentos e os objectivos da pesquisa. Em relação às entrevistas, foi efectuada uma análise de conteúdo de tipo categorial, que permitiu perceber os posicionamentos dos diferentes actores face às mesmas dimensões de análise, gerando a possibilidade de captar a diversidade dos discursos, os seus sentidos e significados perante o processo participativo em causa.

No que respeita aos inquéritos por questionário foram efectuadas duas bases de dados em SPSS, uma referente aos conselheiros do OP e outra das pessoas inquiridas sobre a sua adesão ou não ao processo de participação.

⁵⁴ O Município possui uma vasta área rural, cujo acesso só se pode efectuar por estradas de terra batida, em extensões que chegam a atingir os 40 Km. A inexistência de uma rede de transportes municipal que permitisse a circulação no interior do Município, assim como a ausência de sinalização das comunidades, fez com que este trabalho só fosse possível efectuar com recurso ao aluguer de um mototáxi local.

Anexo 2: O Município de Guaraciaba

O Município de Guaraciaba – do território esperança ao êxodo rural

Um pouco da história da região

Apesar de não ser, obviamente, o foco principal deste trabalho, julgamos que é de todo o interesse uma contextualização histórica deste território, que permita perceber em traços gerais, as questões relativas à delimitação fronteiriça e à ocupação do espaço, entre outros aspectos.

Os registos históricos⁵⁵ do Município de Guaraciaba fazem-nos recuar a actos administrativos anteriores à “descoberta” do Brasil. Segundo as divisões territoriais previstas no Tratado de Tordesilhas, em 1494, as terras do Novo Mundo, situadas além das 372 milhas a Oeste de Cabo Verde seriam pertença espanhola. No sentido Norte-Sul, essa divisão iria de Belém (Paraná) a Laguna (Santa Catarina), fazendo com que o território onde hoje se localiza Guaraciaba pertencesse a Espanha.

Com a chegada dos portugueses ao Brasil, em 1500, deu-se início à exploração e tomada de posse daquele território sul-americano, sem que fossem respeitados os limites territoriais estabelecidos no âmbito do Tratado de Tordesilhas. Em 1750 foi estabelecido um novo Tratado – de Madrid – segundo o qual passaria a prevalecer o princípio da posse das terras por aqueles que as ocupavam primeiramente. Foi desse modo que o território onde hoje se localiza Guaraciaba ficou a pertencer a Portugal.

No período colonial brasileiro, a região Sul estava dividida em três capitanias portuguesas: Rio Grande (actual Estado do Rio Grande do Sul), Santa Catarina (faixa litoral e interior até às escarpas da Serra Geral) e São Paulo (compreendendo o actual Estado de São Paulo, todas as terras do actual Estado do Paraná e as terras do Oeste do actual Estado de Santa Catarina).

⁵⁵ GIRALDI, Elisabeth; MALDANER, Remígio (1987) **Síntese histórica, política e geográfica do município**, Prefeitura Municipal de Guaraciaba – Secretaria Municipal de Educação.

Mapa 1. Brasil e respectivas divisões estaduais



Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, as capitânicas passaram a denominar-se províncias. Em 1853, o Imperador D. Pedro II criou a Província do Paraná, herdando da Província de São Paulo todas as terras do actual Estado do Paraná e do Oeste do actual Estado de Santa Catarina, no qual se insere actualmente Guaraciaba.

Começaram aí as divergências históricas entre as províncias do Paraná e Santa Catarina, quanto aos seus limites fronteiriços na região Oeste. Esse foi aliás um período bastante conflituoso, pois a Argentina continuava a reclamar para si parte desse mesmo território.

Proclamada a República em 1889, as províncias passaram a denominar-se Estados, formando, com a constituição de 1891, os Estados Unidos do Brasil.

Em 1895, sob mediação do Presidente Cleveland, dos Estados Unidos da América, foi ultrapassado o litígio com a Argentina, atribuindo definitivamente ao Brasil as terras do Sudoeste Paranaense e Oeste Catarinense.

No início da era republicana, os Estados do Paraná e de Santa Catarina continuaram a disputar a posse do recém conquistado território. Só depois de muitas controvérsias, discussões políticas e confrontações guerrilheiras na Campanha do Contestado, a 20 de Outubro de 1916 foi assinado o acordo fronteiriço entre os estados do Paraná e de Santa Catarina.

Em 1943, o Presidente brasileiro Getúlio Vargas criou o território do Iguaçu, para preservar a segurança nacional naquela região fronteiriça com a Argentina e o Paraguai, abrangendo todo o Oeste Catarinense e o Sudoeste do Paraná. A Constituição

de 1946 extinguiu o território do Iguazu, devolvendo suas áreas aos estados de origem, estabelecendo definitivamente a pertença de Guaraciaba ao Estado de Sta. Catarina.

Mapa 2. Estado de Santa Catarina (Brasil), com a localização de Guaraciaba



A primeira ocupação deste território foi feita por povos indígenas, sobretudo os Guarani e Kaingangs (ou Coroados). Com a implantação gradual dos povos colonizadores, a ocupação de tipo mais extensiva – conjugando áreas de serra, campos e florestas – para permitir o exercício conjugado de atividades de subsistência, como a caça, pesca, plantio e colheita agrícolas, foi progressivamente perdendo extensão e conduzindo os povos indígenas a ocuparem áreas cada vez mais restritas. “*Mas é a partir da implantação do decreto federal do presidente Getúlio Vargas, em 1945, que “os estados do Sul reduziram as áreas reservadas aos índios em média a um décimo do que o governo imperial tinha regulamentado”*⁵⁶ (Rover; 2005: 7; cit. Tommasino; 2000).

O avanço progressivo dos colonizadores luso-brasileiros⁵⁷ para o interior do país, faz com que a região oeste e extremo-oeste catarinense, considerada perigosa,

⁵⁶ Rover, Óscar (2005) **Caracterização da evolução e diferenciação dos agroecossistemas da região oeste de Santa Catarina / BR**; cit. Tommasino, Kimiye; “*Território e territorialidade Kaingang: resistência cultural e historicidade de um grupo Jê*”. in: Mota, Lúcio T., Noelli, Francisco S. & Tommasino, Kimiye (orgs.) (2000). **Uri e Wãxi – Estudos Interdisciplinares dos Kaingangs**. Londrina. Ed. UEL.

⁵⁷ Seguindo a proposta de Rover, estes luso-brasileiros dizem respeito aos brasileiros provenientes das primeiras levas de colonização do interior do país, que posteriormente vieram a ser pejorativamente chamados na região Oeste de Santa Catarina de caboclos.

passasse, sobretudo a partir da segunda metade do século XVIII, a ser progressivamente ocupada, transformando uma região densamente arborizada em grandes propriedades pecuárias.

Segundo Giraldi, os primeiros colonizadores terão chegado a Guaraciaba por volta de 1770. *“Consta que certos padres jesuítas utilizando-se do Rio Uruguai, localizaram o rio Peperi-Guaçu, explorando-o, desde a foz até à nascente, à procura de selvagens para catequizá-los.”* (1987: 10)

Com a construção do caminho de tropas que ligava São Paulo a São Pedro do Rio Grande do Sul, em 1845, nessa altura ainda pertencente parte ao Estado do Paraná e parte em disputa com a Argentina, foram-se multiplicando e consolidando os povoados na região do extremo-oeste de Santa Catarina, integralmente da responsabilidade de luso-brasileiros. *“Neste período, que vai até à forte ocupação da região por colonos descendentes de europeus, as terras eram basicamente divididas em terras de criar (os campos de altitude) e terras de cultura (as matas – sejam encostas ou planos, normalmente pequenos planos próximos às florestas, nos moldes dos sistemas agrários indígenas).”* (Rover; 2005: 8).

Por volta de 1870 dá-se o declínio do poderio das tropas, em concomitância com o das grandes fazendas de produção pecuária, dando origem a um movimento de dispersão da família fazendeira e à fragmentação de grandes áreas pelas heranças e partilhas. Segundo Rover,

“no início do século XX havia uma disputa das terras da região Oeste de Santa Catarina, mais especialmente a região dos campos de Palmas e Planalto Norte catarinense. A terra era disputada entre índios, caboclos, fazendeiros e empresas colonizadoras. De uma vertente desta disputa resultou a guerra do Contestado, realizada entre os posseiros da região citada, a polícia particular da estrada de ferro São Paulo – Rio Grande do Sul e o exército brasileiro. A partir de 1919, inicia-se a colonização do Oeste de Santa Catarina através de empresas colonizadoras, via mecanismos de compra e venda das terras. Assim, o Estado de Santa Catarina começou a concessão de terras, sem levar em conta a questão dos posseiros (Werlang⁵⁸). Para os posseiros que residiam na região restavam duas alternativas: adquirir a terra onde residiam ou serem desalojados, por mais que situações de garantir o direito de posse de quem já residia em uma unidade fundiária também existiram” (2005: 7).

A partir desse período, a região Oeste do Estado viveu um amplo processo de ocupação, aumentando de forma significativa a sua população. Esta ocupação deu-se em

⁵⁸ ROVER cit. WERLANG, Alceu *“A colonização do Oeste Catarinense”* in: **Anais do Encontro de Cientistas Sociais: problemática regional e aportes para o futuro**. Vol. I. Unoesc / Unijui / Unam. Chapecó, 1994.

grande parte por intermédio de descendentes de europeus⁵⁹ que anteriormente se haviam estabelecido no Estado do Rio Grande do Sul, sendo em grande medida responsável pelo fortíssimo desmatamento das florestas, para a transformação em áreas agrícolas e de criação animal. Sendo este um território de características marcadamente agrícolas, este é um aspecto importante para o nosso trabalho, na medida em que ajuda a explicar a evolução verificada na região, ao nível dos sistemas agrários, até aos dias de hoje.

Segundo Rover, de 1920 até hoje, essa evolução pode ser caracterizada em três grandes momentos:

“o primeiro, de agricultura mais tradicional, com menos vínculo com o mercado, (...) indo até (...) ao início da década de 1960, quando se inicia o segundo, com a constituição de cooperativas de grande porte, a disseminação de um sistema de integração agro-industrial entre agricultores familiares e agro-indústrias de suínos, (...) indo até meados da década de 1980; e um terceiro momento, o qual se estende até aos dias actuais, onde se intensifica a integração e a produção agro-industrial, porém com elevada selectividade e exclusão de agricultores, fortes índices de êxodo rural e esvaziamento regional, além de graves problemas ambientais, mas também a formação de movimentos populares em contraponto a isto, a construção de alternativas ambientais, económicas, ou seja, a tentativa de superar, mesmo que parcialmente, os elementos mais marcantes da crise que marca a agricultura regional.” (2005: 10)

Dada a proximidade com a vizinha República Argentina, esta região onde se insere actualmente Guaraciaba, era bastante marcada por práticas de contrabando, sobretudo, de madeira. Apesar do principal objectivo da desmatação provocada pelos colonos de origem europeia ser a transformação daquele território em extensas áreas de produção agrícola e pecuária, grande parte da madeira acabava por ser comercializada na Argentina, através de práticas de contrabando, dado o seu valor económico no país vizinho. Esta é, aliás, uma característica histórica comum aos territórios de fronteira, marcados pelas diferenciações políticas, económicas e sociais.

A título de curiosidade existe ainda um aspecto interessante que marca a história da região do extremo-oeste catarinense, que se prende com a Revolução de Prestes. Luiz Carlos Prestes e Flores da Cunha eram altos ocupantes de postos militares no Rio Grande do Sul, que em 1920 resolveram atingir São Paulo e Rio de Janeiro, passando pela região do extremo-oeste catarinense, para a realização de um golpe de estado no Brasil. A coluna de Prestes, como veio a ser designada, passou por Guaraciaba, tendo inclusive permanecido um período na comunidade de Flores da Cunha, para descanso e reabastecimento.

⁵⁹ Colonizadores, sobretudo, provenientes da Alemanha, Itália e Polónia.

Segundo Girardi, os colonos vindos do sul chegaram a terras de Guaraciaba no início da década de 40. A sua chegada e fixação foi bastante dificultada pela ausência de estradas e locais de hospedagem. Segundo a autora,

“para abrigar esses pioneiros foi construído um barracão de 20m x 8m com dois andares. (...) Todos que por aqui passavam para adquirir terras ou mesmo se estabelecerem na região com suas famílias se hospedavam no referido galpão até que conseguissem construir suas casas e roças. (...) O mesmo permanecia sempre lotado e os primeiros moradores (...) passaram semanas e até meses morando nele.” (1987: 11, 12)

Segundo os dados recolhidos pela autora, em 2 de Setembro de 1945, num altar improvisado, foi rezada a primeira missa pelo Padre Aurélio Canzi, atribuindo à localidade o nome de Guaraciaba, que significa na língua Tupi-Guarani “Raio de Luz”.

Foi em 1955 que Guaraciaba foi elevada à categoria de Vila, tornando-se, assim, um dos distritos de São Miguel do Oeste, tendo sido instalada no local uma Sub-prefeitura.

Aos sub-prefeitos competia-lhes arrecadar impostos e taxas dos proprietários rurais e dos proprietários dos lotes urbanos da sede do Distrito. O dinheiro arrecadado era enviado à Prefeitura de São Miguel que posteriormente fazia a redistribuição, sendo que o retorno era na época bastante reduzido. Em termos efectivos, o Sub-prefeito detinha poderes reduzidos, o que acabava por funcionar como factor de descrédito, sobretudo, por parte da população rural do Distrito.

Esta questão tem relevância para o presente trabalho, para nos ajudar a perceber, por um lado, a contextualização histórica da implantação do poder local e a organização administrativa do município, e por outro, o surgimento de mobilizações comunitárias mais ou menos organizadas, com o objectivo de defender e reivindicar melhores condições de vida para as suas comunidades.

É curiosa a análise desta situação, pois demonstra-nos que a partir do momento em que se institucionalizou o poder público local e em que se instauraram direitos e deveres privados, sobretudo, quando estes últimos são de ordem contributiva, passou a existir uma reivindicação da população sobre o papel que cabe ao poder público na melhoria das condições de vida das comunidades. Por outras palavras, a partir do momento em que se passou a contribuir com taxas ou impostos para o poder público, as pessoas sentiram-se com o direito de reivindicar desse poder acções de apoio à melhoria das condições das suas comunidades.

Anteriormente à institucionalização do poder público, as pessoas ou comunidades auto-organizavam-se no sentido de resolver os problemas que as afectavam. A transferência de contribuições financeiras privadas para o poder público passa, assim, a ser acompanhada de uma transferência de competências e obrigações quanto ao desenvolvimento do território. Isto corresponde total ou parcialmente a uma demissão da população quanto ao seu contributo para esse mesmo desenvolvimento, sobretudo, no que respeita à criação de condições essenciais para a vida das comunidades.

A título de exemplo daquilo que acabámos de referir, a conservação das estradas ficava por conta dos próprios agricultores, que realizavam esse trabalho com instrumentos agrícolas bastante rudimentares, pois esse serviço não era subsidiado pela Sub-Prefeitura local, nem pela Prefeitura de São Miguel do Oeste. Os agricultores eram convocados semestralmente com o objectivo de realizar trabalhos de reparação das estradas municipais.

A incapacidade do poder público local de alcançar um equilíbrio entre as contribuições privadas e as exigências que lhe são cobradas pela população, está em grande medida na base do surgimento de sentimentos de insatisfação das comunidades e por consequência da criação de associações locais (moradores, agricultores, etc.), que desde cedo foram assumindo uma postura de actores reivindicativos de interesses colectivos face ao poder local. Isto coloca de uma forma bastante clara em cima da mesa questões centrais para este trabalho: investimentos públicos (orçamento), relação entre poder local e as comunidades, assim como a representatividade dos “políticos” e das próprias organizações da sociedade civil. Estas são, aliás, matérias que tivemos oportunidade de abordar no primeiro capítulo deste trabalho.

A criação do Município de Guaraciaba data de 1961, ao conseguir autonomia face a São Miguel do Oeste.

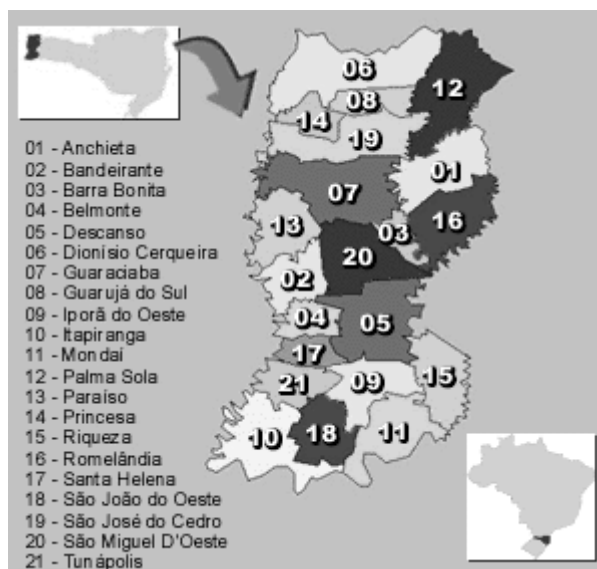
O Município de Guaraciaba⁶⁰

O município de Guaraciaba confina a Norte com São José do Cedro, a sul com São Miguel do Oeste e Paraíso, a leste com Anchieta e Barra Bonita e Oeste com a República Argentina, integrando-se deste modo na sub-região do extremo-oeste

⁶⁰ O sistema estatístico brasileiro revela ainda grandes fragilidades, o que dificultou bastante mais a nossa tarefa de caracterização territorial do município.

catarinense, composta por 21 municípios, sendo São Miguel d'Oeste o principal centro urbano e administrativo da sub-região.

Mapa 3. Extremo-oeste do Estado de Santa Catarina



À imagem do extremo-oeste do Estado, também Guaraciaba é um município essencialmente rural, em que a agricultura representa cerca de 70% da actividade económica local, caracterizada pela pequena propriedade familiar⁶¹, e envolve cerca de 60% da população⁶². O parque industrial do município é pouco consolidado, sendo de destacar algumas unidades ligadas à transformação da madeira.

A área do município é de cerca de 348 Km², estando administrativamente dividida em 4 bairros e 34 comunidade rurais. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁶³, no ano de 2000, Guaraciaba possuía pouco mais de 11 mil habitantes, dos quais cerca de 60% habitavam nas comunidades rurais, e os restantes 40% na cidade de Guaraciaba. Entre 1996 e 2000, o município perdeu 0,04% da população, o que é pouco significativo, sendo no entanto de assinalar que este decréscimo se fiou sobretudo a dever ao êxodo da população rural (- 0,15%). Nesse mesmo período a área urbana no município viu crescer a sua população em cerca de 0,20%. O êxodo rural deve-se, sobretudo, à saída de famílias rurais, ligadas à agricultura, sobretudo os mais jovens, que procura em cidades como Florianópolis, São

⁶¹ Uma exploração agrícola familiar possui uma extensão média de 10 hectares, o que constitui uma realidade claramente distinta da portuguesa.

⁶² Trata-se efectivamente de uma zona rural e essencialmente agrícola.

⁶³ <http://www.ibge.gov.br/>

Paulo, Porto Alegre, entre outras, oportunidades de educação e emprego mais condizentes com as suas aspirações.

Com o êxodo das famílias rurais, ligadas à pequena agricultura, é a própria estrutura fundiária da região que se vai alterando. As terras abandonadas vão sendo adquiridas por famílias com maior poder económico, como forma de alargar as suas explorações. Em muitas situações, o proprietário nem chega a residir na propriedade, delegando numa família contratada para o efeito o trabalho na exploração. Tem-se vindo a assistir à substituição da agricultura familiar tradicional por culturas mais rentáveis, como é o caso do milho, soja⁶⁴, criação de gado ou mesmo reflorestação de determinadas áreas.

A par destas situações, a região enfrenta problemas ambientais sérios, provocados por práticas agrícolas e pecuárias agressivas, como é o caso da utilização de agrotóxicos e das explorações de suinicultura.

É nas novas políticas agrícolas e na cultura dos próprios agricultores familiares que o processo migratório que afecta a região e o município encontra as razões que têm conduzido à reestruturação dos modos de produção agrícola. Aquilo a que vem assistindo na região é a um processo de exclusão dos agricultores familiares, sobretudo daqueles que não estão preparados para esquemas produtivos de grande intensidade, sem capacidade de mecanização das explorações e sem uma cultura de associativismo ou cooperativismo, capaz de favorecer a distribuição dos seus produtos no mercado.

