

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Centro de Filosofia e Humanas

COMPROMISSO GOVERNAMENTAL, DESENHO INSTITUCIONAL

E TRADIÇÃO ASSOCIATIVA:

O Orçamento Participativo em Blumenau e Chapecó.

Reidy Rolim de Moura

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia Política do Centro de Filosofia e Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação da Professora Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann.

Fevereiro/2004

Florianópolis, SC

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo comparar as experiências de Orçamento Participativo em Blumenau e Chapecó, através da análise das variáveis: Compromisso Governamental, Desenho Institucional e da Tradição Associativa na implementação e no desenvolvimento do processo, identificando as diferenças e similaridades entre estas duas experiências. Embora não se pretenda reduzir a explicação de casos como o OP a apenas estas variáveis, sustenta-se aqui que elas são elementos centrais para o entendimento das diferenças percebidas entre as experiências das duas cidades. No que tange aos aportes teóricos do trabalho, enfatiza-se os elementos da construção da esfera pública, com ênfase na discussão sobre a relação entre cidadania e direitos na construção dos espaços públicos no Brasil, bem como apresenta-se a definição e as variáveis da democracia deliberativa. Nesse sentido, o OP apresenta-se como uma experiência de participação da população na elaboração, definição e controle do orçamento público municipal, que pode estar sendo entendido como uma nova maneira de administrar o poder local, de forma mais transparente e com maior participação da população. Vários autores sugerem ser necessário verificar se de fato o OP atinge os objetivos atribuídos a ele. É nesse sentido que as variáveis indicadas neste estudo tornam-se importantes ao se pensar na ampliação e qualificação de experimentos democrático-deliberativos. A análise dessas variáveis fornece não apenas elementos para verificar a eficiência e eficácia de OPs já existentes, como contribui para os que desejam implantá-lo, de forma que seja possível um melhor resultado na sua execução.

AGRADECIMENTOS

O momento dos agradecimentos é o de revelar aqueles que estiveram contribuindo de alguma forma para a finalização desta etapa.

Gostaria de agradecer inicialmente a minha família, em especial, meus pais e irmãos que foram os responsáveis por transformar-me na pessoa que hoje sou. Obrigada pelo amor, pela experiência familiar, pelo incentivo, pela certeza de que eu conseguiria. Não consigo imaginar a conclusão desta etapa sem vocês.

Obrigado especial ao Fernando, meu apoio incessante nos momentos mais difíceis e nos de alegria, pelo amor, pela compreensão, pela dedicação e pelo incentivo, só estando ao meu lado para saber o que é escrever uma dissertação.

Não poderia deixar de agradecer a professora e amiga Edinara T. de Andrade, por ter despertado em mim a paixão pela Sociologia Política e o interesse pelas questões da democracia e, especialmente, por ter me conduzido nos primeiros passos, orientando-me e auxiliando-me em muitos momentos de insegurança.

Aos colegas do mestrado, especialmente Ana Emília e Ricardo, cuja amizade se solidificou mesmo com a distância. Agradeço pelas inúmeras vezes que me socorreram em momentos decisivos desta etapa em comum. Contem comigo!

Em Blumenau e Chapecó, agradeço a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a composição dos dados que foram necessários a esta dissertação.

Agradeço à CAPES pela viabilização da bolsa de mestrado. Sem este apoio, seria difícil trilhar esta trajetória.

Finalmente, a minha orientadora, professora Lígia H. H. Lüchmann. Na UFSC, foram vários os professores que me estimularam e auxiliaram no meu desenvolvimento acadêmico, mas foi na sua orientação que encontrei os caminhos certos a trilhar para conclusão desta etapa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1 CAPITULO 1	15
CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES SOCIEDADE E ESTADO PARA AMPLIAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL.....	15
1.1 APORTES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA ESFERA PÚBLICA NO BRASIL.....	15
1.1.1 Considerações sobre a construção do espaço público no Brasil.....	15
1.1.2 Os conceitos de “Esfera Pública” e de “Democracia Deliberativa”	20
1.2 VARIÁVEIS DA IMPLEMENTAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	27
1.2.1 Compromisso Governamental	28
1.2.2 Desenho Institucional	34
1.2.3 Tradição Associativa: conceituação e trajetória do associativismo civil contemporâneo no Brasil	39
2 CAPÍTULO 2	49
As experiências de orçamento participativo em Blumenau e chapecó.....	49
2.1 CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES DE BLUMENAU E CHAPECÓ	49
2.1.1 A cidade de Blumenau.....	49
2.1.2 A cidade de Chapecó	53
2.2 CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	58
2.2.1 Implementação e caracterização geral do OP em Blumenau	58
2.2.2 Implementação e caracterização geral do OP em Chapecó.....	63

3	CAPÍTULO 3	68
	ESTUDO COMPARATIVO: Compromisso Governamental, Desenho Institucional e Tradição Associativa.	68
3.1	AS CONFIGURAÇÕES DO COMPROMISSO GOVERNAMENTAL	69
3.1.1	Compromisso Governamental no OP em Blumenau;.....	69
3.1.2	Compromisso Governamental no OP em Chapecó.	84
3.2	AS CONFIGURAÇÕES DO DESENHO INSTITUCIONAL	98
3.2.1	O Desenho Institucional do OP de Blumenau;.....	98
3.2.2	O Desenho Institucional no OP de Chapecó.	116
3.3	AS CONFIGURAÇÕES DA TRADIÇÃO ASSOCIATIVA	138
3.3.1	História, potencialidade e limites do associativismo em Blumenau;	138
3.3.2	História, potencialidades e limites do associativismo em Chapecó.	149
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
5	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	169
6	ANEXOS	175

INTRODUÇÃO

Desde o final da década de 1970, a sociedade brasileira vem vivenciando um processo de redemocratização, tornando os temas da democracia, cidadania e participação em questões centrais no âmbito nacional. Em nenhum período da história brasileira a cidadania foi tão valorizada e a participação tão requerida.

Um dos aspectos que expressa bem essa valorização é a importância do papel do poder local promovido pelas tendências descentralizadoras a partir da Constituição Federal de 1988. Sem esquecer da trajetória e da importância dos Movimentos Sociais para o aprofundamento dos debates e das reivindicações em direção ao aprofundamento da democracia.

A população periférica das grandes cidades brasileiras passa, neste período, a encontrar nas Associações de Moradores, Clube de Mães, Comunidades Eclesiais de Base e outras organizações comunitárias, uma nova forma de encaminhar as lutas por melhores condições de vida¹. As estruturas do poder local passaram a ser espaços de lutas e reivindicações pela implementação de gestão pública participativa, possibilitando a emergência de experimentos democráticos inovadores na ampliação da cidadania.

Na década de 80, com a vitória de partidos de oposição em vários municípios, muitas experiências de participação popular começaram a ganhar espaço. As mais significativas foram as que ocorreram nos municípios de Boa Esperança/ES, Piracicaba/SP e em Lages/SC². Entre as que obtiveram resultados mais inovadores e duradouros e por consequência tornou-se a

¹ Sobre este período alguns autores possibilitam uma compreensão mais apurada do que vinha acontecendo, entre eles: Krischke (1990), Scherer-Warren (1987), Boschi (1982).

² Sobre a experiência de Lages ver Andrade, 1996. Nesta obra foi constatado que a experiência de Lages teve uma grande influência na disseminação das idéias sobre a participação popular como principal mecanismo de intermediação entre o poder político local e a população. (ANDRADE, 1996)

mais conhecida, foi a do município de Porto Alegre que, durante a gestão de Olívio Dutra (1989-92), implementou o Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo (daqui para frente "OP"), é um modelo de gestão pública que consiste em um mecanismo de controle social de fundos públicos onde a população participa do processo de alocação de recursos públicos na área de investimentos como pavimentação, saneamento básico, iluminação pública, etc, escolhendo quais as obras prioritárias para o seu bairro. Esta prática política tem sido apresentada, tanto por seus formuladores quanto pela literatura especializada, como uma novidade no cenário político nacional e internacional. Esta afirmativa repousa na idéia de que experiências como o Orçamento Participativo instauram um tipo particular de governo baseado na participação popular, na inversão de prioridades e no controle social sobre o Estado.

Em muitas cidades brasileiras e do exterior, a experiência de Porto Alegre tem sido adaptada conforme a realidade local. Entretanto, a espinha dorsal que estrutura a discussão democrática do orçamento público tem sido mantida: a participação popular, que permite a participação direta dos cidadãos em decisões referentes ao gasto público. Não se pretende adotar a experiência de Porto Alegre como um modelo, mas ressaltar que este município apresenta a prática mais consolidada de Orçamento Participativo, tendo conseguido manter ao longo de mais de uma década uma significativa dinâmica de participação social. Na prática, esta experiência se contrapõe fortemente às históricas deformações na elaboração do Orçamento Público, simplesmente autorizativo, bem como das relações entre cidadãos e o poder público, geralmente mediadas pelo clientelismo político.

A relevância do OP está não só no fato de ele ser uma experiência de participação da população na elaboração, definição e controle do orçamento público municipal, mas também por estar sendo visto como uma nova maneira de administrar o poder local, de

forma mais transparente e com maior participação da população, principalmente daqueles setores tradicionalmente excluídos da sociedade. Além disto, esta nova modalidade de gerir o poder público passou a configurar-se como a principal "bandeira" das administrações do Partido dos Trabalhadores, sendo implementada em vários municípios, como é o caso de Blumenau e Chapecó.

Não se pode deixar de mencionar que mudanças políticas como as de implementação de OPs podem ser transformadas meramente em receitas passíveis de aplicação e reprodução independentemente do contexto sócio-econômico e político de diferentes municípios. Para mostrar esta tendência, pode-se mencionar que isto foi estimulado em grande medida pelo Banco Mundial, a partir da adoção do Orçamento Participativo como uma das experiências inovadoras de gestão pública a ser seguida e implantada pelos governos locais em diferentes partes do mundo. Tal perspectiva - a de considerar o Orçamento Participativo como uma questão gerencial - pode trazer em sua lógica equívocos políticos, que comprometem este tipo de experiência em virtude de uma visão redutora de sua dinâmica social.

Muitos pesquisadores têm voltado seus esforços no sentido de construir variáveis explicativas para o sucesso de experiências participativas, a exemplo do OP de Porto Alegre. Avritzer (2003), traz uma contribuição importante ao levantar alguns questionamentos acerca dessas experiências: “até que ponto estaria ele (OP) indissolúvelmente ligado a singularidade da sua experiência inicial? Até que ponto pode representar uma forma de aprofundamento da democracia no Brasil e ser estendido a outras cidades e regiões do país?” (p. 13).

Para o autor “a relevância do OP como forma de democratização das políticas públicas só poderia vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, ampliar a sua abrangência territorial” (AVRITZER,

2003 p. 13). Ou seja, apesar do processo do OP ser nacional e internacionalmente reconhecido, não é tarefa muito fácil expandir e replicar em outros ambientes.

Na medida em que se foi tendo contato com várias literaturas ancoradas em estudos de casos de OPs, foi possível perceber alguns elementos importantes a serem observados quando se pretende estudar esta experiência, bem como outras experiências democráticas inovadoras como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Congressos, Fóruns da Cidade, Agenda 21, entre outras³.

Em primeiro lugar, a partir das **diferentes versões teóricas produzidas a partir do OP**, Avritzer (2003) destaca três abordagens: a primeira tem a ver com a *relação sociedade civil e democracia local*, (Baierle, 2000; Nylén, 2002; Avritzer, 2002) na qual o autor coloca que “a literatura sobre sociedade civil buscou mostrar que as práticas preexistentes criaram condições para o surgimento do OP” (p. 17). O autor coloca que parte importante do debate atual sobre o OP leva em consideração as características da sociedade civil discutindo elementos como o papel das pré-estruturas organizativas no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado induzir formas de associativismo e práticas deliberativas; a capacidade de distribuição de recursos de modo geral pelas formas participativas evitando canais corporativos na aquisição de recursos e a questão da tradição associativa no êxito das experiências de OP. O autor menciona ainda que permanecem muitas questões polêmicas neste debate sobre sociedade civil e OP, chamando a atenção para pesquisas nessa temática (AVRITZER, 2003, p. 18).