Segundo Airton Fontana, a pequena produção tem vindo a perder o seu papel produtivo,

“não só porque houve uma concentração da produção, fruto desse desenvolvimento capitalista, mas porque uma série de produtos de consumo, típicos da população brasileira, vêm decaindo rapidamente ao longo do tempo. Exemplo disso é o consumo de feijão, de mandioca, abóbora, entre outros produtos típicos, que vêm decaindo rapidamente por força de um processo de urbanização e mudança dos padrões alimentares brasileiros. O brasileiro consome macarrão, sardinha, ovos, embutidos, enlatados, ou seja, consome produtos agroindustriais, não se alimenta mais de produtos naturais, a não ser aqueles que tem a facilidade de encontrar em uma feira livre e possuir um alto poder aquisitivo, podendo comprar legumes. Dessa forma, o que se consome, via de regra, que é agrícola, é somente verdura, o resto é produto da agroindústria” (2001: 50-1).

Depreende-se das palavras do autor que o grande consumo está ligado ao mercado capitalista e que a pequena produção perde terreno no circuito alimentar da

⁶⁴ Tratando-se muitas de vezes de Organismos Geneticamente Manipulados, vulgarmente conhecidos como transgénicos.

população brasileira, com reflexos claros no êxodo rural do território em análise. Esta não é, aliás, uma realidade específica deste território, pois trata-se de um processo à escala mundial.

A competitividade da região nas décadas de 60, 70 e 80 deveu-se a uma interacção, apoiada pelo Estado, entre as produções agrícolas diversificadas de carácter familiar com o sector privado agroindustrial. A extracção de madeira local e a sua venda na Argentina⁶⁵ serviam como complemento à actividade agrícola. A par disto, verificava-se ainda a existência de linhas especiais de financiamento e apoio técnico do sector público às explorações. Esta conjugação de factores foi altamente favorável para os agricultores familiares, que puderam assim ampliar as suas fontes de rendimento, sem que isso viesse a significar sustentabilidade das explorações.

O declínio das explorações agrícolas familiares a partir da década de 80 fica-se a dever a um conjunto de factores, nomeadamente: a redução drástica da suinicultura, de 67 para 20 mil produtores, com tendência para a concentração; diminuição do volume de recursos de crédito agrícola e aumento das taxas de juros; esgotamento dos recursos naturais explorados acima das suas possibilidades; redução das áreas de cultivo de milho, soja, numa média de cerca de 23,5 mil ha/ano nos últimos catorze anos; e redução da rentabilidade das explorações, sobretudo as mais ligadas aos produtos tradicionais (Fontana, 2001).

Os fracos rendimentos agrícolas impedem a poupança por parte das famílias, o que é bastante problemático num quadro de crise da actividade. Outro dos problemas que as explorações familiares enfrentam é a falta de mecanização e automação, situação que tem vindo a ser minimizada, em Guaraciaba, através da prestação de serviço público nesta área, exactamente por via de prioridades levantadas no âmbito do processo do OP. Outra das situações que se torna visível no território é o estado de degradação de algumas habitações, sobretudo, nas zonas rurais.

A classificação do município, em termos do Produto Interno Bruto (PIB), per capita, em 2000, era de 14º lugar no quadro da sub-região e de 247º no âmbito do Estado, com um valor de \$ 4.108,00 por indivíduo. Segundo os dados disponíveis, entre 1996 e 2000 verificou-se um crescimento deste indicador, no valor de 17,20%.

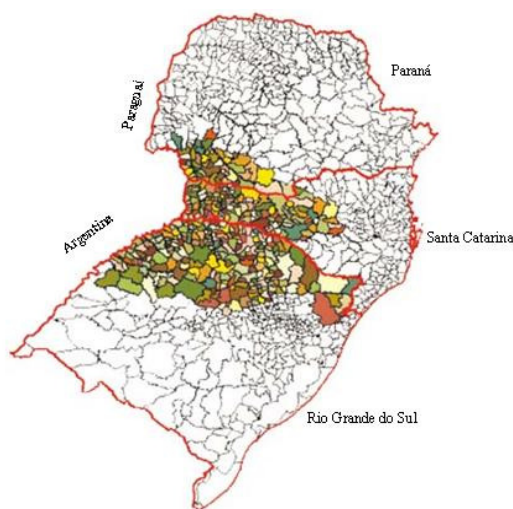
O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município era de 0,784, em 2000, posicionando-se em 4º lugar na região e 142º no Estado de Santa Catarina. No

⁶⁵ País que teve uma política diametralmente oposta à do Brasil, impedindo o derrube de árvores. Isso transformou a Argentina num mercado privilegiado de venda da madeira extraída pelos brasileiros.

caso do Índice de Desenvolvimento Social (IDS), este era em 2001 de 0,858, ficando o município em 9º lugar na região e em 142º lugar no Estado (Balanço Social, 2003).

Guaraciaba integra actualmente a chamada Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul⁶⁶, que abrange o norte do Estado do Rio Grande Sul, o oeste do Estado de Santa Catarina e o sudeste do Paraná, compreendendo 415 municípios, num total de 139 mil km² e uma população de mais de 4 milhões de habitantes.

Mapa 4. Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul



Fonte: <http://www.mesorregiao-gfm.org.br>

Apesar da longa história de ocupação humana neste território, a sua taxa de urbanização é relativamente baixa em relação ao país, cerca de 65%, concentrando uma parcela significativa de população em zonas rurais. Este território é marcado por

“empobrecimento relativo da Mesorregião; pressão dos sistemas produtivos sobre os recursos naturais; crescente perda de dinamismo da economia regional, frente ao contexto de globalização e competitividade; dificuldade de inserção da pequena prioridade rural no mercado e as precárias condições de moradia de parcela significativa da população, com deficiências de saneamento básico, acesso à saúde e educação. Como consequência dos factores elencados, advém a baixa capacidade de absorção de mão-de-obra e retenção da população, gerando êxodo rural e emigração regional” (Fórum da Mesorregião, 2003: 12)

⁶⁶ Para mais informações consultar <http://www.mesorregiao-gfm.org.br/>

A agropecuária e agroindústria constituem a base da estrutura produtiva da região, sendo os produtos de maior relevância “*os grãos, suínos, aves, bovinos de corte e leite, frutas, erva-mate e fumo*⁶⁷” (Id., Idib.).

⁶⁷ Mais conhecido entre nós como a folha do tabaco.

Anexo 3: Guiões de entrevista

Entrevista com Deputado Estadual Padre Pedro Ex-prefeito de Guaraciaba (1997-2002)

Contextualização histórica do OP de Guaraciaba

1. Como surgiu a ideia de implantar o OP em GBA?
2. O OP fez parte da sua campanha eleitoral para a Prefeitura?
3. Como reagiam as pessoas a essa promessa? Entendiam o significado do OP?
4. Foi pacífica a adoção do OP? Teve resistências? De quem?
5. Como foi o processo de implantação e organização do OP em GBA?

Democracia representativa VS Democracia participativa

6. O OP é para si um verdadeiro instrumento de aprofundamento democrático?
7. Quais as diferenças que o OP impôs ao funcionamento e à governação do município?
8. Sentiu mais controle à acção do poder público?
9. Esse controle implicou perda de autonomia?

Cooperação e consenso entre os diferentes actores

10. A participação da população acabou por contribuir para uma maior legitimação da acção do executivo? Em que medida é que isso se pode ter verificado?
11. A relação entre os poderes executivo e legislativo sofreu alterações após a adoção do OP?
12. E a relação com a oposição sofreu alterações?
13. Qual a opinião da oposição face ao OP?
14. E como foi a adesão do seu partido à adoção do OP? Teve resistências?

O município e a sua população

15. Como caracteriza a população do município?
16. E o município?

Colectividades locais e o OP

17. Como tem sido o envolvimento das colectividades locais no processo do OP?
18. A relação dessas colectividades com o município sofreu alterações após a adoção do OP?
19. O OP tem funcionado como instrumento de apoio ao dinamismo associativo? Em que medida?

Como caracteriza a população que participa no processo do OP

20. Como caracteriza a população que tem participado no processo do OP:
 - São pessoas ligadas às colectividades
 - São mais do meio rural ou do urbano
 - Em termos de formação
 - Em termos de intervenção concreta no processo do OP

Participação

21. Como funcionava o processo do OP nos seus mandatos?
22. Esse processo sofreu algum tipo de alteração ao longo dos seus mandatos? Se sim, quais as razões?
23. Até onde era permitida a participação da população no processo do OP?
24. Qual o real poder de decisão da população nesse processo?

OP e o desenvolvimento do município

25. Considera que se verificou uma inversão das prioridades de investimento a partir do momento em que se abriu o processo do OP?
26. Considera que em algum momento, as prioridades seleccionadas pela população não eram as mesmas que o executivo seleccionaria?
27. Considera que a participação da população trouxe contributos para o desenvolvimento do município, que sem essa participação não seriam alcançados? Exemplifique.
28. Esses contributos permitiram diminuir as assimetrias entre os espaços rural e o urbano do município? Exemplifique.

Não participação

29. Apesar da abertura de um espaço de participação e da sua institucionalização, existe uma maioria esmagadora da população que não participa. Tem alguma justificação para esta situação?
30. Como pensa que esta situação poderia ser alterada?

O OP hoje e no futuro

31. Como vê o OP hoje, depois de ter saído há cerca de dois anos da Prefeitura?
32. Apesar de o OP não ter força de lei, considera que ele está de facto institucionalizado?
33. O que considera que pode acontecer com o OP se em próximas eleições mudar o partido do governo?

Deseja fazer mais algum comentário?

Entrevista com Airton Fontana Prefeito de Guaraciaba (2002-2005)

Herança e continuidade do OP de Guaraciaba

1. Já conhecia o OP em GBA antes de se tornar Prefeito? Participava no processo?
2. Quando tomou posse como Prefeito porquê que decidiu dar continuidade ao OP?
3. O OP fez parte da sua campanha eleitoral para a Prefeitura?
4. Já colocou a hipótese de acabar com o processo do OP em GBA?
5. Como funciona o processo do OP em GBA?

Democracia representativa VS Democracia participativa

6. O OP é para si um verdadeiro instrumento de aprofundamento democrático?
7. Quais as diferenças que o OP impôs ao funcionamento e à governação do município?
8. Sentiu mais controle à acção do poder público?
9. Esse controle implicou perda de autonomia?

Cooperação e consenso entre os diferentes actores

10. A participação da população acabou por contribuir para uma maior legitimação da acção do executivo? Em que medida é que isso se pode ter verificado?
11. A relação entre os poderes executivo e legislativo sofreu alterações após a adopção do OP?
12. E a relação com a oposição sofreu alterações?
13. Qual a opinião da oposição face ao OP?
14. E como foi a adesão do seu partido à adopção do OP? Teve resistências?

O município e a sua população

15. Como caracteriza a população do município?
16. E o município?

Colectividades locais e o OP

17. Como tem sido o envolvimento das colectividades locais no processo do OP?
18. A relação dessas colectividades com o município sofreu alterações após a adopção do OP?
19. O OP tem funcionado como instrumento de apoio ao dinamismo associativo? Em que medida?

Como caracteriza a população que participa no processo do OP

20. Como caracteriza a população que tem participado no processo do OP:
 - São pessoas ligadas às colectividades
 - São mais do meio rural ou do urbano
 - Em termos de formação
 - Em termos de intervenção concreta no processo do OP

Participação

21. O OP sofreu algum tipo de alteração ao logo dos seus mandatos? Se sim, quais as razões?
22. Até onde é permitida a participação da população no processo do OP?
23. Qual o real poder de decisão da população nesse processo?

OP e o desenvolvimento do município

24. Considera que se verificou uma inversão das prioridades de investimento a partir do momento em que se abriu o processo do OP?
25. Considera que em algum momento, as prioridades seleccionadas pela população não eram as mesmas que o executivo seleccionaria? Como actuou nesse caso?
26. Considera que a participação da população trouxe contributos para o desenvolvimento do município, que sem essa participação não seriam alcançados? Exemplifique.
27. Esses contributos permitiram diminuir as assimetrias entre os espaços rural e o urbano do município? Exemplifique.

Não participação

28. Apesar da abertura de um espaço de participação e da sua institucionalização, existe uma maioria esmagadora da população que não participa. Tem alguma justificação para esta situação?
29. Como pensa que esta situação poderia ser alterada?

O OP hoje e no futuro

30. Como vê o OP hoje?
31. Apesar de o OP não ter força de lei, considera que ele está de facto institucionalizado?
32. O que considera que pode acontecer com o OP se em próximas eleições mudar o partido do governo?

Deseja fazer mais algum comentário?

Entrevista com Presidente da Câmara de Vereadores de Guaraciaba Idivar Plácido Pasinato

O OP em Guaraciaba

1. Como tomou conhecimento do OP em GBA?
2. Alguma vez participou no processo? Em que qualidade?
3. O OP fez parte da sua campanha para a Câmara dos Vereadores?
4. Conhece como funciona o processo do OP em GBA?

Democracia representativa VS Democracia participativa

5. O OP é para si um verdadeiro instrumento de aprofundamento democrático?
6. Quais as diferenças que o OP impôs ao funcionamento do órgão legislativo?
7. Sentiu mais controle à acção do poder público?
8. Esse controle implicou perda de autonomia? Já se sentiu impedido de votar num dado sentido a proposta orçamentária do governo num dado ano, pelo facto de ter sido participada pela população?

Cooperação e consenso entre os diferentes actores

9. A participação da população acabou por contribuir para uma maior legitimação da acção do executivo? Em que medida é que isso se pode ter verificado?
10. A relação entre os poderes executivo e legislativo sofreu alterações após a adopção do OP?
11. E a relação entre o partido do governo e da oposição sofreu alterações?
12. Qual a sua opinião pessoal sobre o OP?
13. E a opinião do seu partido é a mesma?

O município e a sua população

14. Como caracteriza a população do município?
15. E o município?

Colectividades locais e o OP

16. Como tem sido o envolvimento das colectividades locais no processo do OP?
17. A relação dessas colectividades com o município sofreu alterações após a adopção do OP?
18. O OP tem funcionado como instrumento de apoio ao dinamismo associativo? Em que medida?

Como caracteriza a população que participa no processo do OP

19. Como caracteriza a população que tem participado no processo do OP:
 - São pessoas ligadas às colectividades
 - São mais do meio rural ou do urbano
 - Em termos de formação
 - Em termos de intervenção concreta no processo do OP

Participação

20. Sabe se o OP sofreu algum tipo de alteração ao longo dos anos? Se sim, sabe quais as razões?
21. Até onde é permitida a participação da população no processo do OP?
22. Qual o real poder de decisão da população nesse processo?

OP e o desenvolvimento do município

23. Considera que se verificou uma inversão das prioridades de investimento a partir do momento em que se abriu o processo do OP?
24. Considera que em algum momento, as prioridades seleccionadas pela população não eram as mesmas que as do poder executivo ou do legislativo? Como actuou nesse caso?
25. Considera que a participação da população trouxe contributos para o desenvolvimento do município, que sem essa participação não seriam alcançados? Exemplifique.
26. Esses contributos permitiram diminuir as assimetrias entre os espaços rural e o urbano do município? Exemplifique.

Não participação

27. Apesar da abertura de um espaço de participação e da sua institucionalização, existe uma maioria esmagadora da população que não participa. Tem alguma justificação para esta situação?
28. Como pensa que esta situação poderia ser alterada?

O OP hoje e no futuro

29. Como vê o OP hoje?
30. Apesar de o OP não ter força de lei, considera que ele está de facto institucionalizado?
31. O que considera que pode acontecer com o OP se em próximas eleições mudar o partido do governo?

Deseja fazer mais algum comentário?

Anexo 4: Entrevistas transcritas

Gustavo Santis (Ex-coordenador do OP e técnico da Prefeitura de Guaraciaba)

Início do Processo

Antes de iniciar a governação popular aqui em Guaraciaba, em 1997, o pessoal visitou algumas experiências, principalmente em Rio Grande do Sul. Numa dessas visitas em Ronda Alta, o pessoal me encontrou e eu acabei vindo para cá. Desde o início o pessoal começou e enfocar a questão da inversão de prioridades e da transparência do Governo, e para preparar uma proposta participativa na elaboração do orçamento. A ideia começou antes de assumir o Governo e no plano do Governo isso já surgia como proposta.

A ideia foi levar para fora do Governo a situação da Prefeitura. Como é que ela se encontrava financeiramente, porque na época a gente pegou um município totalmente desequilibrado financeiramente, com dívidas. A ideia era jogar para fora a problemática interna, e começar a discutir com a comunidade, a partir dessa prestação de contas, formas de recuperar o poder público local e começar a definir o que era mais prioritário. Se tinha poucos recursos era necessário fazer uma discussão sobre o que era mais prioritário. Nos primeiros anos praticamente não se tinha recursos para investimento. Então primeiro foi feita essa reparação financeira do Município, para ao fim de três ou quatro anos o município passar a ter alguma capacidade de investimento.

No primeiro Governo praticamente não se investiu nada, porque não tinha o que investir. Então o partido se manteve no Governo devido à transparência que houve na gestão pública. A gente só ia lá (às comunidades) prestar contas. Não havia para investir. A comunidade entendeu e não houve aquela cobrança. Então, nesse primeiro momento foi a transparência, a honestidade. Essas foram as principais marcas do primeiro Governo.

No primeiro ano a gente trabalhou [nas reuniões públicas] a noção de orçamento público. Tem que ter essa noção do que é um orçamento público. Como é que funciona a despesa pública que não é como a despesa particular. Tem que ter a previsão do ano anterior. Então a gente trabalhou alguns conceitos assim, levando para o pessoal quais são as receitas do Município e como é que se procede à despesa pública.

Foi a Prefeitura que determinou os locais das reuniões. A gente pensou criar regiões mas aí não íamos conseguir dialogar com todo o mundo. Como já tem as comunidades, a gente teve que fazer as reuniões em todas elas. Se nós fossemos tentar agrupar a participação seria menor. Considerando as reuniões da cidade fazemos em torno de 40 reuniões por ano.

No início do processo é definido um percentual do orçamento para colocar à participação. Esse valor anda em torno dos 5% do orçamento para investimento. Esse valor varia, dependendo da capacidade da Prefeitura buscar recursos fora. Mesmo definindo apenas 3 prioridades para o OP, as outras prioridades ficam definidas e se o Município conseguir ir buscar recursos fora, poderá satisfazer também essas outras prioridades [principalmente através de emendas parlamentares ou de projectos encaminhados para os ministérios].

Houve anos em que se conseguiu cumprir o previsto no OP, outros em que não se conseguiu, assim como outros em que se cumpriu mais do que as principais prioridades definidas. No começo houve uma dificuldade em executar o previsto mas depois era feita a prestação de contas e tudo isso era avaliado pelas comunidades. É dito o que não foi feito, porquê que não foi feito.

Tradição associativa em Guaraciaba

No início essa mobilização das pessoas foi bem mais fácil no meio rural pela organização que as pessoas já têm. Em meio rural já existe uma estrutura comunitária. Lá tem uma dedicação na comunidade que não existe na cidade. Esse pessoal do interior tem o hábito de se reunir, tanto para o culto [igreja], tanto para a discussão de outras problemáticas locais. No início, na parte rural isso foi simples. Agora o desafio tem sido a parte urbana e até hoje a gente não consegue dialogar com esta população. A participação aqui é muito baixa. Já tentámos metodologias diferentes, inclusive reunir o pessoal nas casas, reunir identificando uma certa região, mas existe uma dificuldade de trazer esse pessoal para fazer um diálogo.

Relação entre política e religião.

Na época em que o Pedro era Prefeito existia uma relação directa entre política e religião. Como padre ele ia na comunidade no fim-de-semana rezar o culto e a meio da semana ela ia fazer uma reunião do Orçamento. Com a saída do Pedro da Prefeitura essa relação entre política e religião ficou um pouco mais distante.

Nem todos os membros do Governo têm uma relação directa com a religião. A relação de votos vem diminuindo. Existe um desgaste ao fim de 3 governos e existem sectores da população com quem o governo tem dificuldade em dialogar. Eu acho que existe um desgaste e um afastamento nessa questão da participação. E até porque o OP não é processo novo e nós não soubemos inovar.

Nós estamos no 9º ano de OP e ainda não temos um coordenador do OP eleito. Devia existir uma pessoa só para trabalhar a questão do OP e para poder dialogar com esses sectores que a

gente não consegue dialogar, principalmente a cidade. Também é preciso dizer que muita coisa foi feita neste período e que muitas das prioridades das comunidades foram resolvidas. Mas é assim, eu acho que o Governo agora faz o OP porque tem que fazer. O OP deixou de ser a prioridade do Governo. O pessoal está mais preocupado em fazer os grandes projectos aqui na cidade. Tem 20 ou 30 obras para inaugurar. O pessoal está mais nesse foco. Tem alguns recursos que nunca se tinha conseguido antes para projectos piloto. Tem um monte de obra para concluir e um volume de trabalho muito grande. O ano passado foi um ano eleitoral, então este ano eu percebo uma certa apatia do pessoal em relação ao OP. Espero que no próximo ano isso possa mudar. Seja inovado o processo e seja designado alguém para assumir isso. Se continuar assim a participação será cada vez menor.

Nunca teve uma pessoa dentro da Prefeitura só para se dedicar ao OP. Sempre foi alguém que acumulava com outras funções e acabava tendo pouco tempo para o OP. É verdade que num município pequeno as limitações financeiras e do quadro de pessoal coloca dificuldades em ter uma pessoa só para o OP. O ideal seria dispor de uma pessoa só para isso, para inovar o OP e para agarrar esse processo. Você que está pesquisando e está percebendo. Não há uma organização dos dados, não há um histórico. Isso já passou por 3 ou 4 pessoas. Isso não está sistematizado e isso dificulta.

Ciclo do OP de Guaraciaba

1ª Fase

Período de organização interna na prefeitura, definição do cronograma das reuniões (em torno de 40 reuniões anuais), elaboração do material para a prestação pública de contas (ponto de situação dos investimentos aprovados no OP do ano anterior e situação financeira global da Prefeitura), definição dos critérios para o OP (privilegiar as comunidades que participam mais, ou seja, por cada 5 participantes numa dada comunidade é preenchido um questionário com solicitações de investimento público) e a organização das reuniões públicas.

Se tiverem menos de 5 pessoas também se recolhe pelo menos 1 questionário ou então procura-se marcar uma nova reunião pública na comunidade para que a participação seja maior. Também pode acontecer que a Prefeitura deixe os questionários na comunidade para que sejam preenchidos depois pelas pessoas. Os Conselheiros mais antigos já conhecem bem o processo do OP e podem eles próprios dinamizar a reunião na sua comunidade à posteriori. No Domingo depois do culto isso já aconteceu várias vezes. As pessoas organizam-se e preenchem os questionários.

Em cada questionário são elencadas 5 prioridades. Por cada 5 pessoas é preenchido um questionário. De um modo geral, a tendência é de os questionários serem preenchidos de forma igual dentro de cada comunidade, ou seja, escolhendo as mesmas prioridades. Assim, existe mais probabilidades de ser escolhida a primeira prioridade para o município.

À primeira prioridade escolhida por cada comunidade são atribuídos 5 pontos, à segunda prioridade 4 pontos, à terceira prioridade 3 pontos, à quarta prioridade 2 pontos e à quinta prioridade 1 ponto. Este trabalho de pontuação é feito pela Prefeitura.

2ª Fase

Recolha dos contributos das reuniões públicas e contagem das prioridades.

3ª Fase

Assembleia Geral do OP e aprovação do Orçamento.

Dadas as limitações financeiras da Prefeitura, o foco do OP é o município e não comunidade a comunidade. As comunidades devem ter uma visão do município. São também discutidas as necessidades de cada comunidade mas mais ao nível de serviços da Prefeitura (atendimento na saúde, transporte escolar, qualidade das estradas, programas agrícolas, etc.), do que propriamente de investimentos em obras.

Olhando o percurso histórico do OP, em 1997, o município encontrava alguns problemas sérios: as estradas estavam em péssimo estado, o que dificultava o acesso às comunidades e o escoamento dos produtos por parte da população; dificuldades com o transporte escolar; a Prefeitura não tinha máquinas para resolver problemas como o das estradas. No início do OP a prioridade foi a aquisição de máquinas por parte da Prefeitura para melhorar as estradas. Só depois das estradas é que começaram a emergir outros problemas como o da saúde e das infra-estruturas urbanas.

Na Assembleia do OP podem verificar-se alterações em termos de prioridades. Depois das reuniões públicas do OP, de recolhidas as prioridades da população, de compatibilizadas essas prioridades com as prioridades e com a disponibilidade orçamental da Prefeitura, é elaborada uma proposta de OP por parte da Prefeitura a apresentar à Assembleia do OP. De acordo com a disponibilidade orçamental da Prefeitura poderão ser incluídas ou excluídas prioridades na proposta final de OP. Poderão ser contempladas prioridades mas que só serão executadas caso a Prefeitura consiga recorrer a financiamentos não previstos inicialmente no orçamento (fundos estaduais, federais ou outros).

Umam pessoas colocam «melhoria de estradas», outras colocam «aquisição de equipamento para melhoria de estradas». Na hora da tabulação você vai ter que fazer uma interpretação disso. Nem sempre o que as pessoas escrevem em termos de prioridades é totalmente perceptível, pelo que é necessário fazer uma interpretação daquilo que as pessoas querem. Quando o nosso pessoal fica na reunião, é possível fazer uma discussão com as pessoas para perceber ao certo o que pretendem. Quando o nosso pessoal não fica na reunião, pode ser necessário fazer essa interpretação. Caso seja necessário faz-se um contacto com o Conselheiro da comunidade para esclarecer alguma dúvida, mas geralmente isso não chega a acontecer, porque aqui se consegue fazer essa interpretação.

Essa interpretação pode oferecer dúvidas. Como são esclarecidas?

No início aparecia muito a «melhoria de estradas». Nessa altura nós sabíamos que o problema era a falta de máquinas para melhorar as estradas. Hoje se voltar a aparecer «melhoria de estradas» nós sabemos que o problema não é mais máquinas mas alguma deficiência no serviço. O problema de estradas hoje já não é geral. O problema hoje é no acesso à propriedade. Provavelmente esta não vai ser uma prioridade geral mas vamos pelo menos conseguir detectar o problema daquela comunidade específica que apontou o problema. Ai não vai ser necessário um investimento porque nós temos a infra-estrutura. Aí direccionamos o problema para a Secretaria de Obras. Cada comunidade tem um Conselheiro na Secretaria de Obras. Então geralmente o Secretário está informado da situação de cada comunidade. Esse Conselho reúne e define qual é o cronograma de trabalhos da Secretaria de Obras. Geralmente o conselheiro que representa a comunidade na Secretaria não é o mesmo o que está no OP. O Conselho define o seu cronograma. Podem definir que em primeiro lugar vão trabalhar sobre a melhoria de estradas e que só depois poderão trabalhar na melhoria dos acessos às propriedades particulares. Se for necessário também marcam visitas aos locais para ver o estado das estradas.

Se são definidas prioridades e não projectos concretos, como é que a Prefeitura consegue fazer essa interpretação para prever os investimentos no OP?

Aí já se tem um debate em cada Secretaria. Cada Secretaria tem um Conselho. Por exemplo, o Conselho de Saúde discute a temática da Saúde. Esta discussão é fora do processo do OP. Geralmente o Conselho da Saúde também vai estar representada na Assembleia do OP, e vai lá para defender as prioridades da área da saúde. Como há um representante de cada comunidade nas Secretarias, as pessoas já têm uma noção das prioridades de cada Secretaria. Porto Alegre trabalha com as temáticas em Assembleias do OP. Nós não trabalhamos

directamente com as temáticas no OP. Trabalhamos as temáticas nas Secretarias. Cada Conselho reúne com periodicidades diferentes.

Quando fazemos as reuniões do OP nas comunidades, as coisas já surgem especificadas. Se a prioridade é saúde, a questão já surge identificada. Pode ser necessidade de «farmácia básica», «laboratório de análises municipal», «máquina de Raio X», etc. Já surge que tipo de obra ou que tipo de serviço é que entra na prioridade da saúde.

Como é feita a eleição dos Conselheiros?

A própria comunidade define na reunião quem é o conselheiro. Na reunião é feita uma acta de presenças e naquela acta já se coloca o nome do conselheiro. Cada comunidade tem um conselheiro. Não existe um método proporcional.

Como é feita a condução das reuniões públicas do OP?

A reunião é conduzida por alguém da Prefeitura. Geralmente procuramos que o Prefeito esteja presente em todas as reuniões, assim como os Secretários Municipais e o coordenador do OP. É muito difícil ter toda esta equipa nas reuniões. Geralmente, temos em média 3 pessoas da Prefeitura nas reuniões do OP – o Prefeito, um secretário e o coordenador do OP.

Geralmente nestas reuniões se faz uma prestação de contas e uma apresentação do Governo sobre o estado do Município. Se procura colocar a visão do Governo. Nós temos uma visão interna e essa visão é posta nas reuniões. Nós achamos que temos dificuldade nisto, achamos que devem investir nisto, etc. Difícilmente você é isento. Nem sempre a visão do Governo é a visão da comunidade.

Pode ocorrer um lobby dos Secretários que participam nas reuniões nas comunidades, para os problemas da sua área. Isso pode ter influência nas prioridades definidas pelas comunidades. Já teve um ano em que eu verifiquei isso. Teve uma Secretaria que se articulou e ela conseguiu, através do Conselho vinculado a essa Secretaria, prever os investimentos que precisava no Orçamento.

Uma orientação que damos ao nosso pessoal que vai para as reuniões é para não participar na discussão, só se for necessário para tirar alguma dúvida ou para esclarecer algum aspecto.

Como é que a Prefeitura consegue compatibilizar as prioridades globais com os investimentos específicos em cada comunidade?

A visão local geralmente ela não envolve um grande investimento. Pelo que a gente percebe, a visão local está mais relacionada com a qualidade do serviço prestado. Então geralmente vem o problema do funcionário que não atendeu bem, do operador que não executou bem o serviço, do cidadão que não foi bem atendido na saúde, pelo remédio que faltou. As questões que surgem são mais em relação ao serviço e não tanto ao investimento. Esse é o retorno que a Prefeitura tem sobre a qualidade dos serviços. Não surgem propriamente demandas de investimentos nas comunidades. São questões de serviços. A gente praticamente não trabalha com essa visão do local.

Porcentagem do Orçamento para o OP

6 a 8% para o OP, o que corresponde a cerca de 600 a 700 mil Reais.

O OP quando começou correspondia a cerca de 2 ou 3% do orçamento de investimento do município. Com o tempo foi aumentando a capacidade de investimento da Prefeitura.

Antes de 1997 o Município sempre gastou mais do que arrecadou. Nós fizemos uma recuperação histórica. Em período eleitoral o deficit era ainda maior. Chegava quase aos 10%. Nessa época não existia lei fiscal no Brasil. A lei veio depois responsabilizar os poderes públicos pela gestão do dinheiro público. A partir do momento em que se conseguiu equilibrar as finanças do município, foi sendo possível afectar mais dinheiro ao OP.

Nós aqui temos um sector que se preocupa com questões de planeamento de captação de recursos. Então, trabalhamos em média com cerca de 30 projectos por ano. As demandas que surgem no OP nós procuramos atender ao máximo possível, mesmo tentando captar recursos fora do orçamento do município. Demandas que não ficam incluídas no OP, podem depois vir a ser correspondidas com a captação de recursos fora do Orçamento da Prefeitura.

A relação com os Conselheiros termina no final da Assembleia do OP. Só voltamos ao contacto com eles no OP do ano seguinte, para a prestação de contas e novas reuniões nas comunidades.

Aqui não dividimos o investimento por região [comunidades ou bairros]. Aqui discute-se o município, o todo. Aqui é diferente de Porto Alegre. Os municípios pequenos não têm como utilizar essa fórmula. Como a capacidade de investimento é curta, você poderia acabar privilegiando apenas algumas comunidades. Aí, cada comunidade vai querer um campo de futebol, vai querer coisas supérfluas até, vai querer lá um local para fazer festa. Aí os recursos vão ser mal aplicados. Então a gente sempre tirou fora a questão de discutir o investimento lá na comunidade. Se eles definirem um laboratório de exames, isso vai atender toda a população

e não penas uma comunidade. Se nós implantarmos um laboratório de exames aqui, toda a gente vai ter exames gratuitos. Tem que ter essa visão para atender toda a comunidade. Nas demandas da população surgem questões locais de cada comunidade e questões globais. Nós também damos resposta às demandas locais mas essa vão ficar lá atrás, porque aí só aquela comunidade que indicou. Não fica como prioridade dentro do OP, porque na hora de votar as outras comunidades não vão dizer que é para executar o investimento naquela comunidade lá. Essas prioridades locais vão aparecer no final da lista. Vão ser excluídas. Por exemplo, na saúde o município está dividido em três regiões. Se alguma comunidade quer uma unidade de saúde só para si, isso não vai ser possível. Não tem como suportar o custo disso. O que se pode fazer é melhorar o Centro de Saúde que abrange também essa comunidade. Melhorar o serviço.

A decisão final sobre onde se vai aplicar o investimento do OP cabe à Assembleia-geral do OP. Em alguns casos discute-se na Assembleia a prioridade geral onde vão ser aplicados os recursos, noutros discute-se logo o projecto ou projectos específicos que vão entrar no OP.

Por exemplo, no início quando se discutia a melhoria de estradas, o pessoal escolheu como prioridade a aquisição de máquina para melhorar as estradas. O que não fica definido é qual a máquina que se vai comprar. Essa autonomia de escolher a máquina coube ao Município. Já se tinha na altura é uma noção do custo desse tipo de máquina. É uma questão vista internamente.

Tem outro exemplo – «repasso de recursos para o fundo municipal de desenvolvimento rural». Surgiu lá uma questão relacionada com o «Programa Troca – Troca» de sementes. (o produtor recebe a semente este ano, planta e colhe e só aí é que ele vai efectuar o pagamento ao município). Esse repasse de recursos para esse fundo municipal tem exactamente esse objectivo. Reforçar esse fundo para poder efectuar o Programa Troca – Troca. Depois de efectuado o repasse é o Conselho Municipal de Agricultura que define os critérios de como vai ser aplicado e gerido o Programa.

Outro exemplo – «Repasso de recursos para manutenção do hospital.» O hospital não é uma entidade pública. É uma entidade de beneficência, com carácter de utilidade pública. Como essa entidade passava por dificuldades, foi definido que o Município repassasse recursos para manter o hospital.

Outro exemplo – Aqui foi definido o «embelezamento da cidade». Isso aqui é bem genérico mas apareceu lá (no OP). Que tipo de serviço é necessário? É sinalização, pintura das faixas. Aí foi feito um orçamento. Para tu ter uma ideia, teve uma rua que dá acesso, é uma das principais ruas do município que dá acesso ao interior. Essa rua é urbana e estava toda esburacada. Quem definiu pavimentar essa rua foi o pessoal do interior. Foi o próprio pessoal do interior que teve a visão de que essa rua deveria ser pavimentada.”

De que forma o OP contribui para diminuir as assimetrias entre o rural e o urbano?

Se nós fizermos uma retrospectiva histórica, o OP é sobretudo para o interior, porque como a gente tem essa dificuldade de dialogar com a cidade, o pessoal do interior participa mais, então o recurso de investimento acaba sendo mais direcionado para o interior. O pessoal do interior mobiliza-se mais. É mais fácil mobilizar.

Essa questão da mobilização do pessoal da cidade é difícil. É uma questão que nós temos como deficiência. Talvez até pelo conflito político que aqui na cidade é maior. A Administração é mais forte no interior do que na cidade. Teve sempre a maioria dos votos no interior. Talvez seja isso um dos factores. Aqui na cidade existe um maior equilíbrio entre o PT e o PMDB. Aqui na cidade, o pessoal fica todo o dia fora trabalhando. Será que no final da tarde o pessoal ainda vai sair, umas 19h30 ou 20h00 para ir para uma reunião, para discutir investimento público? Eles pensam que o pessoal que está lá na Prefeitura é que tem que definir isso. Pode também haver a questão da desconfiança. Algumas pessoas também pensam que quem tem que definir o investimento é a Prefeitura e não a comunidade. Também existe essa visão. Eu não sei dimensionar essas questões mas tem vários factores que contribuem para isso. Eu gostaria de saber.

A partidarização da participação

Se você quer construir o OP tem que afastar a questão partidária. Senão você faz um ou dois anos e depois não faz mais. Isso aí a gente procurou deixar bem claro, mas de uma ou outra forma acaba aparecendo. Aquele conselheiro lá, que é do partido, ele acaba não separando as coisas e se manifestando parcialmente, confundindo até as coisas.

A votação na Assembleia do OP é por maioria. Isso acaba sendo um termómetro que demonstra que não foi partidarizada a discussão. Isso se percebe quando você traz para a Câmara Municipal onde é votado o orçamento. Todos os orçamentos nesse período foram votados por unanimidade, tanto pelos vereadores do partido, como pelos da oposição. Se o pessoal aprovou aquilo ali é porque eles têm o conhecimento que o processo é aberto, é discutido, que o pessoal que tem uma visão diferente também discutiu. Teve anos logo no início em que os Conselheiros acompanhavam a discussão do orçamento na Câmara de deputados. Hoje não acompanham mais, pois os próprios vereadores sabem como foi feito o processo e deixou de haver divergência. Pode até haver uma certa acomodação dos vereadores em fazer uma verificação das coisas. Poucos vereadores dominam essa parte técnica da peça orçamentária. Os vereadores podem ficar mais preocupados com algumas questões mais pontuais, do que propriamente em analisar a peça orçamentária. Se existir algum conflito nós vamos convocar os Conselheiros para estar na reunião. São feitas duas votações e as emendas são feitas na

Comissão. Antes de votarem os deputados fazem as emendas. Então a gente faz o acompanhamento aqui desse trabalho na Comissão. Então se houver algum problema na Comissão a gente pode até convocar os Conselheiros. Também tem existido a preocupação de discutir com os vereadores as coisas antes de mandar para aprovar. E aí nessa discussão podem ser alteradas coisas se for necessário. Procuramos evitar as polémicas lá na Câmara. Claro que em ano de eleição essa questão muda um pouco mas nada fora do normal. A relação de forças na Câmara é de 5 da oposição para 4 do Governo.

Não existe maioria de deputados do PT na Câmara Municipal. Sempre tivemos a minoria. Sem dúvida que esta questão da participação favorece a aprovação do orçamento na Câmara Municipal. Todo o projecto de lei, toda a acção do poder público, se você envolve as pessoas então não tem dificuldade de aprovar as coisas na Câmara Municipal. Nesse período de 8 anos que o PT está no Governo, só teve um projecto rejeitado, isto numa média de 40 ou 50 projectos por ano. Isto sempre com minoria.

Os serviços estão mais centralizados. No sector da Saúde, existem três unidades de saúde descentralizadas.

6 Secretarias Municipais: administração e finanças; saúde e assistência social; educação, cultura, esporte e juventude; transporte, obras e serviços urbanos; agricultura e meio ambiente; indústria e comércio.

Esses investimentos não teriam sido assegurados pela Prefeitura mesmo sem o OP?

Talvez isso fosse feito mas não na ordem em que foi indicado pelas comunidades. Houve uma inversão das prioridades. Se recorrermos a outras metodologias para o OP então vamos no sentido da pulverização dos recursos e aí nós não vamos conseguir dar resposta para a melhoria dos serviços.

Padre Pedro Baldissera (Ex-Prefeito de Guaraciaba – 1997-2002. Deputado Estadual Sta. Catarina)

Início do OP

A existência de experiências de outras administrações populares como o caso de Porto Alegre influenciou as nossas escolhas. O próprio processo eleitoral foi participativo. A elaboração do programa de governo foi participada pelas comunidades. Diferente de todas as outras experiências político-partidárias no que respeita às eleições. Daqui nasce a ideia de que a própria administração pública deveria se participativa. No caso do orçamento levantar as principais demandas.

O governo anterior era constituído pelo PMDB, aliado com o PT. O PT era vice na época. Existia um compromisso de um revezamento, em que partir dessa eleição de 1996 o PT passaria a ser o primeiro e o PMDB seria vice. Como não houve um cumprimento do acordo, automaticamente se deu o rompimento da aliança com o PMDB.