³ Um exemplo de congresso que vem sendo realizado em diversos municípios é o Congresso da Cidade, que tem o objetivo de debater, propor e definir diretrizes e ações prioritárias para o futuro da cidade junto aos conselhos e fóruns organizados de cada local. Quanto aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, conforme Lückmann (2002), estes “devem ser instâncias de definição, decisão e controle das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes áreas sociais, que embora não quebrem com o monopólio estatal de produção e execução das políticas públicas, podem (e devem) obrigar o estado a seguir diretrizes elaboradas em co-gestão com a sociedade civil” (p. 88).

A segunda abordagem tem a ver com o *desenho institucional* (Wampler, 2000; Silva M., 2001; Avritzer, 2002; Lüchmann, 2002) na qual Avritzer (2003) afirma que apesar de haver variações, “todas as suas vertentes reivindicam a influência do desenho institucional na sua capacidade de predeterminar atitudes dos atores sociais” (p. 18). Neste debate, há também, como afirma o autor, “um segundo conjunto de questões ligadas à capacidade do OP de constituir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instâncias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas” (p. 18).

E a terceira já se concentra no *aprofundamento da democracia* (Navarro, 1998; Abers, 1998; Santos e Avritzer, 2002) na medida em que, segundo Avritzer, “as diversas discussões teóricas sobre o OP geraram um debate em torno deste e dos novos modelos de democracia” (p. 19). Ou seja, muitas concepções analíticas sobre a democracia, assim como diversos modelos para o entendimento do OP surgiram ao longo desses debates. Ainda conforme Avritzer (2003), percebe-se que uma parte significativa do debate acadêmico atual sobre o aprofundamento da democracia leva em conta a experiência do OP. Ou seja, os autores conectam elementos como: aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; aumento do acesso aos direitos e aos recursos públicos; aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo.

Em segundo lugar aparecem as análises que visam **conceituar o OP**. De acordo com Avritzer (2003), O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: - “a cessão da soberania popular por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local”; - “re-introdução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal”; - “princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são

definidas pelos próprios participantes”; e - “o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população” (AVRITZER, 2003, p. 15).

De maneira geral, o OP pode ser conceituado como um processo coletivo de participação e definição dos orçamentos públicos.

Em terceiro, é preciso **analisar o papel do OP na mudança de elementos estruturais da política brasileira**. Avritzer (2003, p. 16) considera que os elementos que devem ser analisados nesta mudança são: a participação, a cultura política, a implementação de políticas distributivas e a necessidade de reformas estruturais na prestação de contas do poder local no Brasil.

Por ultimo, destaca-se o quadro das variáveis consideradas **importantes e necessárias para a existência do OP** como: *compromisso governamental, desenho institucional, tradição associativa e capacidade financeira*. Analisar estas variáveis num processo de OP é importante, principalmente porque possibilita verificar as diferenciações dos resultados. Ajuda também a ir além do OP e do caráter municipal, permitindo avalia-lo como uma inovação institucional em desenvolvimento (WAMPLER, 2003).

Além destes quatro elementos, há quem considere o fator *tempo de vida* do OP como fundamental, principalmente nas avaliações de seus resultados. Wampler (2003), coloca que “os primeiros anos de um programa são geralmente difíceis e apresentam poucos resultados. Se o programa estiver funcionando por mais tempo, de seis a sete anos por exemplo e, ainda assim, apresentar resultados fracos, podemos concluir então que seu impacto é marginal ou fraco” (2003, p. 82). O autor afirma ainda que se o governo que iniciou o OP não for reeleito e se a gestão subsequente não der continuidade à experiência, pode-se concluir que o impacto do OP foi

mínimo. Porém, se o OP estiver gradualmente ganhando recursos e apoio político, é possível afirmar que seu impacto será mais forte depois de um certo tempo. Entretanto, qualquer análise dos resultados de um processo de OP deve levar em conta este conjunto de variáveis já mencionado.

Desse modo, o objeto empírico desse estudo é a participação da população na destinação de recursos públicos de investimentos em obras priorizadas para os seus bairros - o denominado Orçamento Participativo - em curso em dois municípios de Santa Catarina - Blumenau e Chapecó - desde 1997, cujos dirigentes político-partidários são do Partido dos Trabalhadores (PT).

Através de uma análise comparativa entre o OP de Blumenau e Chapecó, busca-se aqui compreender as configurações das variáveis: Compromisso Governamental, Desenho Institucional e Tradição Associativa, na implementação e no desenvolvimento do processo, identificando as diferenças e similaridades entre estas duas experiências. Embora lembrando que não se pretende reduzir a explicação de fenômenos como o OP a apenas estas variáveis, sustenta-se que elas são elementos centrais para o entendimento das diferenças percebidas entre as experiências destas duas cidades.

A análise está ancorada em um conjunto de procedimentos de coleta de dados: entrevistas qualitativas baseadas em roteiro estruturado (foram realizadas 05 entrevistas em Chapecó com agentes sociais participantes do OP, integrantes da equipe de governo e da equipe do OP no município); foram consultadas entrevistas realizadas e sistematizados no período de 1998 à 2001, resultante de pesquisas de iniciação científica, vinculadas ao departamento de Serviço Social da FURB, financiadas pelo PIPE/FURB-Programa de Incentivo a Pesquisa e

CNPq, que encontram-se em arquivos pessoais das autoras das pesquisas⁴ que constituem-se em: (7 entrevistas com conselheiros do OP em Blumenau no ano de 1999; e 14 entrevistas no período de 2000/2001 com presidentes de associações de moradores de Blumenau que também participavam do OP, abordados sobre o processo do OP na cidade); pesquisa em jornais locais (jornais de circulação em Blumenau e Chapecó); pesquisa documental (documentos referentes aos processos de OP municipais - cartilhas e folders explicativos, trajetória política e associativa dos municípios de Blumenau e Chapecó); participação e observação de eventos do OP como: Seminário Cidades do Futuro de Chapecó (março 2003), evento de prestação de contas do OP de Chapecó; surveys já realizados sobre os OPs municipais – aqui também foram consultados dados coletados e sistematizados no período de 1998 à 2001 resultante de pesquisas de iniciação científica (constituem-se em: relatórios de observação participante nas reuniões do OP de Blumenau, como Assembléias Regionais, CRDs, e Reuniões do Conselho do OP, do período de 1998 a 2001); e consulta a pesquisas já realizadas de interesse ao trabalho - foram pesquisados relatórios de pesquisas, monografias, dissertações e outros trabalhos existentes sobre as características histórico-políticas e associativas nos municípios, cujos dados utilizou-se como fontes secundárias.

Em relação ao tratamento dos dados, foram realizados relatórios para posterior análise e cruzamento de dados, a fim de buscar esclarecer as divergências e afinidades entre as informações provenientes das diversas fontes de pesquisa.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. O primeiro capítulo analisa alguns aspectos das relações Estado e Sociedade, contemplando-se, neste sentido, a construção e importância da esfera pública, com ênfase na discussão sobre a relação entre cidadania e direitos na construção dos espaços públicos no Brasil, bem como uma conceituação da esfera pública na

⁴ Andrade e Moura (1999, 2000, 2001)

contemporaneidade, seguindo a vertente do modelo discursivo de Habermas. Este capítulo traz ainda a apresentação das variáveis: compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa, esta última com ênfase na trajetória do associativismo civil no Brasil a partir do contexto de redemocratização do país. Cabe acrescentar que no referencial teórico, apesar de se ter consultado as fontes clássicas que cabe a este estudo, nesta apresentação, deu-se prioridade para a discussão literária atual das variáveis analisadas na comparação, tendo em vista a riqueza dos dados empíricos que se apresentaram e a importância do esclarecimento do significado efetivo das variáveis.

O segundo capítulo traz inicialmente uma breve caracterização das cidades de Blumenau e Chapecó, com ênfase nos aspectos de colonização, dados históricos, sócio-econômicos e políticos dos dois municípios, seguido de uma caracterização geral da implementação do OP nas duas cidades, incluindo o ciclo anual de funcionamento de cada uma das experiências, a fim de fornecer elementos que permitam apreender as realidades locais em comparação.

No terceiro capítulo realiza-se uma análise empírica das variáveis de estudo: compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa, no sentido de possibilitar a verificação conseqüente de como estas variáveis se configuram diante do processo de OP nas cidades de Blumenau e Chapecó, possibilitando um suporte empírico sobre as experiências de OP nas duas cidades.

Finalmente nas considerações finais, recupera-se os elementos centrais da democracia deliberativa e retoma-se os objetivos do trabalho, analisando-os de forma comparativa, fundamentada nos elementos da discussão teórica.

1 CAPÍTULO 1

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES SOCIEDADE E ESTADO PARA AMPLIAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

1.1 APORTES SOBRE A CONSTRUÇÃO DA ESFERA PÚBLICA NO BRASIL

1.1.1 Considerações sobre a construção do espaço público no Brasil

Se analisarmos a construção da noção de interesse público no Brasil, esta dimensão liga-se diretamente às características da nossa sociedade que, historicamente, tem apresentado obstáculos ao avanço democrático. Um exemplo é a manutenção e reprodução, ao longo da história brasileira, da indistinção entre a esfera pública e a privada.

Uma boa configuração da origem desta indistinção encontramos em Holanda (1993), que analisa os laços entre o Estado e a família patriarcal, onde os homens públicos transferiam para as ações estatais os parâmetros de sua vida privada. Leal (1976), denomina essa relação de coronelismo, caracterizado pelo fato de o coronel, com sua influência e domínio sobre os trabalhadores de suas terras, conseguia os votos necessários para que determinada força política ganhasse as eleições. Conseqüentemente, conforme o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD⁵ (1999), “o poder político, respaldado pelos votos, garantia a continuidade e o fortalecimento do prestígio do coronel, na medida em que assegurava benefícios para a região sob sua influência” (p. 47).

É a partir da década de 30, quando a industrialização tornou-se inevitável e conseqüentemente a incorporação de trabalhadores instaura um novo paradigma político-cultural

⁵ O GECD - Grupo de Estudo a Construção Democrática é vinculado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas na Universidade de Campinas-SP.

chamado de populismo, que as relações com lideranças políticas passam a se constituir “como forma de assegurar o controle e a tutela sobre uma participação popular heterônoma”. Assim, o que estava por trás da emergência das lideranças populistas, “era ainda a lógica dominante das relações privadas e do personalismo” (GECD, 1999, p. 48).

A falta de distinção do público e privado, onde as relações políticas são entendidas como extensão das relações privadas, favorece as relações de favor, o clientelismo, paternalismo, com práticas autoritárias inclusive.

Em 1964, o plano político é marcado pelo autoritarismo, caracterizado pela supressão dos direitos constitucionais, pelas perseguições políticas, prisão e tortura dos opositores e pela imposição da censura prévia aos meios de comunicação. O Brasil inicia assim, uma nova fase de sua história. Por 21 anos viveu um regime de governo militar que marcou a nação, seu povo e suas instituições.

A crise econômica se aprofunda e mergulha o Brasil na inflação e na recessão. Crescem os partidos de oposição, fortalecem-se os sindicatos e as entidades de classe. Em 1984, o país mobiliza-se na campanha das Diretas Já, que pede eleição direta para a Presidência da República, mas a emenda é derrotada na Câmara dos Deputados em Abril. Em 1985, o Colégio Eleitoral escolhe o candidato Tancredo Neves como novo presidente da República, integrante de uma aliança Democrática, à frente de oposição formada pelo PMDB e pela frente Liberal, dissidência do PDS. A eleição marca o fim da ditadura militar, mas o processo de redemocratização só se completa em 1988, no governo de José Sarney, com a promulgação da nova constituição.