A promessa eleitoral do OP era algo novo e importante, porque despertou curiosidade e interesse no povo. A reacção foi positiva, de aceitação. O poder público em momento nenhum teria aberto ao entendimento da sociedade sobre como funciona ele funciona, principalmente a questão financeira e económica. Esta questão é sempre algo reservado, intocável. Se guardam muitos segredos por detrás disto. Nós chegámos e abrimos isto. Houve assim uma curiosidade do pessoal não só em participar mas ao mesmo tempo em conhecer. As pessoas diziam que pela primeira vez percebiam de onde vinha o dinheiro da Prefeitura, como e onde era gasto, etc. Fazer o orçamento é fácil. Agora o problema maior é o da execução.

O processo do OP começou com uma prestação de contas. Uma apresentação da situação financeira d Município para que as pessoas soubessem a situação real e não se criassem expectativas irrealistas.

A participação rural e urbana

A maior dificuldade tem sido a questão urbana. Tem sido um desafio constante. O interior, até pela sua própria formação, de ter uma comunidade, de participar na comunidade, nas actividades... tem a escola. Isso tem ajudado a reunir com maior facilidade os membros da comunidade. Eles têm um processo de muito maior participação do que a cidade. O urbano é muito mais complicado.

O próprio OP se direccionava muito mais para as demandas do interior. Isto porque a cidade se demitia de participar. A cidade tem sido desafiada a participar para fazer parte deste processo. Aos poucos houve um despertar de lideranças da cidade, enquanto que no interior participa a comunidade. Nas comunidades rurais todos participam, ou pelo menos um de cada família. Na cidade se encontravam algumas resistências que não foram superadas. Em alguns momentos o que se conseguiu foi envolver mais as lideranças. Nesse sentido o OP foi muito mais acolhido no interior do que na cidade. A cidade está muito mais por fora do que se passa no poder público do que o pessoal do interior. Esse pessoal tem acompanhado muito mais, portanto tem muito mais informações.

OP como aprofundamento da democracia

O OP é uma peça de democratização da acção pública; de democratização inclusive dos recursos, de acordo com as necessidades da comunidade. Este é um processo altamente democrático, participativo, que nos desafia a fazermos a democratização dos recursos públicos e também a democratização dos conhecimentos. É uma oportunidade de a gente avaliar a administração a fazer com que os recursos públicos estejam ao alcance das necessidades das diferentes comunidades.

O orçamento pode ser montado dentro de 4 paredes, por técnicos. Às vezes é uma questão de técnica. Neste aspecto o OP traz presente o lado humano das pessoas. Ele exige a sensibilidade para que se imprima uma nova forma de governar, à luz da participação e das necessidades básicas das pessoas.

Tu pode destinar 25% para a educação, 15% para a saúde, mas tu vai aplicar o dinheiro onde, no quê? Então o OP ajuda a trazer esse lado humano, que entra como uma parte integrante do processo administrativo. Muitas vezes isso não é levado em conta, porque o orçamento é visto como uma questão muito mais técnica. Então aí se pode ir imprimindo as políticas públicas de acordo com aquilo que vai sendo elencado pela comunidade.

Sem dúvida que se sente um maior controlo da acção pública com o OP, assim como se sente o compromisso em atender as demandas das pessoas. A sociedade passa a ser um órgão a mais que fiscaliza a nossa acção. As pessoas tornam-se sujeitas do processo e de fiscalização da aplicação dos recursos. Não senti perda de autonomia. Pelo contrário, senti uma partilha da autonomia. É uma relação de compromissos que você estabelece. Você se compromete com a sociedade e esta se compromete com você.

O Prefeito é passageiro. Ele fica 4 e depois pode ficar mais 4, mas a sociedade continua. Por isso se deve avançar com um processo destes, que envolve e cria o compromisso com a sociedade.

Legitimação do poder público

Com a participação das pessoas nós somos ainda mais desafiados. Existe uma cobrança maior por parte da sociedade, o que nos obriga a estar mais próximos dela. Essa cobrança é muito maior pelo facto das pessoas perceberem como funciona o poder público. Essa consciência que a gente conseguiu criar, ela vai comprometendo cada vez mais o administrador.

Relação entre o poder executivo e o legislativo

Aqui se retirou um pouco aquele poder do legislativo, porque a partir do momento em que o executivo descentraliza o poder e vai trabalhando com a sociedade, se retira, entre aspas, um pouco o poder do deputado municipal. O legislativo se coloca com o interlocutor entre o executivo e o cidadão. Com o OP o executivo dialoga directamente com o cidadão e retira assim o papel do deputado. Isto exige também que o legislativo se faça presente no processo, caso contrário ele fica alheio a tudo o que se está discutindo. Isso foi o que se passou aqui. A oposição não participou no processo do OP. Quer se queira quer não isto também uma estratégia de tentar desarticular o processo. O OP desarma totalmente o poder legislativo, porque o espaço de debate é o OP e não a Câmara.

Não dá para imaginar porquê que a oposição não participou. Talvez tenha sido para não dar a credibilidade necessária. Porque se eles vêm e participam do processo, a concepção deles é que poderão estar dando o aval para o processo. A visão deles é a seguinte: 'se eu estiver lá contribuindo, eu estou dando aval para quem está no poder'. É um pensar político muito pequeno. É ainda aquela visão que o orçamento tem que ser feito pelo Prefeito e pelos técnicos. A visão da oposição é essa, de cima para baixo, quem tem o poder é o Prefeito.

Houve vários momentos da oposição para desacreditar o processo do OP perante a população. Foi até na época em que eu já não era mais Prefeito. Tentaram passar a ideia de que só 3 ou 4 pessoas estavam participando no OP. Eles diziam isso mesmo sem estarem participando. Me parece até que houve um certo recuo de participação nos últimos tempos mas as demandas da população sempre foram executadas.

Oposição dentro do próprio partido (PT)

O município é pequeno. Nós procuramos trabalhar com todas as pessoas. Aqui não existem assim diferentes ramificações dentro do partido. Aqui não se destacam as forças. O partido é

que é o centro. A força tem que ser o partido. É assim que vemos aqui em Guaraciaba. Não têm havido divergências internas no partido.

Dinâmica associativa e OP

No interior nós convidávamos a comunidade como um todo. Então lá tinha as associações, as entidades, a igreja. No começo se não houve uma colaboração tremenda por parte da sociedade, nós não teríamos condições de levar adiante a administração. Dentro do quadro em que recebemos o poder público teria sido muito difícil conseguir levar para a frente o nosso trabalho. Aí eu acho importantíssimo o processo de abrir a Prefeitura para o pessoal. A partir do momento em que o pessoal se deu conta, tomou consciência da situação, nós conseguimos não só sensibilizar mas que o pessoal se comprometesse com esse processo, com uma atitude de comprometimento. Na época, por cada Real que entrava estávamos devendo 9. Isso dá para ter uma ideia da situação muito complicada do município. Nós levamos cerca de 5 anos para sanear essa situação. E o processo do OP ajudou muito a esse trabalho, porque a comunidade foi participante e sujeita desse processo. Isso fez diminuir a contestação das pessoas, porque elas tinham consciência da situação.

De lá para cá muitas iniciativas foram-se consolidando também, de associações que foram se dando a partir desse processo do OP. Foram constituídas várias associações, mesma na questão da agro-indústria. Tudo começou a partir disto, porque a gente foi abrindo o debate, as coisas foram sendo levantadas. Foram surgindo várias associações que foram montadas, construídas, sobretudo agro-indústrias no interior, e que são frutos do OP. Essas associações foram montadas tendo em vista a qualidade de vida. São grupos de pessoas que se associam para melhorar a vida delas. É a questão do pessoal permanecer na sua actividade e ter um ganho maior. Todas as agro-indústrias são familiares, mas todas elas com esse cunho de agregar valor à produção.

Tomada de consciência dos problemas do município

Este processo deu uma grande abertura. Eu me recordo de pessoas com 80 anos me dizendo ‘eu tenho 80 anos e é a primeira vez que ouvi falar dessas coisas’.

Uma nova forma de fazer política

Isto é um novo jeito de fazer política. É um novo entendimento e uma nova compreensão do poder público. É uma mentalidade e uma consciência diferentes. Normalmente existe aquela consciência paternalista, de que o poder público é nosso. Os políticos são passageiros. Isto aqui não é nosso.

É uma nova forma de fazer política. A forma como iniciamos a nossa campanha foi algo de espectacular. Geralmente é tudo... são comícios, em que se fala um monte de besteira, um monte de berros, de gritos que não leva a nada, não constrói nada. O que fizemos foi uma revolução política. Os outros partidos ficaram transtornados, sem saber que direcção poderiam tomar. A característica de fazer reuniões e de dar este tipo de encaminhamento eles não tinham. Nunca passaram por uma experiência dessas. Nós imprimimos um novo jeito, uma nova forma de fazer política, de fazer campanha política, de administrar a coisa pública. Tudo isso foi consolidado depois com o OP nos anos seguintes. Assim se deu mais poderio à comunidade. Ela se sentiu mais sujeito do processo. Isso eleva a auto-estima das pessoas, elas se sentem valorizadas. Sentem que estão contribuindo e ajudando. Sentem que são importantes nesse processo.

Dá para notar a diferença. Tu fala com o nosso pessoal ai nas comunidades, que estão habituados a participar e depois vai noutro município, onde o pessoal não participa e parecem dois mundos diferentes.

Perfil dos participantes (rural / urbano)

Em geral o pessoal que mais participou foi o do interior. É um pessoal mais unido e mais simples. Em relação à escolaridade, tínhamos de tudo um pouco, mas é certo que o pessoal da classe trabalhadora, braçal, pessoal mais pobre tem participado mais. No interior não dá nem para dizer, porque no começo todas as famílias estavam representadas, com pelo menos uma pessoas de cada família. Por isso não houve assim muita diferenciação. A cidade é diferente. Tem o comércio e a indústria, é mais difícil mobilizar esse pessoal. Em alguns momentos se conseguiu avançar mas pouco.

Manipulação do processo do OP

Tudo depende da forma como se faz o processo. Pode tranquilamente manipular tudo. Depende de cada município e de cada região, de cada realidade. Nós tínhamos como objectivo fazer tudo com sinceridade e com a maior transparência possível. A palavra da comunidade é algo que se respeitava. O nosso pessoal do interior é bastante activo, que participa na vida da comunidade. O próprio papel da igreja é muito forte. É um papel de informação e esclarecimento. Temos muitas lideranças que participam. Então, mesmo que você quisesse seria difícil manipular, pois as lideranças não iriam deixar.

Por exemplo, em relação aos investimentos eu posso passar um dado irreal. Vamos imaginar: se e tenho 10% de investimento, eu posso dizer que só tenho 5%, e é em cima disso que vamos trabalhar no OP. O restante é para outros gastos ou investimento da administração. Então o

montante para a participação fica mais reduzido. Existe uma série de formas de manipular o processo.

Outro exemplo, as demandas que são levantadas não estão todas ao alcance de todos os conselheiros que vão participar. Por isso você pode trabalhar os dados e organizar as prioridades levantadas como você quiser e apresentá-los aos conselheiros na Assembleia do OP.

Qual o poder de decisão da população neste processo

Se eu sou o executivo, eu posso até decidir as demandas. Agora se eu não executar as demandas... nesse sentido de fazer acontecer. A população tem o poder de discutir e de encaminhar, mas dentro desse limite. Então o poder é bastante limitado, mas eles têm a sua autonomia para discutir, para debater e para enumerar. A execução não passa por eles.

Levantamento de necessidades

Se eu quisesse atender a todas as demandas das comunidades não ia ter como bancar isso, não existe cacifo para isso. Nós aqui estamos a trabalhar não a localidade mas a municipalidade. Desde o início que demos esse enfoque, porque senão vai ser uma briga, porque todos vão querer coisas para si.”

Conselheiros

“Os conselheiros são escolhidos pelas comunidades, então eles têm autonomia para escolher as coisas. Existem coisas que têm que ser mudadas. Por exemplo, na Assembleia se chega à conclusão que alguma coisa tem que ser mudada, então pode ser mudar.

OP e desenvolvimento (inversão de prioridades)

O nosso programa de governo foi construído debatendo com a comunidade. Nós não tínhamos um projecto e um programa definido. Nós levantámos uma dinâmica participativa. Nós fizemos reuniões em todas as comunidades para discutir as prioridades das pessoas, antes de elaborar o programa eleitoral. Fizemos uma primeira rodada de reuniões para levantar as questões e depois uma segunda rodada para apresentar as propostas e saber se as pessoas concordavam. Nós começámos por perguntar às pessoas que município gostariam de ter. Foi em cima de tudo isso que elaboramos uma proposta. Por isso não se pode dizer que houve ou não uma inversão de prioridades, porque as prioridades das pessoas foram levantadas antes de sermos governo.

[A propósito das assimetrias rural e urbano] *A demanda de recursos é tão pequena que você não consegue fazer grandes coisas. Mesmo o OP que determinou que equipássemos bem a Secretaria de Agricultura e a Secretaria de Obras, e as outras Secretarias também, para poder atender melhor o interior, para eles terem uma vida melhor lá na roça, os impactos são pequeninos. A estrutura que temos à disposição é muito pequena para se poder desenvolver certo tipo de actividades. Se melhorou uma série de coisas mesmo assim. O poder público se tornou parceiro no desenvolvimento de algumas actividades, como por exemplo a inseminação, que aqui é uma região essencialmente de gado leiteiro, ou suinicultura. Tem sido debatida a questão de uma parceria entre o poder público e as famílias que estão lá, nessas actividades. É preciso uma parceria para que eles possam desenvolver a sua actividade com menos gastos e terem uma lucratividade maior. A questão da pastagem, dos dejectos suínos, da agro-industria... tudo isso faz parte do debate, da discussão dos investimentos do OP, para que possam ter apoio para continuar a desenvolver a actividade e a permanecer no interior. A questão urbana é outra realidade. Tem a questão do parque industrial, de uma lei de apoio à indústria, à geração de renda, de emprego, etc. Tudo isso é debatido dentro do OP e nós fomos fazendo algumas coisas nesse sentido, apesar do volume de investimento ser pequeno. Mesmo assim ajudou certamente o pessoal do interior.*

Por exemplo a questão das estradas. O OP permitiu-nos perceber que era necessário equipamento para melhorar as estradas para o interior. Eu me lembro em 1998 que havia lugares onde não se passava, não tinha como se passar. Hoje passa o ônibus para recolher os alunos e os passageiros que precisam de vir para a cidade. Tudo isso surgiu no OP. Melhorando a estrada, automaticamente se contribuiu para melhorar o escoamento da produção e para que as pessoas possam continuar a sua actividade.

O pessoal aqui não tem oportunidade de estudo superior. O ensino público superior está centralizado em Florianópolis, na capital estadual (fica a cerca de 750 km de distância). Para ir para uma Universidade particular as pessoas não têm cacifo para bancar. Esta é uma região pobre, o que dificulta sempre ir estudar para fora, no privado ou no público.

Eu até acredito que tenha saído gente do município, isso na verdade é normal. Mas o nosso município aqui foi um dos que saiu menos gente, então isso é um aspecto positivo.

OP e planeamento estratégico (como articular o PE com as demandas localizadas da população)

Essa é uma questão complexa, porque você faz todo o investimento nessa demanda das comunidades e não te sobra cacifo para pensar estrategicamente o desenvolvimento dessa ou outra actividade. Procura-se contrabalançar essas coisas. Se a demanda foi levantada é porque

é importante, é porque existe. Agora para a questão estratégica você tem que ir buscar parceiros fora. O município aqui é essencialmente agrícola, por isso temos que ir buscar recursos e parceiros fora que trabalhem nessa área, para nos ajudar a pensar o município.

Este processo obrigou-nos a ser mais dinâmicos no sentido de ir buscar esses recursos fora. As exigências do pessoal vão surgindo e depois vão cobrando e isso obriga-nos a ser mais dinâmicos e a buscar recursos e parceiros fora, no governo estadual e federal.”

A não participação

Por um lado, a nossa sociedade não está habituada a participar. Geralmente quem está habituado a participar são as lideranças. A sociedade como um todo não está habituada a participar. Por outro lado, o poder público não tem desafiado a sociedade a participar. Não temos dado a oportunidade de a sociedade ser sujeita do processo.

Existe ainda o próprio descrédito da questão pública. As pessoas dizem que é sempre a mesma coisa. Se promete e depois não se cumpre.

A liderança é mais fácil participar. Ela participa dos movimentos, das organizações. Ela está sempre mais activa. Este pessoal é quase certo que participa.

O OP cria um momento e um espaço para o pessoal poder se encontrar. Isto é mais sentido no interior do que na cidade. No interior eles têm mais presente a questão comunitária, o sentido comunitário. Esse é um elemento importante para a participação.

Hoje basicamente existe um equilíbrio em termos de pessoas que vivem no interior e na cidade. É mais ou menos meio por meio.

O futuro do OP

Eu penso que se mudar o partido no governo se vai continuar com o OP mas de um outro jeito, que não vai ser este de se ir lá nas comunidades discutir e levantar as demandas. Esse é um jeito muito nosso [do PT]. Tirando os partidos da linha mais popular, são poucos os que seguem essa linha de convivência popular, de participação, de discutir e debater.

Eles podem continuar com o OP mas de uma forma totalmente diferente. Digo isto até por outras experiências em que saiu o PT e dizem que continuam com o OP, mas você vai ver e não tem nada de participativo. Acaba. Não existe nem oportunidade para discutir e debater. Levantar demandas, fazer avaliação... isso é próprio dos partidos de esquerda que têm isso

mais presente devido à prática da sua história. Os outros dizem que vão dar continuidade, que vai ter OP mas tudo vai ser feito dentro de 4 paredes.

Destacamento de lideranças locais – cooptação de lideranças políticas.

Não tenho isto presente mas se existiu alguém não foi por causa disto. Poderá ter sido pelas suas capacidades, características e pelo facto de ter participado do OP.

Ademir (Ex-coordenador do OP e actual Secretário Municipal de Saúde)

Conselhos Municipais

O Conselho Municipal de Saúde foi criado por lei (Lei 8080) que regulamenta a função do conselheiro. O Conselho é paritário: tem representantes do Governo, profissionais e prestadores de serviços de saúde, que representam 50% dos conselheiros. Os outros 50% são compostos por usuários do sistema.

Nós aqui em Guaraciaba... cada comunidade tem o seu líder comunitário de saúde. Nós temos hoje uma divisão em 5 sectores no interior. Um sector pode englobar várias comunidades e por cada sector é escolhido um conselheiro que representará esse sector (comunidades) no Conselho de Saúde. Esses conselheiros eleitos acompanham as reuniões do Conselho. É uma vez por mês. Nós temos na primeira terça-feira do mês a reunião do Conselho de Saúde. Nessas reuniões é feita a prestação de contas, a questão financeira, entradas e saídas de recursos. Hoje participam em torno de 18 entidades no Conselho.

O papel do conselheiro, não verdade ele tem o papel de acompanhar o que se passa no sector da saúde. Seguir as receitas e as despesas, ajudar a propor, fiscalizar isso, de que forma isso está acontecendo na prática. Tem o papel de controlo social da política da secretaria. Além disso, eles são também os interlocutores entre as entidades representativas no Conselho e a sua comunidade. Por exemplo, nós temos um calendário para consultas. Então o conselheiro leva as fichas e distribui lá na comunidade. Essas pessoas não precisam mais enfrentar filas. Tem algum problema ou reivindicação... aconteceu um problema com o pessoal médico, de atendimento ou encaminhamento. Nesses casos o que geralmente acontece é que as pessoas procuram o conselheiro para essa questão depois ser discutida no Conselho.

Tudo aquilo que nós encaminhamos da Secretaria de Saúde, a gente passa também para o conselheiro. Depois das reuniões, o conselheiro pode passar essa informação para a comunidade, daquilo que foi decidido ou proposto.

A cada ano a gente faz uma avaliação final do trabalho e o conselheiro participa nisso também. Saber o que foi executado ou não foi executado. Porquê que foi ou não foi. Depois se faz também um planejamento estratégico daquilo que a gente procura para o próximo ano. O órgão máximo é o Conselho, então qualquer proposta deve ser encaminhado para lá, para ser analisada e se for o caso aprovada. Nós temos o Plano Plurianual, que é para 4 anos, onde se define as linhas globais da política para o sector.

O Presidente do Conselho não é o governo, nem os profissionais. O Presidente é um usuário do sistema. Muitas vezes trabalhamos em grupos, para poderem surgir várias ideias sobre as políticas de saúde.

Esses conselheiros são escolhidos pelas comunidades. As comunidades escolhem um líder comunitário para dois anos de mandato, que pode ser renovado no máximo por mais dois anos. Está na lei que determina isso, a limitação de mandato. Pode ser depois do culto [missa], numa assembleia da comunidade, eles escolhem os conselheiros. Depois reúnem por sector, de 7 ou 8 comunidades, e entre eles fazem a indicação de quem vai ser o conselheiro desse sector. No caso das entidades, eles reúnem os seus associados, escolhem um conselheiro e fazem uma acta. Depois é feita uma portaria para esse mandato dos conselheiros.

A gente já tem uma experiência em termos dos conselheiros. Este ano foram mudados os conselheiros e a gente nota uma deficiência, sobre qual é o papel do conselheiro, qual é a actuação... então a gente vai começar um curso... são 6 dias de curso para conselheiros. Eles têm algumas dificuldades de entendimento, por isso o curso de capacitação, para que eles possam exercer bem o seu cargo.

Relação do Conselho Municipal de Saúde com o OP

Isso é uma prática aqui no Município. Assim, antes de começar as reuniões do OP, buscava-se um entendimento daquilo que seria prioritário nas comunidades em termos de saúde. Então os conselheiros já tinham quase que o compromisso de participar nas reuniões do OP e de ter uma articulação com a comunidade para defender aquela proposta. Nós temos isso comprovado no OP, porque nos anos a saúde sempre teve em destaque, ficando com as algumas prioridades, como quando ficou em primeiro lugar a compra de veículo para transporte de pacientes, porque não tinha e era necessário. Então o conselho percebe a importância disso pela questão do investimento, e então se articula entre ele, para que as pessoas possam ter uma certa unanimidade naquilo que se vai propor nas reuniões do OP.

Uns estão ligados a organizações e outros não. Mas tem uma liderança. Tem algumas pessoas que até já tinham vínculo com a própria pastoral da saúde, já tinha uma caminhada, uma formação até. A maioria dos conselheiros de saúde não tinham vínculo directo mas hoje têm. Acabaram sendo uma liderança activa. Geralmente, a pessoa que é escolhida já tem um vínculo de liderança lá na comunidade.

A criação dos Conselhos de Saúde é obrigatória. Existe mais de vinte anos. Se um município não tem Conselho de saúde acaba perdendo recursos. Tudo tem que ser aprovado pelo Conselho... relatório de gestão, plano de saúde, plano de metas, agenda de saúde... tudo isso

tem que se aprovado. Os projectos têm que se aprovados no Conselho. Eu até percebo que tem municípios que criaram os conselhos não como uma forma de discutir as políticas de saúde mas como uma forma legal para garantir os recursos. Têm isso como um instrumento regulatório para não perder recursos.

Aqui existe também o Conselho Municipal de Educação que também existe por lei. Agora existe também o Conselho de Obras... esse não existe por lei, é um mecanismo criado por nós aqui. O de Agricultura também não era obrigatório mas existe aqui. O Conselho de Assistência Social é obrigatório. Enfim, tem vários. Uns que foram criados e que não são obrigatórios.

Conselheiros do OP e Conselheiros da Saúde

Agora não tenho a certeza mas no outro mandato tinha conselheiros do OP que também representavam a saúde. Tinha duas ou três pessoas, mas a maioria não. A saúde é bastante exigente, porque se faz uma reunião por mês. Este compromisso com a comunidade é mais oneroso para o conselheiro. Então, geralmente eles acabam nem aceitando, porque é um trabalho voluntário, que tem que depender tempo.

Nem todos os Conselhos fazem essa articulação com o OP. Assim, nós na saúde sempre tivemos essa conotação. Uma coisa que a gente faz é na Assembleia Geral do OP chamar os Presidentes de todos os Conselhos. A gente procura buscar esse vínculo, para que as pessoas possam participar. Tem esse vínculo mas nem todas as pessoas de envolvem assim como nós na Saúde.

Assembleia Geral do OP

A gente chama a Assembleia toda para fazer a apresentação daquilo que foi indicado. No ano passado, na Assembleia, houve uma troca, uma inversão. Tinha uma prioridade que era saúde, e a Secretaria da Educação argumentou que seria importante a compra de veículo para a questão do transporte escolar. Então, a Assembleia teve o entendimento e foi feita uma troca. A 5ª Prioridade passou para 9ª e a 9ª foi para 5ª. Houve uma inversão que a Assembleia fez no ano passado. Foi a Assembleia que decidiu e o argumento foi que seria mais importante a 9ª do que a 5ª Prioridade. Isso foi discutido, foi feita uma análise e a Assembleia decidiu assim. A 5ª Prioridade era a questão do Raio X e nós não tínhamos condições de facto para executar isso. Mas geralmente a Assembleia delibera sobre o resultado que surgiu das comunidades.

Regras de funcionamento do OP

A gente não criou um regimento interno do OP. O que a gente percebe agora é que algumas entidades começam a ser organizar para defender os seus interesses nas reuniões do OP. Essa

prática não é comum, então, dificilmente a pessoa participa em todas as reuniões para poder garantir as suas prioridades. Talvez se isso acontecer nós temos que pensar uma estratégia, um regimento interno para não esse problema. O Bairro Santa Teresinha é um exemplo prático. Eles tiveram mais de 70 pessoas lá no OP e conseguiram garantir algumas coisas lá para o bairro. Garantiram a construção da sala de aula. Foi feita uma reunião extraordinária quando chegaram os recursos, por causa da questão do Ginásio. As casas populares, por exemplo... um exemplo bem típico... essas pessoas aqui da BR, das casas irregulares, participaram de uma reunião, debaixo de chuva vieram, foi articulado com a Agente de Saúde, e praticamente conseguiram garantir a prioridade para a questão das casas populares. Então, essas pessoas que estavam com essa dificuldade participaram e colocaram isso como prioridade. A gente conseguiu buscar alguns recursos próprios e federais.

Participantes do OP

A gente percebe que de facto quem mais participa são lideranças, que têm interesse em saber como é que funciona o poder público. Tem outro factor que a gente percebe... as pessoas que são oposição ao Governo, elas tentam fazer um trabalho de desarticulação, de fazer com que as pessoas não participem desse mecanismo. O seu sentido é também fazer com que as pessoas não tenham esse conhecimento, esse entendimento de como funciona o poder público.

A gente todos os anos faz também um trabalho com os idosos, mais no sentido de fazer uma prestação de contas do poder público. A gente traz os idosos aqui no Centro do Idoso e o objectivo é mostrar as contas... mostrar aquilo que foi investido, que foi pago em despesa corrente.

Nós temos a compreensão de que participa pelo menos uma pessoa por família. Dificilmente toda a família sai para vir numa reunião, então a gente faz mais uma contagem por famílias que participam, do que por pessoas.

Uma dificuldade é que a gente nunca teve um coordenador só para o OP. Isso seria importante para poder fazer essa articulação com a comunidade. Tem que fazer o convite, chamar as pessoas, organizar as reuniões, etc. No caso da articulação que nós da saúde fizemos com o OP, isso resultou um pouco melhor, porque as pessoas participaram mais.

Partidarização da participação

Essa questão da oposição fazer esse trabalho de desarticulação dificulta o processo do OP. As comunidades percebem que quando existe uma liderança forte da oposição, ela consegue desarticular isso. Nós tivemos até em algumas comunidades em que nem o salão dava para

abrir. Não abriram para a gente fazer a reunião. O coordenador da comunidade que não gosta do governo e da proposta do OP acaba não dando o aviso na Igreja, não informa as pessoas da reunião, etc. Então existem vários factores e a gente procura compreender cada situação.

As pessoas que participam são as que estão mais ligadas ao PT?

De certa forma sim, quem mais participa são pessoas que acreditam na proposta. O OP foi uma bandeira desde o princípio da nossa administração. As pessoas aproveitam as reuniões do OP para tirar outras dúvidas também, com o Prefeito ou com os Secretários. Aproveitam para fazer pedidos, reclamação ou crítica também. Isso é positivo, pois é uma forma de descentralizar o Governo na escuta da população.

Quem mais valoriza o OP são pessoas ligadas [ao PT], que têm essa consciência. Não pode obrigar ninguém a participar. É uma coisa democrática. Para mim está claro, que como isto é um meio para as pessoas ficarem sabendo o que se passa na Administração, a oposição não percebe. Dá para perceber que algumas pessoas da população estão muito mais informadas do que alguns vereadores. As pessoas ficam sabendo de quais são as dívidas, o que é que foi investido. Nem todas as pessoas participam mas é um número razoável de pessoas que passa a estar mais informado sobre estas questões.

O OP como prioridade política

“Faz 2 ou 3 anos que eu ando me batendo para termos um coordenador do OP. Nesse sentido não é uma prioridade, porque nós não temos um coordenador do OP. Existem deficiências no registo e na operacionalização do OP por causa disto. Se você tem outra função então acaba ficando sem tempo para coordenar o OP. Eu penso que na administração do OP nós não temos como voltar atrás. Nós temos que fortalecer essa proposta, tendo um coordenador e um vínculo mais directo todo o ano, e não só nas reuniões e na Assembleia. Claro que as prioridades do OP são prioridades para nós mas eu acho que para melhorar o OP a gente precisaria de ter pelo menos duas reuniões anuais, além da Assembleia, e teríamos que ter uma proposta de capacitação contínua dos conselheiros, que me parece ser ainda uma questão fragilizada na nossa administração.

É que o pessoal acaba esquecendo de um ano para o outro. Tem que ter um processo mais contínuo, para que as pessoas se sintam membros e se integrem mais.

O que ficou por executar no OP até hoje deve representar cerca de 10% do executado. Foram poucas as coisas que não foram executadas. Se alguma coisa não foi executada, no ano seguinte é dada a explicação às pessoas do porquê dessa situação. Também existem muitas

outras situações de pedidos da população que não ficaram nas primeiras prioridades desse ano mas que depois o Governo conseguiu recursos fora e acaba executando isso.

OP e planeamento estratégico

Primeiro a gente trabalhou com 3 prioridades, agora a gente trabalha com 5, depois podemos ir para 6 ou mais. O nosso planeamento tem que estar baseado também naquilo que é a reivindicação da comunidade. O nosso planeamento fica aberto, não é uma coisa que fica assim estancada e fechada. Como nós temos o mecanismo do OP, e ele é prioritário, se a indicação da comunidade é X, nós não podemos buscar dentro do nosso planeamento Y. Seria uma contradição. Então a gente busca fazer alguma mediação. Tanto é que algumas vezes, as próprias pessoas que estão lá nas reuniões do OP, discutindo a proposta, qual é a prioridade, elas acabam perguntando [às pessoas da Prefeitura] «o que é que para vocês é prioridade?» Os Secretários colocam algumas questões sobre o que seria importante para desenvolver um trabalho na Prefeitura.

As despesas de custeio da máquina administrativa da Prefeitura hoje andam assim em torno dos 80%. Restam cerca de 20% para investimento. É muito pouco. O nosso investimento varia entre 10 a 20%. A coisa muda um pouco quando se conseguem recursos externos, estaduais ou federais. A própria população, por vezes, sugere onde o Município pode ir buscar mais recursos externos para ajudar a resolver algumas coisas no Município. As pessoas têm o entendimento que o Município não pode a cada ano assumir determinadas despesas... então vai ter que buscar fora, através de emenda parlamentar ou de outras fontes. Quando você é governo do mesmo partido no Estado, no Federal, aí as portas de abrem, desde os deputados, parlamentares, governador e desde os ministérios depois. Então se nota uma maior facilidade na busca de recursos. Antes para nós era porta fechada.

Mas por essas questões, o OP trabalha mais com os recursos próprios, porque a gente nunca sabe o que vai conseguir obter no exterior.

OP e desenvolvimento (na lógica da inversão de prioridades)

Visualizando a trajetória do OP, eu acho que existiram muitas inversões de prioridades. Um pouco pela concepção da administração de fazer a inversão daquilo que estava propondo. Por exemplo, uma proposta forte do município era investir na indústria, na cidade, para criar emprego e gerar renda para as pessoas. A proposta das pessoas, que também era a do município mas não a principal, era de investir nas pequenas agro-indústrias. Isso foi uma inversão de prioridades. O apoio às pequenas agro-indústrias não foi apenas financeiro mas também técnico na formalização dos projectos.

Foram também apoiadas algumas associações, de costureiras, e de outros. Logo houve um apoio técnico e financeiro da Prefeitura. Tratou-se de cedência de sala, de aluguer, porque eram pessoas que não tinham o que fazer. Muitas vezes uma grande indústria quer-se implementar e ela tem condições iguais nesse sentido de querer explorar os recursos públicos, até de isenção fiscal, o que acaba até comprometendo o poder público. Então, a gente inverteu isso, passou a apoiar mais as pequenas unidades do que as grandes, pois essas têm mais recursos e não vai ser um pequeno recurso público do município que vai mudar ou deixar de mudar essa empresa. A gente passou a olhar mais para a pequena indústria. E essa inversão se deu também por via do OP, não só mas também. As pessoas conseguiram levantar isso nas reuniões das comunidades.

Os impactos disso para mim são claros, na agregação de valor, de mais renda para as pessoas, na possibilidade de nós mostrarmos e valorizarmos os nossos produtos. Vamos pegar o exemplo da merenda escolar. Antes, os produtos para a merenda escolar vinham todos de fora e hoje ela é feita quase exclusivamente com produtos nossos daqui. Tudo aquilo que vinha de fora como é o caso das bolachas, hoje é feito aqui pelas associações. O OP ajudou a financiar essas situações e a partir da necessidade houve também um assessoramento técnico. Isso é também um despendio público, na disponibilização para a orientação de projecto e de formação.

Isso ajudou a mudar um pouco o interior do município. É claro que não se conseguiu parar o êxodo rural, porque isso depende muito mais de uma política nacional, internacional, de modelos económicos, etc., mas hoje nós conseguimos comprovar que o nosso município é aquele que tem perdido menos juventude nesta região aqui [extremo-oeste do Estado de Santa Catarina].

Dá para ver também o exemplo da saúde. Nós podíamos ter continuado num sector tradicional. Então, a partir da própria discussão que teve no OP, na administração e no Conselho de Saúde, começou a se mudar. Para mim, hoje temos um atendimento muito mais humanizado, muito melhor e para muito mais pessoas. Hoje todas têm acesso, com dificuldades sim, mas se mudou isso. Hoje tem mais consulta para gestante, consulta de pré-natal, as vacinas... vai na casa da pessoa ver se falta... então é um trabalho integrado. É um trabalho mais eficiente, atende mais pessoas.

Outra coisa que eu acho importante é que surgiram várias associações que hoje têm uma vida própria. Se trabalho muito essa forma associativa e cooperativa para resolver coisas. Isso vem dentro do OP mas também na própria proposta de governo.

Talvez seja difícil isolar essas coisas que resultam do OP. Talvez seja difícil de mensurar isso. Talvez essa esteja sendo uma das nossas falhas, não ter mensurado isso, não ter registrado isso.”

Jacir Escapim (Secretário Municipal de Agricultura)

Perfil do agricultor e produtor de leite

Esse agricultor começou a actividade leiteira há cerca de 20 anos atrás, quando ele tinha 5 vacas e ele produzia em média 5 litros de leite por dia. Ele foi evoluindo gradativamente... aí foi surgindo a inseminação artificial, foi melhorando os animais através da inseminação... em 10 anos ele já estava com mais de 15 litros de produção diária e hoje ele está com um plantel de 29 vacas, produzindo em torno de 1000 litros dia. Ele já está com uma média de cerca de 29 a 30 litros de leite dia por vaca. Tudo isso resulta do melhoramento genético, do melhoramento de pastagem e de formação.

A comercialização ainda não é o ponto forte. Ainda se integra a matéria-prima para outros. A comercialização está garantida... as pessoas não têm problemas em escoar o leite. O problema é que as pessoas ainda não sabem aproveitar melhor essa matéria e valorizar o seu produto. Mas tem indícios de empresas grandes interessadas em ficar aqui na região para transformação do leite e produção de queijo. É uma empresa italiana que produz queijo de qualidade.

Impactos do OP

[Programa Troca-troca / Apoio à agro-indústria / Máquinas para silagem] Essas coisas não iam ser feitas mas como foram levantadas as ideias. A vontade da população era essa. É uma população com poucos recursos e assim o Município apoia. É uma 'parceria' entre o poder público e a população no sentido de conseguir sementes a mais baixo preço para os agricultores. Se torna bem barato para as pessoas. Mesmo em relação ao aluguer da máquina de silagem, muitas vezes o que a pessoa paga, nem chega para cobrir o combustível. É um custo que recai sobre o orçamento público e beneficia o agricultor.

Nos últimos 3 anos o êxodo rural parou um pouco mas antes houve um êxodo muito grande. a gente vê que os agricultores que querem investir conseguem se viabilizar. A forma como antes trabalhavam já não é mais viável.

Dados da agricultura

No ano passado nós atendemos em torno de 500 produtores de leite, com silagem. Foram 1206 horas. A gente contratou mais máquinas. O ano passado a gente trabalho com 3 máquinas e este ano a gente trabalho com 6. Atingimos mais de 800 produtores com silagem, inclusive mais

horas por agricultor. Se conseguiu fazer 2154 horas de silagem este ano. A silagem para um produtor de leite é muito importante, porque isso encarece mais a produção.

No Programa Troca Troca são abrangidos em torno de 500 a 600 agricultores por ano. Isso é para a semente de milho. Na semente de pastagem atendemos mais agricultores em virtude da estiagem... aqui atingimos em torno de 900 agricultores.

Na distribuição de adubo orgânico hoje nós temos aí talvez 30% de explorações rurais que têm a suinicultura. Então esses são atendidos.

Quando se leva uma máquina para fazer um trabalho numa comunidade, essa máquina fica por aí algum tempo até terminar o trabalho nessa comunidade e só depois ele vai para outra comunidade... isto é para evitar que ela ande muito nas estradas e gaste menos combustível.

Antes da administração do PT o estado da agricultura e dos agricultores era muito mau. Eles não tinham qualquer atenção, estavam por sua conta e risco. O município não se interessava por nada disso. Depois que entrou o PT, o governo começou a governar junto com o povo e a procurar soluções com o povo.

Conselho Municipal de Agricultura e o OP

Os conselheiros sentem mais as necessidades das suas comunidades do que o Secretário. O Secretário tem a visão global, mas os conselheiros estão mais próximos. Nas reuniões do Conselho, de 3 em 3 meses, a gente senta e discute as demandas e as diferentes situações.

A articulação com o OP se faz pela demanda... o conselheiro na comunidade sente o que é necessário e no fim leva na discussão e se vê o que é que é mais importante. Isso depois de tenta colocar no OP. Se for máquinas a gente procura colocar. O pessoal vinha pedindo mais máquinas e dessa última vez saiu. Isso deu certo e não era a aposta da comunidade. Se contenta o agricultor.

De Conselheiro a Secretário Municipal

Eu sou novo, eu sou um agricultor também, tenho a minha propriedade lá na roxa, onde eu retorno todo o dia. Eu fui conselheiro da agricultura e do OP também. Eu fui convidado pela administração para vir para aqui. É um cargo de confiança. Sempre fui do partido, desde há 12 anos. Eu fazia todo esse trabalho de conselheiro. Na última eleição fui candidato a vereador e não cheguei lá, e depois fui chamado para a Secretaria.

Airton Fontana (Vive-Prefeito de Guaraciaba de 1997 a 2002 e Prefeito de 2002 à actualidade)

OP como compromisso eleitoral

Era um compromisso nosso desde a campanha de 1996 implementar uma forma diferente de discutir as prioridades, os investimentos e os programas, com a participação popular. Assumimos o compromisso de implementar uma forma diferente de gerir os recursos públicos, com mais transparência, mais envolvimento... e isso foi iniciado em 1997. Desde lá eu tenho me envolvido como Vice-Prefeito... num período eu assumi as funções de secretário da administração e da educação... mantendo sempre uma participação efectiva junto à administração.