As lutas de resistência ao regime autoritário das décadas de 70 e 80 acirram o enfrentamento desses contextos que são verdadeiros obstáculos à democracia. Esse

enfrentamento se radicaliza com a emergência dos movimentos sociais que afirmam a autonomia frente ao Estado. Conforme o GECD (1999), o autonomismo dos movimentos sociais:

deu, às organizações populares e sindicais, o impulso necessário para que rompessem os vínculos privados entre atores sociais e o poder público, para constituírem-se como um outro ator, que interpela o Estado e com ele estabelece relações efetivamente públicas, não baseadas em favores, em concessões privadas ou corporativas, mas em direitos publicamente reconhecidos (GECD, 1999, p. 50).

Já na segunda metade dos anos 80 testemunha-se uma disputa em torno das várias concepções de democracia que iriam marcar o cenário político brasileiro daí por diante. A democratização se expressaria “na desprivatização do Estado, eliminando o acesso privilegiado dos interesses privados à agenda e às decisões do Estado, e na construção da capacidade da sociedade civil de participar efetivamente da elaboração dessa agenda e dessas decisões, conferindo a elas um caráter verdadeiramente público” (GECD, 1999, p. 51).

Telles (1994), ao discutir as possibilidades e os impasses da construção da cidadania e sua relação com a construção de esferas públicas democráticas, considera os direitos como práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são mostradas na esfera pública, ou seja, os direitos explicitam como os interesses e conflitos se processam e aparecem. Sendo assim, os direitos, mais do que normas legais e arcabouço institucional, “estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas” (p. 91). Porém, a autora alerta que o reconhecimento dos direitos não acontece naturalmente, mas depende “sobretudo de uma cultura pública democrática que se abra ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e da diversidade de valores e interesses demandados como direitos” (1994, p. 92).

Para ela, a cultura pública depende da “constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaço nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam” (TELLES, 1994, p. 91-92).

Telles acredita na experiência democrática do Brasil como possibilitadora da construção destes espaços. Afirma, portanto, a importância dos movimentos sociais “não porque sejam portadores de alguma virtude intrínseca. Mas pela trama representativa que foram capazes de construir pela qual vem se generalizando na sociedade brasileira” (1994, p. 93).

Entretanto, a autora chama a atenção para o fato de que a sociedade não é um pólo de virtude política. Esta demonstra ser “extremamente complexa, contraditória e atravessada por ambivalências de todos os tipos”. A sociedade que busca e descobre os direitos se vê diante também da obrigação de conviver com “a incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações, em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios”. Enfatizando aí os jogos de interesses e práticas autoritárias, clientelistas e de favoritismos (TELLES, 1994, p. 93).

São nos riscos de fragmentação, localismo e desigualdades que Telles sugere a necessidade ou “a exigência de espaços públicos democráticos que consolidem e ampliem as práticas da representação e negociação” e recoloquem “a exigência igualitária, pois sem a igualdade como medida de negociação, esta pode se reduzir a um mero ajustamento corporativo de interesses ou então se resolver no puro jogo de força” (TELLES, 1994, p. 96).

Pensando neste quadro, há um exemplo prático relacionado ao discurso neoliberal que tem buscado nos últimos anos desqualificar e desconstruir os espaços públicos conquistados com muito esforço pela sociedade civil, descaracterizando a sua dimensão pública. Isso acontece quando qualificam na maioria das vezes as reivindicações dos atores sociais como sendo corporativas. Esse mesmo viés neoliberal tem transformado em filantropia e políticas

compensatórias muitos direitos universais que vinham sendo reconhecidos e traduzidos em políticas públicas. Buscam ainda reduzir uma noção de cidadania para uma noção de individualismo inserido no mercado e no consumo, e uma caracterização de participação social que transfere as obrigações sociais do Estado para a sociedade.

É nesse sentido que a noção de esfera pública apresenta, no caso brasileiro, muita pertinência. Conforme O GECD (1999), na medida que “a mudança de espaços públicos torna os mecanismos de decisão política permeáveis à influencia dos setores da sociedade civil que geralmente têm sido mantidos à margem desses processos” haverá questionamento tanto das ações do Estado, como dos interesses da sociedade civil, gerando assim, uma ampliação da política (p. 44).

Outro fator importante para pensar na pertinência da esfera pública diz respeito ao fato que:

ao tornar as decisões políticas resultado de uma deliberação pública ampliada, na qual um número maior de interesses e propostas podem se fazer ouvir e representar, as experiências de constituição do espaço público questionam não apenas a exclusão política, mas também mostram-se instrumentos promissores na luta contra a exclusão social, tendo em vista os resultados possíveis em termos de políticas públicas mais igualitárias (GECD, 1999, p 44).

Isso vai levar provavelmente a uma revisão da agenda e das prioridades políticas. Um outro fator de relevância da ampliação da esfera pública no âmbito do aprofundamento democrático é a contribuição para um aprendizado e consolidação de uma cultura de direitos, na medida em que a participação nos espaços públicos “possibilita a convivência entre interlocutores portadores de interesses diferenciados reconhecidos como legítimos” (GECD, 1999, p 44).

Há ainda o fato de que o espaço público, tendo como fundamento o “reconhecimento do outro como um sujeito portador de direitos, tenta burlar as assimetrias de poder e oferecer um campo regulado democraticamente para a administração dos conflitos” (GECD, 1999, p. 44). Dessa forma, viver experiências de constituição de espaço público pode favorecer a ampliação e o aprofundamento da democracia, bem como fazer da política uma ação visando o bem comum.

Em síntese, o aprofundamento da democracia exige ampliar cada vez mais o grau de publicidade dos espaços de discussão e negociação. Somente construindo espaços onde cada vez mais os interesses se façam representar é que a cultura do clientelismo e as tendências de corporativismo podem ser confrontadas.

1.1.2 Os conceitos de “Esfera Pública” e de “Democracia Deliberativa”

O papel da esfera pública tem sido objeto de discussão para diferentes correntes teóricas, destacando-se na contemporaneidade as abordagens de Habermas, Cohen e Arato, que em trabalhos recentes têm discutido a redescoberta da sociedade civil e sugerido um terceiro modelo de democracia, baseado no modelo discursivo.

É justamente no debate dos direitos e no caminho de afirmação da cidadania, que surge a importância da constituição da esfera pública para a democratização da sociedade. A esfera pública ocupa uma posição importante no processo de decisões políticas, pois é ali que acontece a aglutinação da vontade coletiva e a justificação de decisões políticas acertadas previamente (COSTA, 1994, 1997).

No que tange a discussão da esfera pública, é relevante destacar a contribuição de Arendt (1974) para a noção de espaço público e a ligação com o conceito de cidadania. Para esta autora, o espaço público é onde os homens podem compartilhar a construção de um mundo comum legitimado pelo reconhecimento público e intersubjetivo dos outros, através dos procedimentos discursivos, a pluralidade humana e as argumentações. Este mundo comum que pressupõe a autora, necessita de espaço público como lugar de reconhecimento das particularidades de cada ser social.

Na medida em que Arendt reflete sobre o totalitarismo, refere-se ao espaço público como base do mundo comum. Para a autora, perder acesso ao público é perder acesso a igualdade. Significa privação dos direitos no sentido de que a política institui a pluralidade humana e um mundo comum só é possível através do espaço público, e só é possível de ser construído pela ação e pela palavra⁶ (ARENDR, 1974).

Na obra “A Transformação estrutural da esfera publica”, Habermas (1984) coloca que o processo histórico que levou à ascensão da burguesia permitiu o estabelecimento de uma nova relação com o poder político, onde o público emerge como o resultado de um processo no qual os indivíduos cobram dos governantes transparência nas suas decisões e justificação moral dos seus atos.

A esfera pública, de acordo com Habermas, está relacionada com a idéia de espaço de integração dos indivíduos face-a-face debatendo decisões tomadas pelas autoridades políticas, conteúdos morais das relações existentes na sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado, como analisa Avritzer (1999):

⁶ A reflexão de Hannah Arendt segue a de Rousseau, corrente chamada de republicanismo.

O conceito de publicidade incorpora no interior da teoria democrática a inspiração participativa republicana sem, no entanto, transformá-la em uma forma alternativa de administração pública. Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível as suas discussões e deliberações (AVRITZER, 1999, p. 30-31).

Sendo assim, o conceito de publicidade ganha uma dinâmica no interior da política, que não é movida nem por interesses particulares, nem pela concentração de poder com o objetivo de tentar dominar outros indivíduos. Contrariamente, a idéia é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública.

Em segundo lugar, a esfera pública no conceito habermasiano tem a idéia da abertura para discussões públicas de diversas questões - como a dominação da mulher, a exploração da mão de obra no chão das fábricas, e que geralmente eram relegados à esfera privada. Essas questões passam a fazer parte da discussão pública, tornando-se passíveis de argumentação racional (HABERMAS, 1984).

Este conceito de público remete a uma dimensão histórica e sociológica que acompanhou a realidade das transformações do Estado Moderno, ou seja, uma esfera pública como terceira arena societária localizada entre a sociedade civil e a autoridade do Estado, tendo em vista as transformações estruturais, políticas e culturais que surgiram na modernidade (HABERMAS, 1984).

Na análise de Avritzer, o conceito que Habermas traz de esfera pública rompe com dois elementos da tradição elitista democrática, sendo o primeiro caracterizado pela idéia da impossibilidade de existir formas de administrações participativas. Aqui Habermas inclui um nível adicional para a participação política ao distinguir Estado e Esfera Pública. O segundo diz

respeito à diferenciação entre o problema do bem comum e as formas de alcançá-los onde “o bem comum pode ser formal e ser pensado em termos da capacidade dos diferentes atores sociais para publicizar sua luta contra formas privadas de dominação” (AVRITZER, 1999, p. 32).

Sendo assim, a esfera pública tem efeito de repercussão, que pontua o que deve ser processado pelo sistema político, cujo núcleo, segundo Habermas (1997), é formado pelos complexos institucionais administrativos, do judiciário e de formação da opinião e da vontade, ou seja, pelas partes parlamentares, eleições, concorrência entre partidos, etc.

O poder de ação do sistema político varia, de acordo com Habermas (1997), conforme a sua densidade e complexidade de organização, podendo estar mais ou menos aberto à formulação de respostas sob a forma de políticas ou de legislações. As demandas precisam atravessar o que o autor denomina de comportas que são ligadas estruturalmente às forças que compõem o sistema político. Dessa forma, a esfera pública pode ser vista como aquela estrutura intermediária entre o sistema político e os setores do mundo da vida, sendo este último correspondente ao conjunto de tradições e conteúdos compartilhados por um grupo social, bem como inclui os processos de socialização e interação que formam os sujeitos, abrangendo a intimidade, bem como as vivências pessoais nas relações de parentescos e de amizade.

Para GECD (1999), a teoria de Habermas propõe a “interação discursiva”, feita por “agentes comunicativamente competentes”, propondo uma idéia de esfera pública que toma como ponto de partida a pressuposição “de uma certa paridade entre os debatedores, permitindo que, a despeito de suas diferenças reais, eles possam deliberar como se fossem iguais”, prevalecendo a autoridade do argumento (1999, p. 54). Desse modo, o GECD coloca que em sociedades desiguais como é caso brasileiro, a concepção de igualdade enfrenta dificuldades imensas. Entretanto, conforme analisam “é possível afirmar que a dimensão dessas dificuldades

indica, ao mesmo tempo, a medida da importância que essa questão assume na sociedade brasileira” (p. 58).

Silva, M. S. (2000), ao fazer um debate sobre conselhos municipais, considera que, para que as questões surgidas no mundo da vida ocupem lugar na agenda pública e tornem-se visíveis perante o sistema político, é preciso que sejam tematizadas nos meios de comunicação de massa, que recebam apoio através de campanhas, manifestações, protestos, ou qualquer forma de pressão, com o intuito de formar opinião pública. Não no sentido quantitativo, “pois não pode ser confundida com resultados da pesquisa de opinião” (HABERMAS, 1997, p. 94). Mas sim, deve ser considerada pelo amplo debate e mobilização, que implica em informação e construção de argumentos e, sobretudo, na liberdade de reunião e de criação de associações representativas de interesses de grupos específicos.

Na esfera pública é que se dá o confronto de opiniões, de modo a atingir os espaços de tomada de decisão no âmbito do sistema político, isto é, a opinião pública representa um potencial de influência no sistema político. Neste sentido, quem acaba por absorver e reconhecer problemas que emergem no mundo da vida e transportam para o sistema político é a sociedade civil, que para Habermas *apud* Silva, M. S. (2000) são as organizações e movimentos que apreendem os problemas sociais que repercutem nas esferas privadas, condensam-se e os transmitem para a esfera pública.

Ainda segundo Silva, M. S. (2000), os problemas surgem a partir do momento em que algumas demandas não são incluídas na esfera pública e tornam-se inexistentes, continuando sendo tratadas pela filantropia, coerção e repressão.

É a partir de indagações como estas frente a teoria habermasiana, que ganha significado as discussões em torno da democracia deliberativa, cuja discussão muito breve nos

reportamos para a tese de Lüchmann (2002), na qual a autora vai além da perspectiva procedimentalista habermasiana incorporando as análises de Cohen (2000) e Bohman (2000)⁷.

De acordo com Lüchmann (2002), um ponto principal da democracia deliberativa está na idéia de que esta é um modelo que fundamenta o exercício do poder político de cunho coletivo, que se apresenta como um modelo de discussão pública entre indivíduos livres e iguais.

Para a autora, a democracia deliberativa pode ser vista como:

Processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos reunidos em espaços públicos, a legitimidade para decidir, a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e as resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal (LÜCHMANN, 2002, p. 38).

É justamente obedecendo aos princípios de pluralismo, da igualdade política e da deliberação coletiva, que um modelo democrático-deliberativo se define, indo além das questões da diversidade e do conflito, na medida em que, segundo Lüchmann, cria regras de inclusão dos setores até então historicamente excluídos dos procedimentos deliberativos. Uma gestão participativa de caráter democrático seria, portanto “aquela que não apenas oferece a oportunidade de participação a diferentes atores sociais, como também, e fundamentalmente, potencializa a participação através de um conjunto de mecanismos – princípios e regras – institucionais” (LÜCHMANN, 2002, p. 44).

A esfera pública aqui parece estar pautada no estabelecimento e centralidade de uma arena de negociação e debate de interesses, sugerindo o reconhecimento do outro como

⁷ (apud in Lüchmann, 2002).

sujeito de direitos, buscando canalizar os conflitos que são criados e recriados na sociedade atual para os espaços públicos.

A esfera pública com caráter dialógico, reflexivo, participativo e tensionador, possibilita uma mudança na natureza dos processos de decisões, tornando espaços tradicionalmente fechados em espaços abertos e potencializados pela participação social (LÜCHMANN, 2002).

Experiências como a do Orçamento Participativo, Conselhos Gestores, Agendas 21, Estatuto da Cidade, Congresso da Cidade, Fóruns e outras experiências, adquirem grande importância para se pensar numa nova relação entre sociedade e Estado, bem como uma nova forma de exercer a democracia, no sentido de que os espaços criados por estas experiências requerem uma ação social ativa por parte dos atores (indivíduos ou coletivos) da sociedade, pressupondo o reconhecimento dos indivíduos como iguais na própria produção das regras e das normas de procedimentos e deliberação.

Sem desconhecer os limites destas experiências locais, parte-se aqui do pressuposto de que esta prática precisa ser pensada num projeto maior que envolva o país dentro de uma nova concepção de mundo. E embora a complexidade e as desigualdades sociais sejam barreiras inevitáveis, importa aqui enfatizar que na prática desenvolvida destas várias experiências surgem ações e relações que vão contra a histórica tradição patronal, clientelista, excludente e limitadora do sistema político brasileiro.

1.2 VARIÁVEIS DA IMPLEMENTAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Vários autores sugerem ser necessário verificar se de fato o OP atinge os objetivos atribuídos a ele. É nesse sentido que as variáveis compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa, tornam-se importantes ao se pensar na ampliação e qualificação de experimentos democrático-deliberativos. A análise dessas variáveis fornece não apenas elementos para verificar a eficiência e eficácia de OPs já existentes, como contribui para os que desejam implantá-lo, de forma que seja possível um melhor resultado na sua execução.

Reportando-se a Lüchmann, concorda-se que, primeiramente a implementação da democracia deliberativa requer “um aparato que, subsumido a um governo voltado e comprometido com os ideais de radicalização da democracia, forneça infra-estrutura, recursos e incentivos à renovação das relações políticas em direção ao aprofundamento dos processos públicos de caráter participativo” (p. 134). Ou seja, este comprometimento está relacionado diretamente com o fato de que em processos de democracia deliberativa, como é o caso do OP, é fundamental o compromisso do governo para sua legitimidade.

Em segundo lugar, concorda-se com o fato de que é necessário a formatação de um desenho institucional que assuma “um papel central na operacionalização dos princípios da democracia deliberativa” (p.58), sendo que o desenho institucional para a autora significa um conjunto de medidas “que possibilitam a efetivação deste ideal democrático” (LÜCHMANN 2002, p 58).

Além destas duas variáveis, há que se atentar para outra dimensão que é a atuação da sociedade civil. Ou seja, em experimentos de democracia deliberativa, é importante a atuação dos atores tanto do Estado, possibilitando e comprometendo-se com um desenho institucional que permita a efetivação dos princípios aspirados pela democracia deliberativa, como uma atuação da

sociedade civil visando interesses para o bem comum (Lüchmann, 2002). Conforme sugere a autora, é necessário à participação ativa da sociedade civil e do Estado na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política, com uma atuação propositiva destes atores nas mudanças institucionais.

Denominado aqui como a “tradição associativa”, o caráter histórico de atuação da sociedade civil de Santa Catarina é questão central na maneira como se comportam estes atores para com as experiências democrático-deliberativas. Assim, juntamente com as outras duas variáveis mencionadas, a tradição associativa também se torna uma variável importante a ser analisada na democracia deliberativa.

Dessa forma, torna-se relevante discorrer sobre as três variáveis mencionadas - compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa – enquanto elementos considerados determinantes na implementação (e sucesso) da democracia deliberativa.

Para a análise dessas variáveis, foi construído um conjunto de indicadores no sentido de viabilizar metodologicamente a análise comparativa dos processos de OP em Blumenau e Chapecó.

1.2.1 Compromisso Governamental

Várias denominações são usadas na literatura recente sobre o OP para tratar esta variável: vontade política, compromisso político, vontade administrativa⁸. Porém, todas remetem para o fato de que o compromisso governamental é o apoio que a administração proporciona para

⁸ É importante lembrar que não se trata aqui da discussão dos conceitos de “governance” e de “governabilidade”. Para maiores informações sobre esta literatura ver Mônica Hass (2003).

programas participativo-democráticos que se torna então parte integral para o seu sucesso. Ou seja, esta variável torna-se importante na medida em que os agentes políticos governamentais conseguem reunir ações que possibilitem condições efetivas de participação popular.

Silva, M. (2001), ao analisar as relações entre governo municipal e o OP de Porto Alegre em sua tese de doutorado, coloca que um aspecto determinante da participação popular é a “existência de um comprometimento efetivo das forças políticas ocupantes do governo em respeitar e atender as deliberações resultantes dos processos participativos” (p. 59). A partir disso o autor coloca que houve uma abertura efetiva na partilha do poder de governar. Para o autor, a participação na gestão pública condiciona-se fundamentalmente pela vontade político-governamental na medida em que esta é central na determinação da estrutura de oportunidades para a efetivação da participação.

O autor comenta que o governo possui uma autonomia legalmente estabelecida frente às pressões sociais, fazendo com que os espaços de participação fiquem muitas vezes dependentes das forças políticas à frente do governo. Desse modo “na medida em que depende dos governos a efetivação daquilo que deriva dos processos de gestão participativa, sejam políticas públicas, investimentos, serviços” a eficácia dos processos de participação é extremamente condicionada pelo grau de comprometimento dos governos com tais processos e seus resultados (2001, p. 60).

A partir disso concordamos com Silva, M. (2001) ao considerar que a efetivação do processo de participação na gestão pública, além de compromisso político, depende ainda da competência governamental de criar condições que viabilizem estes processos participativos. Nestas condições incluem-se capacidades materiais e financeiras que permitam concretizar as deliberações da participação, bem como espaços e processos de participação ajustados à realidade

local como formas, regras e critérios institucionais que rompam com as tradicionais formas e obstáculos à participação (SILVA, M. 2001).

Nessa perspectiva, os governos, através de seus discursos e práticas, podem colocar-se tanto como estimuladores e potencializadores, como podem aparecer como obstáculos na busca de uma ação voltada à participação. Os agentes governamentais tendo a oportunidade de ocupar meios de comunicação, estruturas da máquina pública como as escolas e locais de saúde, com a autoridade e recursos que acumulam, têm a possibilidade de serem elementos fundamentais no processo de construção da participação na gestão pública, se estiverem comprometidos com este objetivo. Ao contrário, podem aparecer como obstáculo a esta mesma participação, dependendo dos agentes que integrarem o governo e suas respectivas ações.

Wampler (2003) contribui nesta discussão na medida em que enfatiza que o apoio que a administração proporciona para o OP é parte integral para o seu sucesso. Ou seja, a administração tem que se dispor a reformar o processo que os cidadãos estavam acostumados a reivindicar suas demandas, bem como a forma como os representantes eleitos pela comunidade apresentam suas demandas ao sistema político. Ou seja, os governos têm de estar dispostos a reformar as relações políticas existentes e incluir os cidadãos no processo de tomada de decisão.

Sendo assim, uma das principais preocupações na variável compromisso governamental, diz respeito ao OP ser ou não prioridade principal do governo.

Ao se reportar a Lüchmann (2002), percebe-se que o fator central para uma gestão pública participativa, não se refere somente “a sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e objetivos políticos partidários”, mas também com “o comprometimento do governo com a efetivação desta proposta” (p. 122). A autora reitera em sua tese a importância do projeto político-partidário, enquanto elemento fundamental para a implementação, continuidade e aperfeiçoamento da experiência. É nesse sentido que Lüchmann ao analisar Porto Alegre, coloca

que o OP “apresenta a capacidade de articular os dois princípios gerais do projeto político do PT, quais sejam, a participação popular e a inversão de prioridades tendo em vista atender os interesses e necessidades da população mais pobre, compensando as desigualdades sociais” (2002, p. 122). Para a autora, o projeto partidário governamental mostra a preocupação para além da implementação, ou seja, com a continuidade da experiência participativa.

É nesse sentido que é importante observar o comprometimento com o OP não só incluindo-o como prioridade no conjunto de ações governamentais, mas é necessário também levar em consideração o montante de recursos que são destinados ao processo do OP (Lüchmann, 2002, p. 123). Para isso leva-se em consideração que, para a efetivação de uma experiência de OP é necessário muito investimento, tanto financeiro (gastos em obras elencadas do processo do OP), como materiais (disponibilização de transporte para participação nas rodadas do OP, publicação de dados e recursos municipais, produção de material informativo como cartilhas e folders) e também humanos, traduzidos por uma equipe capacitada a prestar assessoria necessária nas regiões e bairros da cidade quanto ao processo do OP.

Outro fator que Lüchmann chama a atenção quanto ao compromisso político governamental está na presença e participação dos agentes governamentais nas assembleias, reuniões e conferências do OP (prefeito, vice, secretários, assessores e técnicos). Estes encontros visam informar, assessorar, responder dúvidas e questionamentos em geral tanto com relação às questões diretamente ligadas ao OP, como projetos e recursos municipais como um todo, ultrapassando a esfera de investimentos. Ainda segundo a autora, a exemplo de Porto Alegre, “a presença e a participação do Executivo (prefeitos, secretários, etc.) nas assembleias regionais e temáticas e nos encontros e seminários que visam discutir o OP tem despertado um sentimento de confiança da população a respeito da seriedade e do compromisso do poder público junto ao OP” (LÜCHMANN, 2002, p. 125).