Contributos/Potencialidades do OP

Eu diria que o OP tem algumas características fundamentais que talvez a gente não consegue medir todas elas. Mas eu diria que algumas delas a gente trabalhou e avalia que está sendo importante. Não só que a sociedade no seu conjunto saiba qual a principal demanda de investimento, mas tem assim uma série de outros elementos que a gente tem constatado, percebido, quem tem contribuído no entendimento da questão política. Essa é uma outra característica que agente não consegue avaliar, medir a curto prazo. Nós temos percebido que trabalhando a prestação de contas, dizer que a fonte financiadora do poder público não é um partido político, um Prefeito ou um Governador, mas que quem financia o público é a própria comunidade através das taxas, dos impostos, dos tributos que são recolhidos no dia a dia, na venda e na compra de produtos, na prestação de serviços, nas taxas para poder explorar determinadas actividades do comércio, da indústria e da agricultura... para produzir, para trabalhar, para viver em sociedade... enfim a gente paga diversos tributos e que uma parte desses tributos são municipais, uma parte são tributos cobrados pelo Estado, pela União, e que fruto dessa contribuição da comunidade é que vêm os investimentos, é que vêm os recursos que são reinvestidos em diferentes programas. Então, eu acho que com o OP nós conseguimos avançar nesta compreensão, de que os investimentos públicos feitos em diferentes áreas são resultados de contribuições que a comunidade paga através dos seus tributos e dos seus impostos. Aí, todo o ano a gente faz uma prestação de contas, dizendo quais são os recursos arrecadados, qual é a fonte desses recursos, a evolução desses recursos... e com esta prestação as pessoas ficam sabendo qual é a fonte dos recursos e de onde é arrecadado. Então isso tem elevado o nível de consciência da questão política e pública. Pública no sentido de se perceber

que os recursos advêm da própria comunidade; e política, porque dependendo da compreensão, do plano de governo, da forma que uma administração, um partido político pode conduzir o processo, pode possibilitar determinados projectos, determinados programas, determinadas formas de se relacionar com a comunidade, através da sua gestão pública.

Então eu acho que ao longo desse período nós conseguimos evoluir nesse sentido. Esta é uma constatação, uma característica que o OP tem contribuído. Hoje se nós perguntarmos, assim, para a comunidade de onde vêm os recursos, ou se alguém na comunidade diz que foi o partido que conseguiu, etc... a grande maioria das pessoas não vai acreditar nisso. Acreditam sim que isso é fruto do trabalho, da contribuição dos impostos, dos tributos das pessoas. Essa é uma evolução importante para a qual o OP tem contribuído.

Um segundo contributo é de perceber no conjunto da comunidade quais são os principais problemas, as principais demandas e assim não vai prevalecer a ideia do Prefeito ou a ideia de um Vereador, ou a ideia desta ou daquela pessoa que por sua vez é mais influente na sociedade em dar a direcção para os investimentos. Através dessas reuniões nós vamos ter a opinião do conjunto da sociedade. Através da forma e da metodologia como o OP está organizado, nós vamos conseguir perceber aquilo que a sociedade mais clama, mais necessita, não só em termos de investimentos mas também se necessita contratar mais um dentista, mais um médico, ou se tem médico a mais, se precisa de mais serviços de máquinas, enfim... no conjunto dessas reuniões as pessoas que participam têm a oportunidade de avaliar as necessidades e os recursos.

Uma terceira característica ou contributo do OP é que eu acho que se avançou nessa relação entre o público e o privado. Se avançou nessa relação de ver os agentes públicos como um ente que está junto da comunidade, que está próximo da comunidade. Houve uma evolução em ver que o Prefeito, os Vereadores... acho que nós conseguimos aproximar, de criar uma relação mais íntima... nós vamos ao encontro da comunidade, vamos lá, conversamos, ouvimos as críticas, as auto-críticas, ouvimos os elogios... então acho que houve uma aproximação e também possibilita uma melhora da auto-estima, da própria compreensão do público como um todo.

Essas são outras das características de um processo como OP, que vai para além do levantamento das demandas de investimento. São elementos que muitas vezes a gente não consegue visualizar assim tão claramente e que talvez isso demore. Visto que é um processo de formação, um processo educativo, você não consegue avaliar a curto prazo. Nesse sentido eu também acho que o OP é um instrumento de formação e de educação como um todo.

OP e inversão de prioridades (inclusive a relação urbano e rural)

Eu diria que o OP tem facilitado uma série de questões. Eu ia até esquecendo essa primeira questão. É a questão de saber respeitar o encaminhamento do conselho, saber respeitar o encaminhamento de vontades colectivas e não individuais, de ver os serviços públicos dentro de uma lei universal, dentro de um programa e não dentro de questões isoladas e assistencialistas, etc.

Eu acho que se conseguiu atender as grandes demandas mas também é possível que não se tenha conseguido atender algumas questões tal como planejado no OP. Talvez porque ficou por discutir mais a fundo determinadas coisas ou aspectos e não se percebeu bem o que seria necessário. Acho que algumas falhas dessas têm acontecido, ou porque a receita acaba sendo maior ou menos do que o previsto, ou por projectos que foram encaminhados no sentido de captar financiamento, ou através de projecto estadual ou projecto federal... a gente tem visto que com o Governo Lula a gente tem conseguido captar mais recursos para projectos e tem que se dizer que nem todas elas são demandas do OP. Alguns investimentos estão acontecendo sem serem fruto do OP. Fora isso eu diria que dentro do OP quase 100% das demandas levantadas elas foram atendidas. Aquelas que a comunidade elencou elas foram atendidas. E quando me refiro que algumas não foram atendidas é porque a receita variou, porque pode-se se tratar de projecto que depende de financiamento que não sabe se vem. Inclusive tem projecto que a gente encaminha num ano e só se resolve dois anos depois. Mas eu diria que aquilo que foi discutido no âmbito da receita própria do Município essas demandas foram atendidas.

Nas reuniões, o pessoal muitas vezes não tem presente quais são as reais necessidades. Tem grupos que acham que está bem assim e não consegue visualizar uma demanda mais colectiva, mas consegue visualizar mais o seu problema local, o seu problema comunitário. Muitas vezes o pessoal está satisfeito também. Ele não tem assim programas, ideias que possam ser investidos assim a nível de Município. Então, antes desse levantamento das necessidades a gente faz esse encaminhamento, a gente coloca a visão do município, a situação em o município vive. No dia-a-dia a gente está em constante debate com a comunidade, nas suas reivindicações, nos seus problemas... então isso se vai materializando na cabeça no Prefeito, do Vice, dos Secretários, nas nossas lideranças... a gente vai formando uma opinião de onde é que se deve investir mais, investir menos, modificar, enfim...

Esse debate e essa discussão é também levada para a reunião do OP. Por exemplo, existe muita reivindicação de máquina para fazer melhorias de infra-estruturas nas propriedades, que é uma forma de incentivo à agricultura. Porém, a gente tem uma limitação de máquinas para isso. Então isso é colocado na reunião do OP. Então a gente vai colocando essas demandas que a gente vai ouvindo no dia-a-dia e aí sim a comunidade tem a oportunidade de fazer a sua avaliação, de dar a sua indicação no papel.

Uma das maiores dificuldades maiores que gente percebe é na cidade. No interior é mais fácil a mobilização das pessoas e fazer esse trabalho de levantamento de demandas para investimento. Na cidade a dificuldade de envolvimento, de participação... enfim de participar nessas reuniões e fazer a sua cobrança, ela é mais dificultada, a participação é menor. Ao mesmo tempo, as lideranças da cidade têm uma característica que, no seu dia-a-dia, no seu trabalho, na rua, eles têm um poder de intervenção considerável, porque eles têm contacto com muita gente, não só na cidade, como no interior. Em proporção, eles são formadores de opinião maiores do que o pessoal do interior. Porém na hora da participação, de colocar a sua opinião, eles não participam tanto como o pessoal do interior. Acabam os investimentos da cidade não tendo a mesmo peso que no interior. Isso tem dificultado a administração em fazer investimentos na cidade. Em função disso, os projectos encaminhados para captação de recursos eles são mais para a cidade. Nós temos também conseguido recursos para o interior mas nós temos procurado fazer financiamentos junto a bancos, junto ao Governo do Estado, ao Governo Federal para investir mais na cidade. A administração percebe a dificuldade, percebe que precisam ser feitos esses investimentos, mas por outro lado não temos capacidade no orçamento. O pessoal do interior normalmente faz as solicitações para o interior e colocam menos prioridades para a cidade. E como a participação na cidade é menor, logo os recursos públicos municipais vão mais para o interior. Aí existe sem dúvida uma inversão em termos de investimentos. Agora nos últimos 2 ou 3 anos nós temos conseguido captar recursos principalmente a fundo perdido e aí nós temos dado maior prioridade para a cidade, para atender essas demandas que estão no imaginário das pessoas da cidade que nós também temos consciência disso. Nós temos aumentado a receita própria municipal e também tem possibilitado maiores investimentos.

OP e seus contributos para o desenvolvimento (do interior)

Eu acho que uma série de programas e acções, não só de investimentos, mas a própria acção de gestão dos programas nós temos invertido e dado uma atenção maior pelas reuniões do OP. Porque o peso da reivindicação não depende do peso da capacidade económica do agricultor, do comerciante ou do industrial. O voto na hora da decisão não depende disso. E nós temos percebido que através da participação, desse clamor nos temos, por exemplo, criado uma lei de incentivo aos serviços prestados pela Secretaria de Obras, que foi sempre uma das principais demandas levantadas pelos agricultores. Primeiro, ter levantado os recursos no orçamento para os sectores de obras e de agricultura e também na execução desses investimentos temos dado mais prioridade para aqueles que têm mais dificuldade. Por exemplo, nós temos uma lei de incentivo aos serviços particulares que quem é mais pobre paga menos. Isso está na lei de incentivo, que expressa uma vontade dessas reuniões do OP.

Uma das prioridades que praticamente todos os anos ficou entre as primeiras foi 'maior investimento na agricultura', 'mais recursos para incentivar a agricultura'. Só se pode investir mais na agricultura alocando mais recursos e que esses recursos de facto cheguem de forma mais bem distribuída, porque se você investir de acordo com o potencial económico, aqueles que têm mais vão ter mais ainda. Através desta lei nós damos mais desconto na hora da prestação de serviço para aqueles que têm menos terra. Então, para aquele agricultor que tiver até 10ha de terra, pode chegar até 60% de desconto no custo da hora/máquina. Aquele que tem menos capital e menos terra tem um apoio maior. Aquele que tem 100ha vai ter um subsídio menor em relação ao tamanho da propriedade.

Outra coisa que passou a acontecer com a nossa administração foi atender as demandas pela ordem de anotação e que tem a participação dos conselheiros. Então, aquele que tem mais poder de argumentação ou capacidade económica não é considerado mais importante tendo em vista esta nova dinâmica. Então a prestação dos serviços é agendada com o conselheiro de lá e depende da ordem de anotação e não da capacidade económica ou da capacidade de reivindicação deste ou daquele agricultor.

Outras das questões é que existe um limite de investimento por propriedade. Então aquele que tem 100ha a sua demanda sempre vai ser maior do que aquele que tem 10ha, e então você pode não ter capacidade de atender bem aquele que só tem 10ha, porque você vai acabar ficando muito tempo na propriedade maior. Então também existe uma limitação de horas/máquina por propriedade. Por exemplo, silagem, tem uma limitação de hora para a máquina. Distribuição de sementes de pastagem, que é um outro programa de produção de leite, a mesma coisa, tem um limite também. Aquele proprietário maior, ele nem lhe interessa pegar 2 ou 3 bolsinhas de sementes, porque a sua necessidade é de 100 ou 200. Então, esse acaba nem pegando e assim sobra mais para aquele que necessita.

Então, são algumas inversões de prioridades que a gente constata. Ai também podia falar da questão do incentivo à indústria, que são programas que inverte as prioridades, que ajuda aqueles que precisam mais. Tudo isto é fruto da discussão, do envolvimento da comunidade. É uma constatação que a gente faz, não tenho dados, mas essas pessoas assim mais carentes são as que mais participam, que mais reivindicam, porque justamente estão percebendo que encontram na Administração uma resposta para as suas reivindicações.

Eu não tenho dados precisos mas acredito que sim, que essa inversão de prioridades tem vindo a contribuir para diminuir a assimetria entre a cidade e o interior. Não há assim um indicador claro, porque até isso é mais uma questão macro, mais de política nacional. Vejo, assim, que a nível do município você não tem tanta força, tanta influência para gerar emprego, para gerar

renda, e fazer com que os jovens e as famílias permaneçam lá no campo. Eu posso dizer que o êxodo rural, assim das famílias que abandonam as propriedades tem reduzido nos últimos anos. Inclusive muitas propriedades que estavam abandonadas hoje estão ocupadas. Cito, por exemplo, a comunidade de Sede Flores, uma propriedade que até 5 ou 7 anos atrás tinha 5 propriedades abandonadas, e que hoje as propriedades estão sendo ocupadas, estão sendo trabalhadas. Foram novamente povoadas essas propriedades. Então, eu vejo, assim que nos últimos anos tem mudado o êxodo rural, não tanto na juventude, porque alguns jovens sempre saem. Acho que aí é uma questão mais cultural, são outros factores que influenciam. Não saberia dizer se a Administração foi um factor decisivo, porque isso mexe com muitos factores, até externos, mas eu acho que nós temos contribuído para esse processo.

Eu cito um exemplo. Nós tínhamos a dificuldade de que as crianças não podiam fazer o ensino secundário, o ensino ginasial, que seria uma parte fundamental, da 5ª até à 8ª Série. Na comunidade eles não tinham acesso a transporte escolar. Existiam comunidades em que os alunos não tinham acesso ao segundo grau e as que tinham, tinham que pagar. No segundo ano da Administração nós oferecemos o transporte escolar gratuito e todas as comunidades passaram a ter acesso à educação, mas isso também se passou com o apoio médico. Isso é um facto que ajuda a que jovens a permanecer no meio rural. Outro dos problemas é que muitas propriedades não tinham um acesso, não existia uma estrada. Isso não permitia que essa família comercializasse o leite. O leite é um produto que depende muito da estrada, porque o comprador só vai buscar o leite se tiver um acesso, e tem que ser um acesso que não o faça perder muito tempo. O nosso relevo é bastante acidentado e por isso é preciso uma estrada que permita aceder às propriedades. E nós temos dado uma atenção muito grande às estradas, independentemente da capacidade de produção de cada agricultor. Ele pode produzir 10 ou 100 litros, o que é importante é que ele possa comercializar o seu leite. Isto pode parecer que não tem um peso tão grande, mas isso faz diferença, porque assim o transportador, o camião pode chegar lá na propriedade das pessoas e fazer com que elas permaneçam na sua actividade e na sua propriedade. Não só na viabilização económica da actividade mas até a sua própria auto-estima, a questão cultural, enfim... para que eles se possam sentir mais valorizados, mais protegidos, mais inclusos. Isso é sem dúvida um factor que contribui para estancar a saída das famílias daqui. Então, eu acho que nós temos essa preocupação e procuramos fazer. Hoje posso dizer que quase 100% das propriedades do interior, das 1684 têm um acesso... um acesso que o transportador do leite, do fumo, do milho, do suíno consiga aceder. Essa é uma atenção grande que a gente tem procurado dar e é uma demanda que quase todos os anos é prioritária do OP. Por isso é que nós trocámos todas as máquinas e temos feito muitos investimentos na maquinaria, de troca e ampliação. O maior investimento foi em máquinas, para justamente conseguir dar essa atenção, não só na manutenção das estradas, mas também nesse programa

de subsídios em hora/máquina para prestar serviços a particulares, para estrada de rossa, para escoar os produtos lá da propriedade, para terraplanagem, escavar, fazer um aterro, ajudar na silagem, na abertura de uma vala, em tirar uma pedra, para protecção de fontes de água, levar a própria água nas propriedades... Hoje quase 100% das comunidades têm água encanada. Isso tudo é fruto dessa discussão do OP. A participação em meio rural por ter sido maior foi decisiva na alocação de mais recursos.

Prioridades que se prendem com a melhoria dos serviços públicos

Essa é mais uma característica do OP. Eu acho que é fruto dessa discussão, nessa construção de uma nova consciência do poder público, de avançar nessa cultura do colectivo, de perceber as coisas de forma mais ampla, mais universais. De perceber o avanço individual dentro de um processo de avanço colectivo. Essa vontade colectiva expressa também essa minha vontade individual. Claro que existe a demanda e a vontade pessoal, mas essa questão de desenvolver uma política mais clientelista, mais de resolver o problema individual ainda existe, mas diminuiu bastante. Ela era bem maior. Nós conseguimos avançar um pouco, de que as pessoas amadureçam e perceberam que nós não podemos resolver o problema particular, o problema individual da propriedade, que não seja dentro de uma política pública, dentro de um programa estabelecido que beneficia o colectivo da sociedade. Não tem como fazer uma política que atenda a todos numa sociedade desigual. Mesmo aqueles que se sentem excluídos dessa nossa política têm consciência que isso faz parte de uma vontade política, uma vontade do partido e da administração.

A não participação

Para além das reuniões do OP nós também organizamos um encontro com os idosos. São mais de 800 idosos que participam numa prestação de contas do município. Isso faz com que esses idosos já não participem nas reuniões do OP.

Também existe uma acção de desmobilização. A gente percebe que como isto é uma concepção política, como é um princípio de acção do partido político que dá sustentação a essa política, existe também a oposição que faz um trabalho de desmobilização, uma contra cultura que procura desmobilizar. Inclusive a gente percebe que onde a adesão à oposição é maior a participação é menor. Inclusive nós tivemos reuniões em que a liderança local é da oposição, aconteceu de nem vir abrir o clube para fazer a reunião. Então imagine essas lideranças fazendo o trabalho de desmobilização para as pessoas não participarem.

Eu acho que tem um outro elemento, pois as pessoas percebem que as maiores demandas, no que se refere aos investimentos foi avançado muito. Eu acho que se considerar numa

proporção, como estava e como está hoje, as reivindicações da população na sua grande maioria foram atendidas. Eu me recordo no início se dizia que «tem que ter mais consulta médica». Hoje dificilmente uma pessoa fica sem consulta médica. Então isso já não é mais uma reivindicação. «Teria que ter plantão médico 24h». este ano efectivamos isso, pelo que é menos uma... e assim vai. Então as demandas que vão sendo atendidas faz com que as pessoas não vislumbrem mais tão fortemente a necessidade de participar no OP para fazer as suas reivindicações maiores. Diante disto nós temos que criar outros mecanismos, porque isto faz parte de um processo de não existe como não ter demandas maiores. Na nossa visão, o processo tem muitas coisas ainda por fazer. Mas essas coisas têm que fazer parte do imaginário das pessoas. Isso tem que estar presente na consciência das pessoas. Antes de uma realização tem que ter o sonho, tem que ter a ideia, tem que ter o projecto. E nós temos que criar mecanismos para criar esse sonho, esse imaginário nas pessoas. Uma das coisas que nós temos que trabalhar muito é a mobilização das pessoas.

OP e planeamento estratégico

Aí está o desafio da administração, de fazer a discussão dessas vontades estratégicas, desse plano estratégico da administração com a comunidade. Isso é um desafio. Como deixar de lado o projecto da administração e executar um projecto da comunidade. É nesse debate, nesse poder de convencimento nessa oportunidade que temos de apresentar as dificuldades, apresentar os projectos nas reuniões, para que as pessoas possam reivindicar esse planeamento estratégico nas reivindicações delas. Aí está a oportunidade de acontecer o planeamento estratégico, ou mesmo que seja um projecto encaminhado para captar recursos extra orçamento. É claro que esse planeamento estratégico não é apenas sobre os recursos para investimento, mas é também a condução dos programas. Por exemplo, nós rompemos com o modelo de saúde e no rompimento desse modelo foi implementada uma parte do projecto estratégico, de implementar uma saúde pública, de implementar os PSF [Programa de Saúde da Família - <http://www.famema.br/saudedafamilia/equipe1.htm>; <http://portal.saude.gov.br/saude>]. Foi uma decisão política, mas veja que nós fizemos isso respaldado pela comunidade e veja que nós conseguimos que essa vontade política que esse projecto estratégico de saúde preventiva se materlizasse na comunidade. Foi toda uma discussão via rádio, via jornais, via reuniões, via debate do dia-a-dia. Então, no conjunto da sociedade e nos diferentes espaços a gente foi trabalhando. Não foi fácil. Isso era uma demanda nossa desde 1997 e só foi efectivado agora, em 2003 e 2004. Isso se dá no debate do dia-a-dia, até que a comunidade assimile, compreenda qual é o melhor caminho. O melhor caminho na visão estratégica da administração. Até porque toda a política para ter efeito ela tem que ter o respaldo popular. Nós procuramos desenvolver isso mas respaldado pela comunidade, nesses espaços de comunicação e de debate.