Neste sentido também é que se destaca a atuação não só da equipe do OP, mas também dos técnicos, funcionários e coordenadores da administração municipal no estímulo, mobilização e organização dos bairros e comunidades para a participação no OP. Segundo Lüchmann, isto pode ser observado nas ações destes agentes, mais precisamente quando visitam os bairros, realizam reuniões e encontros, entram em contato com lideranças antigas e atuantes dos bairros, a fim de demonstrar a importância da organização e participação. Entende-se que estes fatores, atrelados ao investimento em recursos materiais e humanos estão interligados a importante mobilização e divulgação do processo do OP.

Da mesma forma, há que se verificar como se estabelece a metodologia de discussão que descentraliza as decisões sobre os investimentos na cidade, observados além do fator da presença, também a postura e posicionamento da equipe do governo nas assembleias e outras instâncias do OP. Lüchmann chama a atenção que “o compromisso da administração municipal com o OP é percebido através da presença e postura da equipe de governo nos encontros com a comunidade posicionando-se contra uma relação personalista e hierárquica” (2002, p. 128).

Em que pese às dificuldades para o estabelecimento dos limites ou fronteiras entre o compromisso e controle do governo sobre o processo, os estudos indicam que quando acontece o descomprometimento do prefeito e da equipe traduzidos pela ausência nos espaços de discussão, manipulação de recursos, não realização de obras no OP, bem como divergências internas no governo sobre o OP, isso acaba acarretando desgaste e perda de credibilidade do processo. Concorda-se com Lüchmann ao considerar que a ativação de canais de participação e discussão, a presença de lideranças políticas e equipe governamental nos espaços de discussão do OP, o respeito às decisões tomadas nos espaços públicos quanto a alocação de recursos constituem “um conjunto de atividades e estratégias que contribuem para valorização da

experiência, e para conseguinte para um maior grau de adesão e credibilidade ao processo” (2002, p. 133). É nesse sentido que o resultado aparecerá no aumento de locais dispostos a implementar esta experiência, tendo em vista maior confiança da população, assim como maior atendimento de demandas e participação no processo de gestão pública (LÜCHMANN, 2002).

Há ainda outro fator importante no compromisso governamental que deve ser enfatizado, e que diz respeito a capacidade da equipe governamental de superar obstáculos na execução de obras do OP. Mais precisamente diz respeito ao aumento da capacidade financeira do município para o atendimento das demandas definidas pela população participante, o que constitui-se num limite objetivo de propostas participativas. Uma das condições necessárias para atendimento da expectativa da população participante do OP é a capacidade financeira. Deve-se ter uma habilidade técnica e política da parte do governo no sentido de aproveitar as condições de atuação municipal em termos fiscais para buscar reajustes nos principais impostos regulados e arrecadados diretamente pelo município – ISSQN e IPTU, de maneira a torna-los efetivos para o financiamento das ações governamentais.

Uma reforma fiscal é fator fundamental na criação de condições financeiras que viabilizem a concretização dos compromissos políticos e sua legitimação. Entretanto, a recuperação da capacidade de investimento não se reduz apenas à vontade política ou competência técnica, pois o sucesso dessa competência recai também sobre a existência de condições objetivas que possibilitem sua viabilidade. A vitalidade econômica do município, neste caso, é um fator igualmente relevante.

Para finalizar, afirma-se a importância do compromisso governamental para com processos democrático-deliberativos, como é o caso do OP, a fim de garantir seu melhor desenvolvimento. Sendo assim, pode-se extrair sinteticamente alguns indicadores apontados neste ítem a serem observados quando se trata de analisar o compromisso governamental, quais sejam:

- priorização do programa do OP nas ações governamentais; - diretrizes do projeto político partidário do governo; - envolvimento da equipe do governo no OP; - potencializadores da mobilização e divulgação do OP; - disponibilização de recursos financeiros, materiais e humanos para efetivação do processo do Op e - superação de obstáculos na execução de obras do OP como o aumento da capacidade financeira.

Cabe salientar ainda que o compromisso governamental deve sempre se associar a outros aspectos para que se efetive a participação na gestão pública, especificamente de OPs. É o caso das outras variáveis como desenho institucional e tradição associativa que serão abordadas na seqüência.

1.2.2 Desenho Institucional

Na medida que se pretende discorrer sobre a variável desenho institucional, quem melhor contribui para esta discussão é Lüchmann (2002) ao sugerir que o aparato *institucional* dos complexos administrativos chama a atenção por organizar-se pautado em regras e critérios que permitam abrir os canais que limitam a efetivação das decisões nos processos participativos (p. 46). Como exemplo desses canais que obstruem a participação, cita: as diferenças de poder, desigualdades sociais, cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática de organização política institucional.

Lüchmann (2002) define o desenho institucional como resultante das articulações Estado e Sociedade, e que se configura como “o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos” (p. 143). Para a autora, através dessas regras e princípios é que se pode criar mais

ou menos oportunidade de participação da população, conforme a determinação do processo institucional de programas ou administrações. Os critérios também vão dar a legitimidade ou não na solução das demandas que surgirão a partir da população.

Concorda-se com Lüchmann (2002) quando esta afirma que os elementos do desenho institucional (regras, critérios, normas, espaços, leis) são fundamentais para a operacionalização de modelos de OPs. Desse modo, observa-se a partir de sua análise sobre o OP de Porto Alegre, que há um *conjunto de regras*, no qual constata-se alguns elementos que a autora chama atenção na verificação de desenhos institucionais.

Inicialmente a autora apresenta o elemento participação da população. Este se refere ao público participante do OP, bem como indicadores de ampliação dos participantes como, por exemplo, a introdução de plenárias temáticas, espaço este que pode ampliar o conjunto de atores e entidades nas discussões dos problemas, necessidades e prioridades da cidade, incorporando temas como saúde, educação, cultura, desenvolvimento econômico e assistência social. A plenária temática procura articular outras organizações e entidades ao OP, como sindicatos, grupos culturais e ONGs (LÜCHMANN, 2002).

Outra questão que deve ser observada é a participação individual no OP, que não reduz a participação à vinculação com alguma entidade. Para a autora, isto permite o questionamento de representações comunitárias tradicionais, motivando ainda o surgimento de novas lideranças e associações. A autora explica que, embora quem mais participe do OP em Porto Alegre sejam as associações de moradores e os atores governamentais, o conjunto de regras que vem sendo construído coletivamente, “na medida em que abre a participação para todos, incentiva a renovação das lideranças, amplia os fóruns e temas de discussão e investe na organização comunitária, configurando-se em importante fator de ampliação e pluralização do OP” (LÜCHMANN, 2002, p. 146).

A redução da participação no OP por vinculação à entidades pode, além de limitar os atores, limitar também os temas e interesses públicos, reproduzindo apenas a lógica dos que são organizados (LÜCHMANN, 2002). A autora chama a atenção nesse caso, para a experiência de Florianópolis, estudada por Collaço (1998) que, a partir de 1994, instaurou no programa do OP a eleição indireta para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e a inclusão de representação no OP via entidades organizadas, que acabaram tornando-se “mecanismos redutores do processo participativo (...) burocratizando o OP através da introdução de relações hierarquizadas” (LÜCHMANN, 2002, p. 148).

Outro fator importante do desenho institucional que se observa no elemento participação da população, refere-se à escolha dos conselheiros e delegados do OP. Ou seja, dependendo dos regulamentos do regimento interno do OP, este pode constituir-se em “um conjunto de normas que pretende limitar o acúmulo de mandatos, o uso político eleitoral da representação e a manutenção ou conservação de mandatos por um longo período de tempo, estimulando a renovação e o controle popular sobre a atuação representativa” (2002, p. 151).

Para compreender melhor este fator, a contribuição de Wampler (2003) é significativa na medida em que o autor coloca que quando há uma mobilização e uma participação contínua para as assembléias do OP, há a probabilidade de que um número maior de cidadãos acompanhe os debates e se engaje nas deliberações, ou seja “se envolva ativamente na seleção das prioridades gerais para sua região e dos projetos específicos para seu bairro e se comprometa mais nas comissões de fiscalização” (WAMPLER, 2003, p. 75). Nesse sentido, é permitida, através das regras, uma participação maior bem como uma pressão efetiva para com os líderes comunitários e representantes do governo daquilo que foi demandado no bairro.

Ao contrário, quando os representantes são selecionados por voto secreto, o direito de deliberar é cedido aos representantes escolhidos pelos cidadãos. De acordo com o autor “essas

regras canalizam a participação para um corpo estreito de representantes. Os problemas de “accountability”, neste caso, não diferem daqueles que existem na democracia representativa. Este sistema de seleção limita a possibilidade de pressão dos grupos mobilizados sobre a administração quando ela não cumpre suas obrigações para com o OP” (WAMPLER, 2003, p. 76). Dessa forma, fica inviabilizada a instituição de um espaço público deliberativo e participativo.

Outro elemento que se observa a partir do conjunto de regras que Lüchmann analisa no OP de Porto Alegre diz respeito ao espaço ou instâncias de participação. São estas instâncias e o conjunto de normas que vão mostrar o tamanho da vinculação da população e poder público e a dificuldade ou possibilidade de organização para apresentação de demandas.

Entre as instâncias de um processo de OP, Lüchmann destaca os espaços de organização comunitária, que são considerados os que apresentam maior autonomia no OP, e que são representados por “um conjunto heterogêneo de organizações comunitárias (associações de moradores, união de vilas, clubes de mães, grupos religiosos, culturais, etc...) que se articulam em bases identitárias distintas, embora o peso maior seja das associações com identidade territorial local ou regional (associações de moradores, conselhos populares...)” (2002, p. 151). Além destes, há outras instâncias que devem merecer atenção, quais sejam: as assembleias do OP; as rodadas intermediárias; o fórum de delegados, o Conselho do Orçamento Participativo, o desenho do limite e o número de regiões enquanto aspectos de divisão do município.

Um terceiro elemento do conjunto de regras que se observa na obra de Lüchmann, diz respeito aos critérios de distribuição dos recursos que estabelecem os parâmetros para a definição das obras e investimentos na cidade. Conforme a autora, esses critérios “visam eliminar privilégios na alocação dos recursos públicos, configurando-se como importante mecanismo de redistribuição dos recursos e de promoção da justiça social (2002, p. 159).

Wampler (2003) contribui para pensar em elementos do desenho institucional ao colocar como relevante “a habilidade da administração de aderir “as regras de implementação orçamentária” que indicam a capacidade da administração de realizar as demandas prioritizadas pelos participantes do OP” (p. 76). Para o autor a administração municipal de qualquer município, se reconhecer que o processo de implementação de projetos é longo e as vezes difícil, vai assegurar a atenção devida aos projetos prioritários e a burocracia municipal em torno deles. Segundo o autor, “se os projetos selecionados pelos participantes do OP são implementados, tem-se um incentivo claro para os participantes continuarem a participar e os não-participantes comecem a se envolver no processo de tomada de decisão” (2003, p. 76). O autor afirma ainda que “os orçamentos participativos que querem implementar os projetos mas são incapazes de mostrar resultados claros para o público participante terão um efeito negativo e desmoralizante sobre os participantes e burocratas envolvidos” (p. 77).

Contudo, a viabilização de desenhos institucionais que admitem o fluxo da opinião pública deve revelar ao cidadão comum a disposição dos atores políticos em ouvir suas demandas, pois o fato de poder exprimir tais demandas aumenta a possibilidade delas serem atendidas. Assim, desenhos institucionais que caminhem nesse sentido produzirão um duplo reforço à participação política dos cidadãos transformando quem é público em ator garantindo a possibilidade de que a participação possa transformar-se em benefícios públicos concretos.

Para finalizar a discussão do desenho institucional pode-se elencar resumidamente os indicadores apresentados ao longo deste item, que são relevantes para a análise desta variável em processos de OPs, quais sejam: - os espaços e formas de participação no OP; forma de escolha de representantes do OP; - instâncias de participação do OP; - critérios de distribuição dos recursos no OP; - habilidade na realização das deliberações do OP.

Como se viu, além das variáveis compromisso governamental e desenho institucional serem fatores importantes para resultados positivos de processos de OPs, outra variável que merece atenção é a tradição associativa que será discutida a seguir.

1.2.3 Tradição Associativa: conceituação e trajetória do associativismo civil contemporâneo no Brasil

Entre os fatores considerados importantes pela literatura especializada para efetivação do OP, destaca-se a existência de uma rede associativa relativamente densa e ativa. Essa rede associativa poderá ser potencializadora da participação no OP, na medida em que for integrada por atores comprometidos e capazes de se oporem a formas de organização e participação de base clientelista e paternalista.

Para avaliar a centralidade desta variável, é necessário pensar como uma “nova sociedade civil” emerge no Brasil e como se torna importante historicamente para o país. De acordo com Costa (1997a), o conceito de sociedade civil no Brasil difundiu-se coincidindo com o regime militar e ocupou neste contexto “uma função mais propriamente político-estratégica que analítico-teórica” (p. 12).

Costa (1997a) afirma que no caso brasileiro, “o movimento contra a ditadura militar representou uma clara inversão dessa tendência histórica, revelando-se portador de um projeto político desencadeador de amplo consenso social, tendo sido articulado inteiramente fora – na verdade em oposição – do Estado” (p. 16). De acordo com o GECD (1999), a luta contra a ditadura reuniu setores sociais importantes como a Igreja Católica, os grupos de esquerda e estruturas sindicais e os movimentos sociais que começam a ter importância significativa e a dar

corpo no interior da sociedade civil. A partir desse contexto inicia-se uma vasta produção teórica na década de 80, com análise em “organizações e manifestações coletivas como as organizações de bairros (associação de moradores, federações, confederações), sindicatos, CEBs, grupos de mulheres etc” (p. 19).

As práticas políticas dos movimentos sociais e as questões por elas apresentadas redefiniram o espaço da política, sendo que os atores sociais “rebelavam-se tanto contra relações hierárquicas e desiguais entre os governantes e governados quanto contra o autoritarismo social presente nas relações cotidianas” (GECD, 1999, p. 20). A participação ativa dos movimentos sociais também causou uma reformulação no sentido da cidadania em direção à ampliação dos direitos, trazendo a tona a participação e o questionamento dos espaços privados para tornarem-se públicos. Como exemplos práticos podemos citar os movimentos contra o aumento de custo de vida nos anos 70, as lutas pelas Diretas-Já no início dos anos 80, o direito de participação na elaboração da constituição de 88 e nos anos 90 o movimento de impeachment de Collor.

Neste sentido surge então a questão da autonomia como um elemento que permeia a noção de sociedade civil, bem como começa a ser questionado o sentido da democracia no Brasil. Do mesmo modo, a sociedade civil passa a ter diferentes significados de acordo com os diversos projetos políticos. Um deles é a perspectiva neoliberal, que se baseia na crítica ao Estado, no esvaziamento da esfera pública da vida social e no fortalecimento da esfera do privado. Como consequência, passa-se a desresponsabilizar o Estado no atendimento e garantia dos direitos de cidadania, transferindo estes paulatinamente para a sociedade civil, sob princípios da solidariedade. Para o GECD (1999), a sociedade começa a enfrentar desafios na medida em que “muitas associações civis passaram (e passam) a viver o dilema de como se posicionar contra o neoliberalismo, que também valoriza a atuação da sociedade civil e critica o estado” (p. 31).

Enquanto capacidade de organização de atores coletivos, a sociedade civil é aqui considerada um fator analítico central, na medida em que a maior ou menor tradição associativa no interior desse campo impacta as ações políticas e sociais.

Torna-se fundamental nesse momento introduzir a questão da relativização da idéia de sociedade civil como sendo portadora apenas de virtudes. Para tratar desta questão Dagnino (2002) adverte que “o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado (...) se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático” (p. 279). Um destes fatores inclui o Estado como sendo o “conjunto de forças que ocupam o poder nos vários níveis (municipal, estadual e federal)” e que com sua estrutura estatal autoritária, permanece “intocado e resistente aos impulsos participativos” (p. 279). A autora inclui também os Partidos Políticos, considerados como mediadores tradicionais entre a sociedade civil e Estado. Nesse sentido, de acordo com a autora, a sociedade civil também busca relações mais diretas com o Estado e também passa pelas mesmas vias que as ações dos partidos políticos (permeados por relações de interesse, clientelismo, paternalismo, relação de favores).

Ao tratar a questão desta maneira, Dagnino ressalta o caráter histórico dessas relações - Estado e Sociedade. Para isso utiliza a noção de projeto político como aquilo que orienta a ação, “na perspectiva gramsciana, aquilo que designa o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2002, p. 282).

Dagnino faz referência à partilha de poder e coloca que os conflitos se manifestam, por um lado, com o executivo e a resistência no compartilhamento de seu poder perante decisões de políticas públicas, e de outro, com a sociedade civil querendo participar dessas decisões e efetivar o controle sobre elas. Em sua análise, a partilha do poder, mesmo

quando existe, “tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões sobre políticas públicas mais amplas, que pudessem ter impacto significativo para a sociedade como um todo” (p. 283).

Enfatiza elementos de dificuldade de participação nos espaços públicos e coloca que “o mais importante deles parece ser a exigência de qualificação – técnica e política – que essa participação coloca aos representantes da sociedade civil” (p. 283). Nesse plano, lembra que experiências como os OPs e de convênios do Estado com o MST, têm enfrentado com sucesso este problema, pois a própria dinâmica procura oferecer condições para maior qualificação e competência exigidas.

Entretanto, não significa que a importância do associativismo seja desqualificada no processo de implementação democrática como no caso do OP. Dagnino demonstra esta perspectiva, na medida em que coloca:

Um entendimento alternativo poderia sugerir que os espaços de formulação de políticas públicas constituem uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo, se, evidentemente, esse projeto for capaz de manter um vínculo orgânico em relação a essas ações pontuais, conferindo-lhes uma articulação e direção próprias (DAGNINO, 2002, p. 300).

Para que espaços compartilhados possam constituir-se, Dagnino afirma que é preciso que eles sejam necessariamente públicos, tanto no formato como no resultado. Nesse caso a autora prefere concluir que se deve resgatar o caráter propriamente público das políticas

públicas, e reconhecer que o conflito é inseparável estruturalmente a esse processo, como a própria democracia, e que “os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito, como representam um avanço democrático na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente” (DAGNINO, 2002, p. 300).

Assim, embora relativizada, mantém-se aqui a importância da tradição associativa, ou do grau e da densidade de organização da sociedade civil para a implementação de experiências participativas exitosas.

Fedozzi (2000), estudioso sobre o processo de OP, menciona que em Porto Alegre para que o OP obtivesse sucesso, foi imprescindível uma sociedade civil forte e organizada, ou seja: “a viabilidade e a qualidade do OP/PoA, favoreceu-se amplamente do capital social acumulado historicamente pela cidade, representado, sobretudo, pelo associativismo comunitário e pela presença de uma cultura cívica de parcelas significativas da sociedade civil porto-alegrense” (FEDOZZI, 2000, p. 170).

De acordo com Putnam (1996) capital social “é o que diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (1996, p. 177). Putnam afirma que a capacidade da sociedade civil em formar redes e se organizar civicamente é condição fundamental para experiências de democratização obterem sucesso e que “o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições sociais” (1996, p. 191). Entende-se que para o autor apenas as regiões dotadas de uma profunda cultura de associativismo teriam potencial para desenvolver experiências democráticas exitosas.

Para Putnam (1996), as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação, que englobam o capital social, caracterizando

organizações sociais, torna possível ações de colaboração que acaba por beneficiar toda a comunidade: “assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse(...) Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro que careça de confiabilidade e de confiança” (COLEMAN apud PUTNAM, 1996, p. 177).

Entretanto Abers⁹, - que realizou estudos em Porto Alegre no período de 1993 a 97 sobre clientelismo, cooperação e a organização da sociedade civil – contrapõe a teoria de Putnam na medida em que analisa num de seus artigos um exemplo particular de organização e crescimento do associativismo cívico a partir da ação do Estado. Através de seu estudo procura demonstrar, a partir da análise do processo de participação de um bairro de Porto Alegre no OP, que a administração pública local pode promover um fortalecimento da organização cívica e enfatiza: “enquanto, por um lado, o OP estimulou a mobilização de bairros numa disputa para investimentos públicos, a mesma política também promoveu a cooperação entre bairros” (ABERS, 1998, p. 62).

Avritzer (2003) contribui para essa discussão na medida em que analisa uma série de pesquisas realizadas sobre experiências de OPs em diversas cidades envolvendo estrutura associativa e a relação com o OP, sobre as quais o autor faz algumas observações relevantes.

Para Avritzer, a importância do associativismo comunitário destaca-se em dois momentos: “na capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta participativa e na capacidade de democratizar a relação entre Estado e sociedade civil, através de um crescimento constante da

⁹ Rebecca Abers fez sua tese de doutorado pela Universidade da Califórnia e faz parte de um grupo de pesquisadores do CIDADE. Com sua participação ampliou-se a investigação para o campo das percepções políticas dos participantes do OP.

participação do OP” (2003, p. 46). Coloca ainda que o OP pode influenciar na cultura política, pelo fato deste se tornar uma forma imprescindível de distribuição de recursos públicos.

Conforme o autor, em alguns estudos percebeu-se que é possível a existência do OP em cidades nas quais não existe forte tradição associativa. Entretanto alerta “que o OP não é capaz de gerar uma infra-estrutura associativa nos casos em que ela não existe, em particular, em cidades de pequeno e médio porte” (2003, p. 46). O sucesso destes casos está ligado, de acordo com Avritzer, “a duas variáveis que parecem centrais nas cidades de pequeno porte: vontade política e capacidade financeira” (2003, p. 47).

Avritzer afirma ainda que “não parece haver evidências de que os casos de OP sem infra-estrutura associativa tenham os mesmo efeitos democratizantes na cultura política que aqueles com infra-estrutura associativa” (2003, p. 47). Nesse caso, o OP seria só mais uma forma de implantar políticas distributivas e torna-se dependente como política de capacidade de mobilização do governo local.

Silva, M. (2001), na sua pesquisa empírica sobre o Associativismo em Porto Alegre e a participação no OP, coloca que os dados “sugerem que a experiência associativa praticamente constitui-se num pré-requisito para que os indivíduos sejam escolhidos como representantes das regiões e temáticas que compõem o OP” (p.45). O autor refere-se aqui ao número de representantes (delegados e conselheiros) do OP com vínculo em entidades associativas de Porto Alegre que chega a 90% dos participantes em 1998.

Concorda-se com Silva, M. (2001), quando coloca que a rede associativa contribui na constituição de uma esfera pública alternativa ao possibilitar a veiculação de informações e contatos importantes na construção de uma participação popular, ou seja,

As potencialidades das redes associativas para viabilizarem a superação dos obstáculos à ação coletiva orientada para a participação depende, entre outros fatores, de sua relação com as redes de sociabilidade cotidiana (parentesco, vizinhança, amizade), pois na falta de uma articulação estreita e uma comunicação entre estas diferentes formas de atuação coletiva na vida social, as redes associativas tendem a caracterizarem-se pela ‘artificialidade’ e pelo esvaziamento. Tal esvaziamento verifica-se por exemplo, em grande parte das entidades de bairro criadas por ‘políticos’ como forma de estabelecer bases de apoio eleitoral, aspecto abordado anteriormente (SILVA, M., 2001, p. 58).