Visão estratégica do município e necessidades imediatas da população

Teve e tem alguns investimentos que a gente acaba fazendo e que não estão respaldados pelos OP mas a gente procura atender aquelas demandas levantadas. Mas quando a gente percebe que ao longo do processo tem um programa, um investimento que deveria ser implementado e não dá tempo para esperar pelas reuniões do OP, a gente faz um esforço de economizar alguns recursos e implementa.

OP e o associativismo (relacionamento entre o poder público e as associações)

Nós temos uma política de aperfeiçoar e reforçar esses vínculos de viver, de cooperar de forma mais cooperativa. Resultado disso é que surgiram diversos grupos e associações. Avançou esse processo de cooperação e de política associativa. Creio que são 16 associações que existem, de cooperação agrícola, de moradores, dos piscicultores, dos produtores de leite, de suinicultores, dos manipuladores de alimentos, dos prestadores de serviços. Então, existem 5 associações de agro-indústrias. Essa é justamente uma política da administração, é uma visão estratégica da administração, de incentivar o trabalho de cooperação, para diminuir custos e se tornar mais competitivo, somando forças, somando recursos e esforços. Essa política tem dado resultados. A maioria das pessoas que está nas associações participam nas reuniões do OP, então na hora que vão fazer as suas reivindicações elas lutam pelas suas ideias. Já teve mais do que uma vez recursos públicos para apoio às agro-indústrias, e hoje o município de Guaraciaba tem 5 agro-indústrias. Se não tivesse uma intervenção forte da administração, talvez nenhuma dessas existira.

Essas associações passam a fazer as suas reivindicações dentro do espaço do OP. Mas essas são pessoas com uma visão mas ampla, mas colectiva, com uma consciência mais aprofundada. Não é por eles estarem numa organização comunitária que eles têm um poder maior de reivindicação e que sejam privilegiados.

Relação entre o executivo e a oposição e a câmara de vereadores (dentro do quadro do OP)

A influência clientelista do Vereador na sociedade tem diminuído. O poder de vereador em fazer indicação de serviços, de fazer solicitações de determinadas intervenções ou de investimentos públicos para particulares ou comunitários já foi maior. O poder de intervenção e de decisão do vereador de forma isolada era maior. O OP, em função da forma como é organizado e como é conduzido o processo para as reivindicações da população, sobre os serviços, tem tirado essa influência maior do Vereador. Continua a ter mas é bem menor. A administração dá um encaminhamento maior para as solicitações que são feitas com a

participação popular. Tem mais peso o trabalho de anotação do conselheiro na comunidade, do que uma indicação do Vereador para fazer um serviço em determinado lugar.

Mesmo ao longo destas três administrações nós nunca tivemos unanimidade na Câmara, nós não conseguimos fazer a maioria dos Vereadores. Mas tivemos assim uma relação não tão forte de oposição, talvez pela forma como nós nos organizamos com as comunidades, e o facto dos projectos irem ao encontro das comunidades, isso tem dificultado a intervenção da oposição pela oposição. Eu acredito que os vereadores como um todo, em função desta mobilização, têm sentido restrições em algumas demandas. De uma forma geral não se mexe no orçamento, porque ele vem respaldado pela Assembleia, em que inclusive são convidados os próprios vereadores para participar. No começo, eles fazia uma oposição ao orçamento, às nossas demandas, mas com o tempo eles têm-se convencido que se não participam das reuniões do orçamento não têm tanta moral para reivindicar outras demandas. Até a própria comunidade começou a cobrar dessas pessoas que fazem oposição por oposição. Isso também tem inibido a oposição para fazer o debate do orçamento.

Da participação partidarizada (na perspectiva da credibilidade e da sustentabilidade do OP) à politização da participação (disputa política dos partidos em torno da participação)

O OP é uma política pública de organização e de participação que é uma marca do Partido dos Trabalhadores (PT). É uma forma discutida e materializada dentro do partido, como sendo um espaço para as pessoas darem a sua opinião, de fazerem as suas críticas e de fazerem as suas reivindicações. Cada partido tem sua marca, sua bandeira e essa marca são seus programas, suas políticas, suas acções, de forma a dizer para a comunidade que essa maneira, essa marca é do governo tal.

É possível que aqui um dia em que outro partido vá assumir o governo, possa implementar uma outra forma de discutir o orçamento. Se vai ser popular ou não, se vai ser popular com outro nome. Se nós pegarmos as últimas três campanhas, se vê que na última campanha ela se diferenciou das anteriores por parte da direita aqui no município. Pela primeira vez eles foram ao encontro da comunidade, para ouvir as reivindicações para montar o seu plano de governo, coisa que historicamente esses partidos aqui no município não têm feito. A oposição está percebendo que tem que ter o envolvimento das pessoas para criar o plano de governo, para criar as políticas, enfim... para que as pessoas se sintam mais comprometidas. A oposição está percebendo que esta política é correcta e está tentando seguir algo assim.

Quando se diz que ela é partidária, de facto ela é. É uma vontade partidária encontrada pelo PT para envolver as pessoas.

Eu não posso me responsabilizar pelo grau de consciência democrática das pessoas mas acredito que temos dificuldade em ser democráticos. A gente percebe e constata isto, de que existem pessoas militantes e simpatizantes que condenam as práticas da oposição, mas que enquanto o seu partido for governo é possível fazer. Isso não correcto, não é democrático. Ser democrático exige uma maturidade muito grande para poder aceitar as opiniões dos outros.

As lideranças do partido do governo e da oposição são pessoas mais politizadas, mais informadas, mais esclarecidas. A participação destas pessoas nas reuniões é mais esclarecida, mais informada. Essas pessoas compreendem melhor as coisas, fazem o debate numa outra dimensão.

No OP não tem motivo para não participar, seja de qualquer partido. Todo o espaço de participação tem que ser ocupado, seja de quem for.

Da multiplicação dos espaços de participação à necessidade da sua articulação (OP, conselhos municipais, fórum de idosos)

Não existe assim um espaço de organização desses espaços. Existe um princípio de transparência, de participação da comunidade e que cria esses diferentes espaços. Agora como isso se articula... são espaços com responsabilidades diferentes... sim, se complementam. Os conselhos têm como função avaliar os programas sectoriais, por secretaria, levantam demandas, ajustam políticas, deliberam sobre programas, etc, com a excepção do conselho do OP que tem a incumbência de discutir e encaminhar as questões para o orçamento. O fórum dos idosos é mais uma forma de informação e de prestação e contas para a terceira idade. Isso pode acabar até esvaziando o OP. Teria até que repensar isso melhor.

O OP deixou de ser uma prioridade do executivo?

Já foi mais prioridade do que é agora. Isto a gente tem percebido porque era uma novidade. Foi novidade até para nós. Tudo quanto é novo desperta mais curiosidade. Hoje nós enfrentamos alguns desafios para que essa política não pare por aí, e que a comunidade perceba que é importante participar. Acho que teríamos que achar mecanismos para chamar a comunidade e para essa ter a noção dos resultados que o OP tem permitido alcançar. De 2003 para 2004 foi um ano eleitoral, então isso pode ter tido influência na participação das pessoas. A oposição pode ter desmobilizado mais as pessoas por ser um ano eleitoral.

Tudo isso são desafios. O OP continua a ser prioritário. Continua a ser uma política que melhor permite o encontro do público e do privado para debater e encontrar encaminhamento para as demandas da população. Hoje não vejo outra forma que se seja mais eficaz do que o

OP. Isso pode ser, mas não teria assim uma avaliação mais precisa das variáveis que interferem.

O OP e as regras da democracia participativa

Como ela é uma marca de um partido, não é uma lei. Mas até se poderia criar uma legislação no município para isso se tornar uma regra, para ter regras próprias para a montagem do orçamento... para legitimar o OP. Podia até se fazer. Existe uma regra para votar as prioridades, mas não está oficializada em nenhum documento oficial.

Talvez o facto de OP poder estar regulamentado, criando uma lei para a montagem do OP, contribua para que as pessoas não vejam o OP como uma vontade de um partido, de um Prefeito, no sentido de atingir o verdadeiro objectivo do OP, que não é fazer política partidária dentro dele. Política como sustentação da administração pura e simplesmente. Eu acho que se faz política sim mas na dimensão do público e não dos partidos.

Como é que um Prefeito se sente tendo que executar coisas que não são prioridade na sua política para o município

Muitas vezes isso é angustiante, até porque talvez eu seja uma das pessoas mais preparadas para dizer o que é melhor e o que é pior. A lógica seria a ser o Prefeito a dizer quais são as prioridades, onde se deve investir. Mas aí vai na capacidade da administração prepara a comunidade, não é induzir mas esclarecer a comunidade, sobre quais são os principais problemas. Aí nós temos um ano para fazer esse trabalho. Discutir com as pessoas, através de diferentes mecanismos.

Existe a possibilidade desse cruzamento entre as prioridades do Prefeito e da comunidade, mas na maioria das vezes vem em concordância. Acho que é fruto desse processo que a gente vai trabalhando ao longo do ano nas reuniões. Muitas pessoas são levadas a fazer as suas reivindicações levadas pelo debate do dia-a-dia, muito mais do que pelo conhecimento próprio, sem a interferência do poder público. Na hora em que a pessoa vai pedir um serviço para um Secretário, e o Secretário coloca as suas dificuldades, isso faz com que as pessoas percebam o que está faltando.

Jorge Bianchi (Candidato do PMDB derrotado nas últimas eleições para a Prefeitura)

OP e a democracia local

O OP é necessário até que se cumpra o que foi decidido na comunidade, mas na comunidade como um todo. Na minha opinião, isso serve mais para fazer política, apresentar números. Eu fui vereador e sei que o foi apresentado de 1997 para 2000 para a comunidade foram coisas mais superficiais. Eu tinha acesso a documentos da Câmara de Vereadores, e o que era exposto para o povo eram outros números. O OP é bom, é necessário mas desde que se cumpra as metas estabelecidas nas reuniões com as comunidades. Não tudo mas em parte o que é apresentado às comunidades não é verdade.

Quando se tem a administração na mão, que foi o caso do PT em 1997, com o então Prefeito padre Pedro Baldissera... ele tinha um poderio de domínio em cima do povo desde a igreja católica. Quando ele era padre uns anos antes, ele preparou o campo. É um padre muito querido pelo povo e conseguiu trazer o debate para igreja... até muitos que já tinham desistido... e ele já utilizava na própria igreja católica essa sistemática de reuniões com as comunidades, de se enturmar. Com isso ele conseguiu trazer de volta o povo e fazer com que o povo sentisse nele um mito. Aí ele deu o golpe. Foi para a política e ganhou. O que ele dissesse era lei. Se estava certo ou não interessava. A gente questionou várias vezes na Câmara e nos jornais mas o povo... se sabe que quando o povo leva uma lavagem cerebral, se incutiu na cabeça no povo aquilo e ele acredita, podem mil pessoal dizer que é diferente e isso não adianta. Ele tinha e ainda tem um poder de persuasão em cima das pessoas que é muito grande. É fantástico o poderio dele. Ele é fogo. O que levassem para as comunidades era tudo certo. O que acontece é que nem sempre se chegou a fazer aquilo que foi decidido. Não por problemas de falta de verba mas até por falta de competência. Era muita reunião e pouca acção. É isso que ainda hoje se passa na administração.

Confesso que o actual Prefeito fez muito mais nestes 3 anos como Prefeito do que nos outros 6 do anterior. Eles dizem que pegaram com muitas dívidas. Eu era vereador e sei que tinha dívidas a curto e a longo prazo. Desse Prefeito agora, se fosse para eu dar uma nota, eu dou nota 8 para ele, sendo oposição dele. Esse está cumprindo e está trazendo recursos para o município. Tanto é que eles têm várias obras aí, com recursos com Governo Federal, em terno de 4 ou 4 milhões e meio de Reais, e que estão sendo executadas aqui no Município. Tem parceria com o Governo do Estado, apesar deles não comungarem muito com o partido do governo. Se eles procurassem a gente, o nosso partido daqui, o PMDB, e encaminhar projectos. Isso daria muito mais recursos do Estado para aqui. Em questão de promessas eleitorais, esse Prefeito está cumprindo em torno de 70 ou 80%.

OP e poder legislativo

Concerteza que existe uma maior pressão sobre os Vereadores para aprovarem o Orçamento.

Nesse ponto eu acho que se houvesse mais participação dos nossos vereadores no OP e debater activamente, eu tenho certeza que no reduto eleitoral dele o povo iria decidir junto com o vereador. De certeza que a ideia colocada na mesa pelo vereador iria ser aprovada pela comunidade. O que há sim, e que eu já critiquei e conversei com os nossos vereadores é pouca participação nessas reuniões e nesses encontros do OP.

A própria cultura do nosso povo aqui, dos nosso vereadores. Aqui a política é cilada, é pesada. Aqui é assim, não se junta o óleo e a água. Um vereador não vai numa reunião numa comunidade porque fez poucos votos lá. Às vezes, a mentalidade do povo, do próprio legislador não pensa na próxima eleição, daqui a 4 anos. «Se eu não fiz nenhum voto naquela comunidade, eu não vou lá.

Quando nós éramos governo, os outros partidos também faziam assim. Então de cria um circulo vicioso em cima disso. Pouco pensam pelo bem da comunidade. Pouca gente pensa nisso.

Continuidade do OP

Se eu tivesse ganho a eleição, estava no meu plano de governo que iríamos ao encontro das comunidades, que a decisão partiria das comunidades, com a administração e o poder legislativo. Com toda a gente junta. É um orçamento participativo. Eu continuaria sim. 10 cabeças pensam mais do que uma.

Relação entre a oposição e o governo com o OP

A relação mudou em termos eleitorais porque a administração indo de encontro ao povo mudou as coisas. Isso nunca tinha sido feito aqui. Era sempre de cima para baixo. Quem não é visto não é lembrado. Então indo de encontro à comunidade você aparece, mostra a cara, diga a verdade ou não, você aparece. Então não adianta eu ficar aqui sentado durante 4 anos e daqui a 4 anos. Fica difícil se um candidato só parecer na época das eleições.

A participação como política eleitoral

Soma. Soma dividendos políticos, soma dividendos de laços de amizade. Na hora do povo decidir, eles olham muito a isso. Esse município é praticamente composto por pessoas de origem italiana e alemã, mais de 90% até, e esse pessoal olha muito para isso. Se você não é

visto, não é lembrado. O PT sempre teve essa facilidade de se locomover. Eles têm um partido que em si é participativo. Eles participam de reuniões, de acções, de política. Eles fazem a política, trabalham política e quase que comem política. Então se torna mais fácil. Eu falo com franqueza para você que os nossos partidos da coligação, adversários do PT, não se têm organizado bem. Não temos conseguido candidatos que se preparam com tempo para isso. São lugares de última hora. Por isso eu digo que se você quer ser lembrado, então seja visto. E o OP é bom para você sentir os anseios do povo do interior e da cidade, e para tentar cumprir as coisas no maior percentual possível. Em cima disso você faz a própria política. Isso é uma arma política muito forte. É muito forte mesmo. Eu e alguns colegas de coligação, onde a gente vai normalmente é nas festas e nos domingos. A gente participa e tal. Até fizemos várias reuniões mas isso devia ser feito em cada mês. Cada mês ir em duas ou três comunidades.

OP e associativismo

Em certas comunidades mudou porque foi a própria administração que incentivou a criação das agro-indústrias. Eu gostaria inclusive que cada comunidade tivesse a sua organização... são em torno de 34 ou 35 comunidades... só que precisa de organização da comunidade. Não adianta a administração ir lá e dizer o que é importante fazer. Há comunidades difíceis aqui no município.

Mas onde teve a participação da administração nessa questão, mudou para melhor, mudou concerteza. Pode fazer esse tipo de afirmação porque tem vários exemplos típicos daqui. Nos bairros aqui da cidade. O exemplo da organização das casas populares «Novo Lar», com participação da municipalidade. Se juntou esse pessoal, para fazer o crivo, buscar o projecto, buscar o financiamento na Caixa Económica e ver quem podia e quem não podia, e está aí. É uma realidade.

Outra realidade é a forma de se fazer os calçamentos [calçadas], que é via associações também. A Prefeitura entra com a terraplanagem, e vamos nós embora fazer as coisas. Aqui funciona assim.

OP e a inversão de prioridades (contributos para outro desenvolvimento)

Aqui dentro da cidade o que o povo mais quer é o embelezamento da cidade, a iluminação pública. No interior as prioridades têm sido quase sempre máquinas e camiões para ajudar na agricultura e nas estradas. Sabe que num município como este, com mais de 300 km², são mais de 1200 km de estradas entre os acessos, municipais e nacionais... não é fácil com uma receita de 500 ou 550 mil Reais aguentar tudo isso.

Idivar Plácido Pasinato (Presidente da Câmara dos Vereadores)

Conhecimento do OP

Na época não era gestor, nem vereador mas era habitante e tive conhecimento do OP.

Participação no OP

Foram poucas as vezes, até mesmo por questão de disponibilidade. Quando teve na minha localidade eu estava viajando. As reuniões foram boas. Eu acredito que poderiam ser um pouco mais curtas. Se repetiam muito num determinado tema.

Conhece como funciona o processo do OP

Dá para conhecer como se funciona aqui no nosso município.

OP e aprofundamento da democracia

Dá para se dizer que pode ser mas depende também do outro lado da moeda. Se os gestores vão aplicar realmente o que a população pede. E também tem que ter a análise da contrapartida, para ver se aquilo que a comunidade fomenta seja o mais viável tecnicamente para o bom desenvolvimento do município. A minha opinião é que se devem colher as sugestões, levar para uma análise e ver aquilo que de facto é o mais interessante para a comunidade. Porque muitas se reúne um determinado grupo, onde esse grupo não representa toda a comunidade no contexto real. Porque muitas vezes sabe-se que o jeito aqui do Brasil é que as pessoas são muito acomodadas, e são sempre os mesmos aqueles que participam. Então as coisas se direccionam sempre da forma daqueles que estão presentes. Os que participam são os companheiros dos companheiros. Esses aí são aqueles mais ligados, com mais afinidade aos administradores. É... infelizmente, mas dá para entender que tem esse vínculo de partido dessas pessoas que participam.

Porque quando se implementou essa forma de fazer política as pessoas viram como sendo uma qualidade daquele determinado partido. E daí ficou aquela restrição de participar, de perceber que aquilo é a imagem estampada daquele partido gestor. Não, as pessoas não são impedidas de participar. Eu acho, assim, que é uma medida que dá para dar uma nota positiva, mas que precisa de ajuste. Esse ajuste é uma participação maior e ver aquilo que de facto tem fundamento, porque daqui a pouco se reúne um grupo que tem um interesse e que esse interesse não seja o melhor para a colectividade, para o contexto geral. Isso tem que ser para todos, para que toda a colectividade tenha benefício.

OP e a Câmara de Vereadores

Essa é uma questão que... principalmente aqui no Brasil, a população não sabe diferenciar o que é o poder legislativo do poder executivo. Em relação ao OP eu não vejo assim o poder legislativo se opondo contra isso. Acredito que deve ser feito, que devem ser colhidas as sugestões e depois aqui na casa parlamentar se deve aprovar o que for de bom e rejeitar o que tiver que rejeitar.

É sente-se que há restrição nesse sentido [em relação à acção do poder legislativo]. Isso acaba favorecendo o executivo. Para o executivo, tendo a aprovação da população sempre há uma parcela de credibilidade.

Relação entre o poder executivo e o legislativo com o OP

Deve ter dado alguma restrição por essa questão da participação da população.

Relação entre oposição e executivo

Sofreu alterações no sentido positivo e negativo. Positivo porque subentende-se que o OP viria trazer aquilo que a comunidade queria e não aquilo que o governo queria. Por outro lado, começa a haver divergências e restrições, dizendo que isso está sendo direccionado... mais focalizado para onde tem os companheiros. Esse é o ponto negativo do OP. Isso descredibilizou em parte o OP. Dá para dizer que o OP é positivo, só que tem que se ver como se direcciona. O cara fala lá uma coisa e vem aqui e faz outra, ou manda lá os companheiros na reunião para dizer que tem que ser aquilo.

O OP com o partido da oposição no governo

Se nós fossemos governo eu não digo que vamos extinguir mas vamos tentar abrir, continuar. Temos que analisar o que é bom. A gente não acompanha mas acho que é interessante. É uma questão de a gente fazer um estudo. Teria que se fazer uma política, uma campanha para credibilizar.