Para o autor, as redes associativas, devido a trajetória de defesa de interesses comunitários e a busca de legitimidade de direitos e transformação social entre outras características, funcionam como instrumento de recrutamento de indivíduos e grupos para a participação na medida em que são capazes de demonstrar uma atuação legítima e confiante em processos participativos.

Desse modo, ao se analisar a tradição associativa e a relação com experiências de OPs é necessário atentar-se para alguns indicadores que podem contribuir na verificação de como esta variável está configurada em diferentes espaços locais, bem como o grau de relação que esta vai possuir frente aos diferentes resultados de OP.

Um primeiro indicador que se revela na contribuição de Silva, M. (2001), refere-se à participação das entidades e organizações associativas no OP, bem como o vínculo dos representantes eleitos para o OP (conselheiros e delegados) com estas organizações. Além disso é preciso verificar ainda a preocupação do governo municipal em envolver as entidades civis no OP e de que forma esta participação vai se consolidar.

Neste caso, entende-se como relevante levar em consideração o tipo de sociedade civil emergente dos anos 80 e as características histórico-políticas tanto do município como das

entidades associativas. Lüchmann (2002) sugere ser necessário qualificar o tipo de associativismo em questão, pois este está “longe de um projeto comum de organização da sociedade” (p. 138).

Outra contribuição de Lüchmann quanto a indicadores para se observar a tradição associativa e a relação com o OP, refere-se a participação da sociedade civil na implementação do OP, que segundo a autora, em Porto Alegre foi um elemento importante “na medida em que, junto com a administração municipal, deu forma e vida a uma nova maneira de definir prioridades do município” (p. 136).

A partir disso, é necessário verificar também quais as entidades mais participantes do OP, bem como as que mais se opõem ao processo. Diretamente relacionado a este fato é preciso perceber a tensão entre as organizações civis e o OP, sendo este um espaço de formação que pode propiciar o surgimento de novas lideranças, estabelecendo uma prática de enfrentamento com antigas lideranças. Ou seja, além de verificar os impactos da sociedade civil no interior do OP, é necessário estar atento também aos impactos do OP no associativismo local.

Finalizando, há de se recuperar a discussão deste item compreendendo que o quadro da constituição da sociedade civil é muito amplo e complexo, e que vai desde práticas políticas clientelistas e paternalistas até as práticas que buscam uma efetivação de uma sociedade mais democrática. É nesse sentido que se resgata a discussão de Dagnino, na medida que a autora comenta a necessidade de levar em consideração três elementos importantes para a constituição de espaços públicos: a disposição de partilha do poder por parte do governo; a negociação de um formato comprometido com a abertura para participação; e a importância do associativismo como um espaço de múltiplos interesses e disputa hegemônica que podem contribuir na construção de um projeto de sociedade alternativo.

Essa discussão de Dagnino só vem a reforçar a importância das variáveis discutidas neste estudo (compromisso governamental, desenho institucional e tradição

associativa) para a efetivação de experiências de OPs e que pretendemos analisar comparativamente como se configuram nos municípios de Blumenau e Chapecó.

2 CAPÍTULO 2

AS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BLUMENAU E CHAPECÓ

Este capítulo tem por objetivo analisar as experiências de OP nos municípios de Blumenau e Chapecó. Para tanto, mostra-se necessário caracterizar os diferentes contextos nos quais se desenvolvem os processos de OP, possibilitando identificar e ter presente as diferenças e similitudes entre os casos e como se configuram as variáveis compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa. Tendo em vista tal objetivo, o presente capítulo está subdividido em duas seções: primeiramente, uma caracterização geral de cada município, enfocando a formação histórica, infra-estrutura urbana, características sócio-econômicas e o contexto político municipal; em segundo lugar, apresenta-se uma breve descrição da estrutura e do funcionamento do Orçamento Participativo nas duas cidades.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DAS CIDADES DE BLUMENAU E CHAPECÓ

2.1.1 A cidade de Blumenau¹⁰

O Município de Blumenau está localizado na Bacia do Itajaí-Açu, no Estado de Santa Catarina. Considerada a principal cidade da região devido a sua localização e população, exerce significativa influência nos vales do Itajaí-Açu, Itajaí-Mirim e Benedito Novo. O

¹⁰ Os dados sobre o município foram pesquisa no IPPUB – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Blumenau; no site: www.blumenau.sc.gov.br

município é membro da Associação dos Municípios do Médio vale do Itajaí – AMMVI, que é formada por 14 municípios.

A região do Vale do Itajaí era toda habitada por silvícolas das tribos kaigangs, xoklengs e botocudos, que durante anos enfrentaram os brancos contra o progresso da colonização. Mesmo antes da fundação da Colônia Blumenau, já havia colonos estabelecidos na região de Belchior, a margem do ribeirão Garcia e margem esquerda do rio Itajaí-Açu.

Em 1850, o alemão Dr. Hermann Bruno Otto Blumenau, obteve do governo Provincial uma área de terras para nela se estabelecer uma colônia agrícola com imigrantes europeus. No mesmo ano, no dia 02 de setembro (data considerada como a fundação da cidade), outros colonos liderados por Dr. Blumenau chegaram a então colônia, seguido mais tarde por outros imigrantes que vieram se estabelecer ao longo do curso do rio e ribeirão do território de concessão.

A princípio a colônia se manteve como propriedade particular do fundador, mas este, encontrando-se em dificuldades financeiras, conseguiu que em 1860 o Governo Imperial se responsabilizasse pelo empreendimento. Dr. Blumenau foi conservado na direção da colônia, mesmo quando esta foi elevada à categoria de município em 1880.

A microrregião de Blumenau foi colonizada por alemães, seguidos de italianos e poloneses. O antigo território do município de Blumenau que em 1934 compreendia uma área de 10.610 km² está hoje reduzido a 531 km², sendo 192 Km² (36,21%) sua área urbana, e 339 km² (63,8%) a rural. Dos desmembramentos surgiram 31 novos municípios.

Na cidade podem ser encontrados fragmentos de dialetos da língua alemã, trajes típicos e danças que hoje repousam em museus de folclore europeu. Há que se considerar que o município de Blumenau experimentou nas últimas décadas profundas alterações na sua composição populacional, resultado de um intenso processo de migrações internas e externas,

caracterizada por deslocamentos do campo em direção à cidade, impulsionados pelo crescimento e atratividade urbana.

O crescimento populacional que Blumenau tem apresentado deve-se, provavelmente, mais ao processo imigratório que, propriamente, ao crescimento vegetativo, fato de a cidade possuir a característica de pólo geoeconômico.

Embora o fundador desejasse desenvolver uma colônia agrícola, a história mudou seu rumo e Blumenau voltou-se para o setor industrial. Vinte anos após a fundação, a colônia já contava com pequenas empresas de manufaturados.

Hoje a cidade é considerada pólo econômico do Vale do Itajaí, e conta com cerca de 3 mil indústrias – incluindo pequenas e médias empresas: seis mil estabelecimentos comerciais e milhares de prestadoras de serviço. O principal setor econômico do município é o terciário, emprega cerca de 57% da População Economicamente Ativa (PEA) de Blumenau, que é aproximadamente 125.270 pessoas.

O setor secundário também é de grande importância para economia blumenauense, representando uma fatia de 36% da PEA. A atividade têxtil é o carro chefe do setor e possibilita a entrada de recursos estrangeiros, oriundos da exportação. A indústria têxtil corresponde a 70% da arrecadação tributária do município. Os principais produtos de Blumenau são os artigos de cama, mesa e banho, bem como as malhas, porcelanas e também os cristais.

A área urbana do município está hoje dividida administrativamente em 30 bairros, incluindo o Distrito Municipal da Vila Itoupava, os quais apresentam características físicas, demográficas e econômicas diferentes, sendo que neste distrito conserva-se com mais rigor as tradições alemãs. Segundo dados do Censo de 1991, Blumenau contava com 211.835 habitantes, sendo que 186.190 (87,9%) encontravam-se na área urbana e 25,645 (12,1%) na área

rural. Hoje possui, segundo dados do IPPUB, em torno de 270 mil habitantes. A expectativa de vida é de 72 anos e os habitantes acima do nível de pobreza somam 79,7% em 2000.

No ano de 1927 foi fundada a primeira Prefeitura Municipal e o Poder Executivo era representado pelo Sr. Curt Hering. Este primeiro prédio onde estava localizada a Prefeitura foi quase totalmente destruído por um incêndio, sendo construído um novo prédio em 1939, em estilo germânico, obedecendo a cultura alemã.

Antes de 1996, quando Décio Lima da Coligação do PT, PPS, PC do B, PMN e PSB, ganhou as eleições para prefeito dos candidatos Wilson Rogério Wandall (PPB) e Dalário J. Beber (PSDB), o governo municipal fora historicamente conduzido por forças políticas hegemônicas. Entretanto, merece destaque o governo de Evilásio Vieira no período de 1970 à 1973, sendo um dos fundadores do MDB na região, o governo de Renato de Mello Viana - vice líder do PMDB no período de 1977-1982 e de 1992 à 1996 e de Dalto dos Reis em 1983 até 1988 - também do PMDB, constituindo-se assim governos de centro esquerda no município. Em 2000, houve a reeleição de Décio Lima, com 62,03% do total de votos válidos que enfrentou Paulo Gouvêa da Costa (PFL), Paulo França (PMDB) e Stenio Garcia (PV).

2.1.2 A cidade de Chapecó¹¹

A cidade de Chapecó é considerada a Capital do oeste catarinense, e como pólo, é sede da AMOSC – Associação dos Municípios Oeste Catarinense, com trinta (30) municípios associados. Exerce significativa influência sobre sessenta municípios, onde vivem aproximadamente 1.000.000 de habitantes.

No período de 1912 à 1915, com o movimento revolucionário do contestado, houve intervenção do Governo Federal para delimitar a divisa entre Santa Catarina e Paraná, definindo então o oeste catarinense que passou a ser chamado de município de Chapecó. De acordo com Alba (2002), os espaços urbanos que se formaram no oeste deste estado traziam embutidos as etnias, derivando cidades industriais, entrepostos comerciais e colônias religiosas. A autora conta que antes da chegada das companhias colonizadoras, o local já era habitado por índios e brasileiros caboclos, que eram excedente da população das fazendas de gado e migrantes de outras áreas do país que começaram um povoamento em diferentes locais da região, sendo sua sobrevivência baseada na agricultura de subsistência. As casas eram simples e “não tinham nenhuma documentação legal que lhes legitimasse a posse da terra” (ALBA, 2002, p. 16).

A região oeste era considerada pelas autoridades da época como um vazio demográfico e fazia parte de um projeto de colonização feito pelo governo estadual que objetivava aproveitar a região. Desse modo, a colonização do município, até os anos 40, esteve por conta das empresas colonizadoras que a partir dos anos 20 começaram a ocupação do Oeste, trazendo famílias migrantes do Rio Grande do Sul, maioria descendentes de italianos e alemães.

¹¹ Os dados sobre o município, além de livros sobre a sua colonização, foram pesquisados na Prefeitura Municipal de Chapecó; no site: www.chapeco.sc.gov.br e na AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste Catarinense.

Alba (2002) coloca ainda que a colonização feita em Chapecó é a colonização em tempo do capital, sendo que a região confirma-se apenas como mais um “receptáculo de novas relações de produção”(p. 29). A autora coloca que os agricultores, adaptando-se as normas que o capital exigia, estabeleceram um tipo de propriedade diferente das anteriores, com compra e venda da terra, regulamentação legal da propriedade privada da terra adquirida. A terra que era anteriormente um bem coletivo, passa a ser um “objeto de compra e venda, um meio de produzir renda, de produzir capital. A terra deixa de ser exclusivamente natureza e fonte de alimentos das comunidades locais, para transformar-se em capital, que gerou riqueza das empresas e comerciantes” (2002, p. 30). A partir daí estabelece-se um conflito no processo de colonização, que teve como consequência a exclusão de diversos outros atores que não mais interessavam as novas relações sociais que se formavam.