A parte boa do OP é que ele é aberto, tudo é exposto; e a parte errada é que ele direcciona muito para as pessoas membros do partido, porque quem vai são os parceiros. Os outros não vão. Esse é que é o problema. Eu acho que foi a primeira imagem e isso ficou desacreditado. Tem que credibilizar mais.

Sabe qual é o problema? O OP começou lá em Porto Alegre. Só que aí a oposição do PT em Porto Alegre quando começou queimou [o OP], por uma questão natural. Aí foi vindo. Nos

outros municípios quando começou por parte do PT desceram-lhe o pau. Aqueles que são oposição ficam contra. Então isso descredibilizou o OP. Pode até ser uma questão de mudar de nome. Em vez de OP se mudar para outro nome e a gente começar a atrair as pessoas.

Esses líderes de comunidade, esses conselheiros até um certo ponto estão-se achando os donos da verdade. Eu acho interessante que o chefe do executivo tenha os conselheiros dele, até para trazer as informações, mas o discurso do governo e dos seus colaboradores tira a imagem do poder legislativo e passa esse poder para o conselheiro. Tanto que vereadores fazem pedidos ao executivo para atender algumas situações de determinadas comunidades e os conselheiros dizem que isso deveria ser passado para eles. Eu acho que isso aí é o fim da picada. Dos três poderes, o legislativo é o que tem mais força, porque o executivo trabalha de acordo com a lei. Quem faz a lei é o poder legislativo. Então nesse sentido é o que está em primeiro lugar. E o poder constituinte, que vai outorgar os outros dois poderes.

Isso é uma questão natural, porque geralmente se atende os companheiros. É natural, não adianta.

Acha que o OP tem contribuído para que este partido se mantenha no governo

Tem, tem... muitas vezes até pelos cargos de confiança que se tem na escala. Vamos ajudar aquele porque é nosso companheiro.

Não posso citar agora nomes mas concerteza tem. Isso é uma questão que já ocorreu várias vezes.

Cabe ao povo decidir em parte o que tem que ser feito, numa perspectiva de formação de opinião. O poder executivo existe para executar. Na verdade é que não tá se fazendo aquilo que o povo pede. Eu digo isso porque sinto no anseio das pessoas, o anseio da mudança, da revitalização. E muitas vezes o povo tem feito coisas diferentes.

A oposição é mais ditadora, por causa dos antigos caciques. Aqui o negócio é mais na bala.

É, isso até pode ter ajudado a fixar aí uns 30% das pessoas no interior. Mas não é muito. Não é aquilo lá. Isso ajudou porque as pessoas se sentem valorizadas, acham que estão mandando mas na verdade estão só rodando.

Tem diminuído as assimetrias [entre o campo e a cidade]. Esse governo tem dado muito para a agricultura. Só que isto tem que se feito de forma a dar fomento. O Governo não pode ficar passando a cabeça nos caras para eles ficarem plantando batata para comer. Tem que produzir soja, tem que produzir milho. No OP o que eles querem é fazer igual, sempre para os

pequeninos, mas agora os grandes agricultores não tem nada. No mundo tem que ter um patrão e tem que ter um peão. Essa história de todos serem iguais nunca vai dar certo. Tem um que é vagabundo, tem outro que é vadio... então esses têm que ficar de peão. Peão é empregado. Nem todos merecem estar no mesmo patamar. Num certo ponto eles excluem os grandes agricultores com o OP. É fechado um círculo. Desde o sindicato deles, em que eles batem o martelo em cima do minifúndio. Isso é que importa para eles. No Brasil quem produz mesmo é o grande agricultor, não é esse pequeno aí. Para um grande produtor não tem incentivo nenhum. Como é que se pode achar certo que quem produz não tem valor e o valor vai para quem não produz.

O OP criou uma força de lei pelo facto da população ter dado assim uma credibilidade.

Anexo 5: Inquérito por questionários aos conselheiros do OP de Guaraciaba

PERFIL SÓCIO-ECONÓMICO E DE PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Questionário n.º _____

Data de preenchimento: ___ / ___ / ___

I. CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÓMICAS DOS CONSELHEIROS DO OP

1. O Sr. (a) Pertence a que comunidade ou bairro do OP da sua cidade?

2. Sexo () Feminino () Masculino

3. Qual a sua idade? _____ anos

4. Qual é o seu estado civil? () casado(a) () solteiro(a) () viúvo(a) () divorciado(a) () vive junto ()
outro. Qual? _____

5. O Sr.(a) tem filhos(as)? () sim () não

6. Se o senhor(a) respondeu sim à pergunta n.º 6, quantos filhos tem? _____

7. Escolaridade:

- () não alfabetizado(a) = não sabe ler e escrever
- () alfabetizado(a) = sabe ler e escrever
- () ensino fundamental (1ª a 8ª série) incompleto
- () ensino fundamental (1ª a 8ª série) completo
- () ensino médio (2º grau) incompleto
- () ensino médio (2º grau) completo
- () ensino superior (3º grau) incompleto
- () ensino superior (3º grau) completo

8. Qual a sua profissão?

9. Em que sector de trabalho o sr(a) se ocupa?

- () indústria
- () comércio
- () prestação de serviços
- () serviço público
- () agricultura
- () pecuária
- () agropecuária
- () outro(s). Qual(is)?

10. O Sr.(a) exerce alguma actividade remunerada de momento?

() não () sim. Qual(is)?

10a. Se respondeu “sim” à pergunta número 11, o(a) sr.(a) trabalha com a carteira assinada? () sim () não

10b. Se o(a) sr.(a) respondeu “não” à pergunta número 11, qual é a sua situação de emprego actual?

- () desempregado(a)
- () empregador(a)
- () aposentado(a)
- () pensionista

- estudante
- estudante/estagiário
- trabalhador informal (não paga INSS)
- autónomo (paga INSS)
- do lar
- outro. Qual(is)? _____

11. Qual é sua renda mensal?

- até 1 salário mínimo = R\$ 260,00
- de 1 a 3 salários mínimos = R\$ = 260,00 a R\$ 780,00
- de 4 a 6 salários mínimos = R\$ 1.040,00 a R\$ 1.560,00
- de 7 a 10 salários mínimos = R\$ 1.820,00 a R\$ 2.600,00
- mais do que 10 salários mínimos = mais que R\$ 2.600,00

12. Além do(a) senhor(a) quantas pessoas dependem da sua renda? _____ pessoas.

II. INSERÇÃO NO OP COMO DELEGADO

13. De que forma o(a) senhor(a) se tornou conselheiro do OP?

eleito indicado iniciativa própria outro. Qual? _____

14. É a primeira vez que o(a) sr.(a) participa no OP como conselheiro? sim não

15. Se respondeu "não" à questão número 15, diga quantas vezes participou no OP como conselheiro

16. O que o levou a participar do OP como conselheiro?

- vontade de participar
- convite de alguma liderança comunitária
- convite de algum representante do governo/funcionário da prefeitura
- para resolver algum problema da comunidade/bairro. Qual problema? _____
Resolveu? _____
- por acreditar que tem o dever de participar da vida pública/interesse por política
- por acreditar na proposta do OP
- porque faz parte da proposta do seu partido político
- outro. Qual? _____

17. Já havia participado antes em reuniões do OP na sua comunidade (mesmo sem ser conselheiro)?

sim não Se respondeu sim, quantas vezes participou? _____

18. Como o(a) senhor(a) ficou sabendo do OP e sua comunidade ou bairro? (marque apenas uma resposta)

- pelos meios de comunicação local
- pelos amigos/vizinhos/parentes
- pela associação de moradores
- por outra entidade social/comunitária. Qual? _____
- por um conselheiro do OP
- através de materiais informativos da prefeitura/carro de som
- através de materiais informativos confeccionados na própria comunidade/bairro
- por funcionários da Prefeitura/representantes do Governo
- outro. Qual? _____

19. Quais são as suas actividades enquanto conselheiro no processo do OP?

20. Considera que essas actividades são suficientes ou acha que seria desejável ter outra actividade como conselheiro?

III. OPINIÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE O OP

21. Em relação ao controle social e à participação popular, o OP (marque apenas uma resposta)

- oportuna a participação e autonomia dos cidadãos
- educa o povo para o exercício da cidadania
- serve para ouvir os anseios e atender as necessidades da população
- estimula o envolvimento da comunidade
- enfraquece o papel das associações comunitárias
- facilita o controle e a fiscalização da população sobre os gastos do governo
- outro. Qual? -

22. Em relação à arrecadação de impostos e os gastos do dinheiro público, o OP: (marque apenas uma resposta)

- estimula os cidadãos a pagarem seus impostos
- democratiza as decisões do governo sobre o uso do dinheiro arrecadado dos impostos
- distribui com maior justiça os recursos públicos entre as comunidades e bairros do município
- outro. Qual?

23. Em relação aos interesses políticos, o OP: (marque apenas uma resposta)

- enfraquece o papel dos vereadores (poder legislativo)
- defende interesses políticos partidários
- defende interesses eleitorais
- defende interesses pessoais/particulares
- manipula a população
- sensibiliza o governo para atender as demandas da população
- mantém a população dependente do governo
- outro. Qual?

24. Em relação à corrupção, o OP: (marque apenas uma resposta)

- diminui o desvio do dinheiro público
- diminui a corrupção
- aumenta a corrupção
- não aumenta nem diminui a corrupção
- outro. Qual?

25. Na sua opinião, o OP facilita o planejamento do governo sobre a aplicação do dinheiro público?

- sempre
- quase sempre
- quase nunca
- nunca

26. Na sua opinião, o OP aumenta a confiança da população no governo?

- sempre
- quase sempre
- quase nunca
- nunca

27. O(a) senhor(a) confia no OP?

() sempre () quase sempre () quase nunca () nunca

28. Para o(a) senhor(a), o que é mais positivo no OP?

29. E o que considera mais negativo no OP?

30. O que o(a) senhor(a) mudaria no OP?

31. O sr.(a) entende que o OP deva ser mantido em funcionamento em seu município? () sim () não

32. Na sua opinião, o OP pode ter continuidade, independentemente do partido político que está no governo?

() sim. Porquê? _____

() não. Porquê? _____

33. Em sua opinião, o forma como o OP está organizado satisfaz as pessoas que nele participam?

() sempre () quase sempre () quase nunca () nunca

34. O senhor considera que uma reunião por comunidade e uma reunião final com todos os conselheiros é suficiente para promover a participação da população no OP?

35. Considera que a sua comunidade teve total autonomia para decidir as prioridades que queria votar ou acha que essa votação foi influenciada? Se considera que foi influenciada, diga por quem?

36. Na sua opinião, quem efectivamente decide as prioridades de investimento no âmbito do OP? Justifique.

37. No final do processo, quando são tomadas as decisões sobre o investimento, considera que foram de facto contempladas as demandas das comunidades?

38. Considera que na discussão com o executivo da prefeitura sobre as questões orçamentais e as prioridades, não domina todos os aspectos técnicos e processuais?

39. Isso impede-o de participar activamente na discussão?

40. Na sua opinião, os conselheiros do OP respeitam e encaminham as prioridades definidas pelas comunidades que representam?

41. Na sua opinião, os investimentos do OP são direccionados: (marque apenas uma resposta)

- à área social em sua maioria
- às regiões mais importantes para o desenvolvimento do município
- às regiões mais populosas
- às regiões mais carentes de infra-estruturas
- às regiões mais carentes de serviços públicos
- às regiões mais carentes de infra-estruturas e serviços públicos
- às regiões mais populosas e carentes de infra-estruturas e serviços públicos
- às regiões mais organizadas e mobilizadas

42. Na sua opinião, os investimentos do OP são aplicados: (marque apenas uma resposta)

- sem critérios claros e definidos
- de acordo com interesses políticos
- de acordo com interesses eleitorais
- de acordo com interesses pessoais/particulares
- de acordo com critérios válidos, justos e transparentes
- outro. Qual? _____

43. Os recursos aplicados a partir das prioritizações do OP promovem melhorias nas área de (marque apenas uma resposta)

- saúde/assistência social
- educação
- esporte, cultura e lazer
- transporte e circulação urbana
- geração de emprego, trabalho e renda. Em que áreas? _____
- obras e infra-estruturas urbanas
- arrecadação de impostos
- outro. Qual? _____

44. Considera que as prioritizações feitas pelas comunidades são diferentes das prioritizações do governo? Justifique.

45. Considera que o OP tem contribuído de facto para o desenvolvimento da sua comunidade? Exemplifique

46. Sem o OP acha que seria diferente? Em que medida?

47. Que nota o(a) sr.(a) dá ao OP no seu município?

(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)

48. Considera que enquanto conselheiro está a contribuir para o desenvolvimento do município ou sente-se manipulado de alguma forma pelo governo?

IV. OPINIÃO SOBRE O COMPROMISSO DA PREFEITURA COM O OP

49. O sr.(a) sabe qual é a percentagem aproximada do orçamento público que é destinada ao OP?

() não

() sim Qual? () até 5% () de 5 a 10% () de 10 a 20% () mais de 20%

50. O sr.(a) considera a prestação de informações e esclarecimentos da prefeitura sobre o OP:

() ótimo () bom () regular () ruim

51. Em relação à prestação de contas e esclarecimentos da prefeitura sobre a execução de obras e serviços priorizados pela comunidade nos anos anteriores, o(a) sr.(a) considera:

() ótimo () bom () regular () ruim

52. Em relação às prioridades definidas no OP que foram incluídas no orçamento deste ano, o(a) sr.(a) considera que a prefeitura está cumprindo de modo:

() ótimo () bom () regular () ruim

V. PARTICIPAÇÃO EM ACTIVIDADES DE FORMAÇÃO E EM REUNIÕES TEMÁTICAS

53. Durante o período em que exerceu as funções de conselheiro participou de alguma actividade de capacitação?

() sim () não

54. O(a) sr.(a) é favorável à realização de encontros para a capacitação dos conselheiros?

() sim () não

55. Quais os assuntos e temas que sugere para actividades de capacitação?

VI. PARTICIPAÇÃO POPULAR E COMUNITÁRIA DO CONSELHEIRO

56. Além do OP, o(a) sr.(a) participa ou já participou de alguma organização comunitária, entidade social ou associação civil?

() sim () não

57. Se respondeu "sim" à pergunta anterior, marque até 3 organizações, entidades ou associações das quais participa ou participou:

Marque até 3 opções	Organização comunitária, entidade ou associação	Há quanto tempo participa desta organização, entidade ou associação? (em anos e meses)
	Associação de moradores	
	Associação profissional	
	Associação de pais e professores	
	Directoria da igreja	
	Clube de serviço	
	Clube de mães	
	Clube recreativo / desportivo / cultural	
	Grupo de mulheres	
	Grupo de idosos	
	Grupos de igreja	
	Conselhos municipais	
	Conselho comunitário	
	Cooperativas	
	Sindicatos	
	Outro(s). Qual(is)?	

58. O(a) sr.(a) foi eleito ou indicado conselheiro por alguma destas organizações, entidades ou associações?

() sim () não

59. Se respondeu "sim" à pergunta número 59, indique qual a organização _____

60. Se respondeu "sim" à pergunta número 59, o(a) sr.(a) faz ou fez parte da directoria dessa organização?

() sim () não

61. Qual o cargo que ocupa ou ocupou? _____

62. Essa organização tem convénio com a prefeitura? () sim () não

VII. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

63. O(a) sr.(a) é filiado em algum partido político?

() não () sim. Qual? _____

64. No caso de o(a) sr.(a) ser filiado num partido político, exerce ou já exerceu algum cargo dentro do partido?

() não () sim. Qual? _____

65. O(a) sr.(a) já concorreu às eleições para algum cargo político por este partido? (ex. Vereador, Prefeito, Deputado, etc.)

() não () sim. Qual? _____

66. No caso de não ser filiado num partido, o(a) sr.(a) se considera simpatizante de algum partido político?

() não () sim. Qual? _____

VIII. O PAPEL DE CONSELHEIRO

67. Quais as características que o(a) sr.(a) considera mais importantes para exercer o papel de conselheiro do OP? (marque apenas uma resposta)

- capacidade de negociação e articulação
- capacidade de obter conhecimento e informação
- capacidade de obter e divulgar conhecimentos e informações
- capacidade de liderança e iniciativa
- capacidade de diálogo e respeito
- compromisso, comprometimento e responsabilidade
- transparência e honestidade
- outro. Qual? _____

68. Na sua opinião, qual a principal dificuldade para exercer o papel de conselheiro? (marque apenas uma)

- falta de tempo
- falta de recursos financeiros
- falta de acesso às informações
- dificuldade de compreensão do funcionamento do OP
- ter que estar presente em reuniões
- pouco tempo de discussão para tomar as decisões sobre as demandas e prioridades
- falta de apoio e de participação da comunidade
- desorganização das reuniões e assembleias
- preconceitos e atitudes desfavoráveis à participação e ao OP
- outro. Qual? _____

69. O que o(a) sr.(a) considera importante para a formação do conselheiro (marque apenas uma resposta)

- ter sido eleito ou indicado mais de uma vez como conselheiro
- participar de entidades, organizações comunitárias e associações
- ter participado de directorias de entidades, associações e conselhos
- militar em partidos políticos
- ter o ensino fundamental (primeiro grau completo) completo
- conhecer bem os problemas e necessidades da sua comunidade/bairro
- conhecer as demandas de toda a cidade
- ter concorrido a cargos electivos, tais como vereador, presidente de associações, conselheiro, etc.
- frequentar cursos de capacitação
- ser ou ter sido funcionário da prefeitura ou de outro órgão público

IX. REPRESENTATIVIDADE

70. Em que reuniões o senhor se sente mais à vontade para falar e participar?

- reuniões na comunidade
- reuniões com governo
- reuniões do concelho do OP
- outras reuniões não relacionadas com o OP
- outras. Quais? _____

71. Como classifica o seu relacionamento com a comunidade?

- ótimo
- bom
- regular
- ruim

72. Como classifica o seu relacionamento com os restantes conselheiros do OP

- ótimo
- bom
- regular
- ruim

73. Como classifica o seu relacionamento e comunicação com os representantes da prefeitura

- ótimo
- bom
- regular
- ruim

74. Na sua opinião, qual é o momento do OP mais difícil de entender? (marque apenas uma resposta)

- escolha das necessidades e prioridades por comunidade

- discussão das regras de priorização das necessidades
- aplicação das regras de definição das prioridades
- prestação de contas do governo
- discussão do orçamento anual da prefeitura
- apresentação de aspectos técnicos sobre a viabilidade de executar as obras e serviços
- montagem do plano anual de investimentos do OP
- execução do plano de investimentos anual do OP
- eleição dos conselheiros do OP
- outro. Qual? _____

75. O(a) sr.(a) conseguiu algum benefício para a sua comunidade/bairro enquanto conselheiro?

- não
- sim. Qual? _____

Anexo 6: Inquérito por questionário à população de Guaraciaba sobre o OP

INQUÉRITO À POPULAÇÃO DE GUARACIABA SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O meu nome é Nelson Dias, venho de Portugal e sou estudante de mestrado. Estou em Guaraciaba para realizar a minha pesquisa sobre o tema do Orçamento Participativo deste município. A resposta a este inquérito é anónima. Agradeço muito a sua colaboração.

Instruções de preenchimento: risque por cima com uma cruz (X) a resposta que quer escolher.

Sexo M F

Idade: _____

Bairro ou comunidade onde vive: _____

Escolaridade: _____

Qual a sua profissão: _____

Exerce alguma actividade remunerada no momento: _____. Qual? _____

1 Já ouviu falar do Orçamento Participativo da Prefeitura?

SIM	NÃO
SIM	NÃO

2 Já participou em alguma reunião do Orçamento Participativo no seu bairro ou comunidade?

3 Se nunca participou diga qual a razão? (escolha apenas uma hipótese)

a) Nunca teve conhecimento da realização de reuniões na sua comunidade ou bairro

b) Não gosta de despende o seu tempo para essas reuniões

c) Não concorda com o Orçamento Participativo

d) Considera que isso é assunto da Prefeitura e que não lhe diz respeito a si

e) Não se sente em condições para poder discutir os problemas da sua comunidade ou bairro

f) Outra situação. Diga qual _____

Se quiser pode escrever livremente a sua opinião sobre o Orçamento Participativo

--