O IBGE define a região onde foi criado o Município de Chapecó de “Colonial do Oeste”. Dos aproximadamente 14 mil quilômetros quadrados de seu território, quando da sua criação, o município de Chapecó hoje, em função dos desdobramentos municipais, possui uma área de 625,60 quilômetros quadrados.

Da região da AMOSC, Chapecó concentra a maior população urbana (estimada em 2001) com aproximadamente 130.670 habitantes, equilibradamente distribuída entre homens e mulheres. De acordo com informações da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município, há uma tendência de aumento populacional verificada nos últimos quinze anos, relacionada ao desempenho econômico da cidade nos setores secundários e terciários e que a colocam como referência no Oeste Catarinense.

Dados do censo demográfico de 1996 mostram que Chapecó está entre as 22 cidades mais densamente povoadas do Estado de Santa Catarina e em sétimo lugar com relação à população residente na zona urbana.

O êxodo rural da região gerou o acelerado processo de urbanização do município de Chapecó, onde estão concentradas indústrias de grande, médio e pequeno porte. Na década de 70, quando o setor secundário obteve maior impulso, a cidade de Chapecó, em relação aos demais municípios da região, apresentou oportunidades de trabalho convidativas, principalmente à população do campo.

Quanto à distribuição territorial, o meio rural vem se despovoando em função do êxodo provocado pela carência de políticas nacionais voltadas para a agricultura, ou de programas adequados à pequena propriedade, característica no município.

A agroindústria é a base econômica no município, responsável por cerca de 90% da arrecadação do ICMS no setor industrial, superior a R\$ 60 milhões. As principais indústrias atuam nas áreas de abate e elaboração de produtos derivados de proteína animal (aves e suíno) e processamento de grãos.

Dados da Secretaria Municipal da Agricultura confirmam que 11% do PIB do município é gerado no setor primário. Cerca de 9% das propriedades rurais situam-se no extrato de até 50 hectares. Na atividade agrícola, aproximadamente 70 % das propriedades rurais dedicam-se à produção de milho (a principal cultura), com 63 % da produção, tendo em menor escala as culturas de soja, feijão fumo e erva mate.

Segundo Alba (2002, p. 20), para os grandes empresários das agroindústrias de Chapecó, administrar apenas suas empresas e a economia do lugar não bastava, voltaram—se assim para as atividades político partidárias. A autora coloca que presença destes atores dominantes da economia do município na política, permitia a realização de manobras para garantirem seus ideais, através de um discurso sempre social voltado para o bem estar da população e para engrandecimento da região.

A região foi constituída politicamente, conforme Alba (2002, p. 20), através de três forças partidárias principais: PSD – Partido Social Democrático; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro e UDN – União democrática Nacional. O PSD era representado por colonizadores e industriais madeireiros, forças com poder econômico que iriam dominar a política regional até os anos 40. No período de 1917 até as eleições de 1947, prevaleceram no poder os coronéis, donos das madeireiras da região, sendo o PSD o partido hegemônico em toda a região.

Foi só nas eleições de 1950, em meio a transformações socioeconômicas, que começaram a surgir novos personagens políticos, que começam a conquistar espaço na vida política da região, representados pela UDN e PTB. Entretanto, este período ficou marcado por muitos conflitos, violência, corrupção entre outras situações abusivas de poder visando interesses privados.

Na primeira República, Alba (2002, p. 220), esclarece que o Oeste do Estado foi marcado por disputas do poder entre os diferentes grupos econômicos que foram chegando à região, provocando reações ao governo do Estado e obrigando-o a nomear constantemente novos nomes para ocupar o governo município. A autora comenta que em 14 anos, no período de 1931 à 1945, Chapecó teve 10 prefeitos nomeados sendo que a maioria não tinha nenhuma ligação com o local.

Segundo a autora, em 1944 houve a aproximação da família Bertaso (umas das colonizadoras da região) na vida política de Chapecó e a partir disso o confronto da disputa do poder político foi revelado através da presença de novos elementos econômicos da região e “os personagens ligados ao comércio e à indústria local – donos de casas comerciais, madeireiras, ou agroindústrias – começaram a se destacar no cenário político da região” (ALBA, 2002, p. 23).

Assim como em Blumenau, até o ano de 1996, observa-se uma hegemonia das forças políticas tradicionais na condução do governo municipal, excetuando-se as administrações

de Ledônio F. Miglioli, empossado em 1983 do MDB, partido de centro esquerda que se posicionava contra o autoritarismo brasileiro.

De 1988 até 1992 estava à frente da administração municipal Milton Sander do PPB. Na gestão seguinte Dilson Cecchin (PPB) que faleceu quando era Prefeito assumindo o vice Aldi Berdian - PFL até 31/12/96.

Em 1996, o candidato José Fritsch (do PT coligado com o PPS, PC do B, PMN e PSB) vence os candidatos Milton Sander do PPB e Antonio Varella do Nascimento do PFL. Em 2000 José Fritsch se reelege, derrotando os candidatos Antonio Rebelatto do PFL e Nemésio da Silva do PPS.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

2.2.1 Implementação e caracterização geral do OP em Blumenau

No ano de 1997, a coligação “Blumenau Para Todos” (PT, PSB, PC do B e PMN), assume a administração, tendo como principal plataforma de governo a participação comunitária, utilizando como canal principal o envolvimento da comunidade no Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo encontra-se vinculado ao organograma do gabinete do prefeito, tendo como área de abrangência toda a cidade de Blumenau. Esta foi dividida em nove (9) regiões, levando-se em consideração critérios, tais como: população total, área geográfica, níveis de desenvolvimento social, aspectos culturais, organização da população e capacidade de mobilização, facilidade de deslocamento e condições estruturais da prefeitura.

Para dar mobilidade à proposta metodológica do OP, foi nomeada uma equipe em 1997, composta inicialmente por 5 integrantes e um coordenador, que tinham as funções de coordenar todo o processo, articular e acompanhar as regiões, compondo a Superintendência do Orçamento Participativo.

Esta Superintendência foi, na época da implementação do OP, a Unidade Administrativa encarregada de elaborar o orçamento municipal de forma participativa, ouvindo a comunidade de todos os bairros da cidade através de assembléias e reuniões de delegados eleitos democraticamente pelos moradores.

No ano de 1997, a apresentação do Projeto do Orçamento Participativo para a população de Blumenau se deu no teatro Carlos Gomes, no dia 28 de fevereiro. Naquela ocasião foram convocadas pela Prefeitura Municipal todas as lideranças e entidades locais com a

finalidade de desencadear um processo de debate sobre o projeto em questão. Deu-se aos participantes um prazo referente a quinze dias para acrescentarem a inclusão ou objeção de propostas. Ao término desse período nenhuma sugestão foi feita pelos interessados, valendo, portanto, o que foi apresentado na cartilha de apresentação do Orçamento Participativo.

A estrutura do Orçamento Participativo em Blumenau é desde sua implantação dividida em instâncias de organização da população que são: a) Assembléias Populares; b) Coordenadorias Regionais de Delegados CRDs e c) Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Este conselho é coordenado por um representante do poder público (coordenador do OP) e conta com a participação de representantes eleitos entre os delegados de cada região.

O OP de Blumenau (em 1997) desenvolveu-se em duas rodadas. Na primeira aconteceu a realização de assembléias populares; encontros da equipe técnica com a população; reuniões com os moradores em diversos bairros, com o objetivo de explicação do projeto; explicação para a população da situação financeira em que se encontrava a Prefeitura Municipal de Blumenau, assim como sua capacidade de investimento; informações sobre o orçamento municipal com relação a manutenção, custeio e investimentos; apresentação e explicação da metodologia do projeto do OP. A partir daí várias assembléias foram mobilizadas, onde a população, juntamente com o poder público, debateram quais as necessidades principais de cada bairro, estabelecendo as prioridades dentro de áreas pré-definidas que foram: Pavimentação e Drenagem; Educação e Cultura; Saúde; Saneamento Básico; Esporte e Lazer; Transporte, Habitação e Urbanismo; Iluminação Pública; Trabalho, Renda e Assistência Social. Nessa primeira rodada de assembléias do ano de 1997, pelas informações dos membros da Comissão Executiva do OP, participaram em torno de 1.858 pessoas.

A peça orçamentária foi entregue à Câmara de Vereadores no dia 16 de outubro, pelo Prefeito Décio Lima acompanhado por Secretários Municipais, pelo Coordenador do OP e

por um representante da comunidade. Outros 150 líderes comunitários, entre eles delegados e conselheiros do OP, participaram da solenidade.

Da fase de apresentação do Programa até a conclusão da elaboração da Peça Orçamentária, a equipe executiva do OP afirma que foram mais de oito meses de trabalho.

O ciclo anual do OP se desenvolveu de 1998 à 2002 praticamente em três etapas, quais sejam: 1) realização das Assembléias Regionais; 2) formação das instâncias de participação, tais como o Conselho do Orçamento e as Coordenadorias Regionais de Delegados; 3) discussão do Orçamento do município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores, juntamente com o poder público, no Conselho do Orçamento Participativo – CMOP. Este ciclo anual do OP pode ser melhor visualizado no quadro a seguir:

Quadro 01. Ciclo do Orçamento Participativo de Blumenau

Abril	Rodada de Assembléias Populares	Momento de apresentação da prestação de contas do ano anterior, o Plano de Investimento para o ano vigente e eleição dos delegados que vão compor as CRDs – Coordenadorias Regionais de Delegados.
Maio/junho	Reuniões com as CRDs.	Instalação das CRDs; é realizado a formação dos delegados para o processo de elaboração do orçamento; são definidas as áreas prioritárias de investimento em cada região administrativa e realizada a eleição dos representantes do CMOP – Conselho Municipal do Orçamento participativo.
Julho/Agosto/Setembro	Reuniões CMOP	Ato de posse dos conselheiros; elaboração e discussão do orçamento para ano seguinte; discussões sobre obras do ano vigente.
Outubro em Diante	Reuniões CMOP e CRDs	São realizadas neste período em diante: ato publico de entrega do Orçamento a Câmara de Vereadores; acompanhamento da tramitação e votação do Orçamento; Reuniões de avaliação nas CRDs da metodologia aplicada.

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Blumenau (1998).

Atualmente, algumas mudanças estão sendo discutidas para o OP de Blumenau e estão em fase de adequação e aprovação pelos conselheiros do OP, e que segundo informações da

equipe que coordena o processo, uma das mudanças significativas, e que já está sendo colocada em prática, é que o ciclo do OP passa a ser, a partir de 2003, bi anual, tendo em vista o melhor atendimento das demandas alocadas para o OP.

Por hora, para melhor entendimento do processo do OP em Blumenau, no quadro abaixo se esclarece as atividades dos delegados e conselheiros no programa, desde sua eleição, funções, até os seus impedimentos. Em anexo (anexo 01) pode-se também visualizar o organograma da experiência em Blumenau.

Quadro 02. Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do OP de Blumenau.

	Delegados	Conselheiros
Eleição	Os Delegados são eleitos nas Assembléias Populares que acontecem em cada uma das regiões, na proporção de um delegado a cada 10 participantes presentes na assembléia.	Os Conselheiros são eleitos nas primeiras reuniões da CDRs, por votação, sendo que são escolhidos 2 conselheiros e 1 suplente para cada região. Serão designados dois representantes do Executivo, um da câmara de vereadores e um representante de cada Conselho Municipal da cidade.
Mandato	Duração de um ano com possibilidade de reeleição.	Duração de um ano, com uma reeleição consecutiva.
Penalidades	O delegado que faltar duas reuniões consecutivas ou três alternadas sem justificativa aceita pelo CRD perderá o mandato, diminuindo o quorum absoluto da região.	O conselheiro que faltar três reuniões consecutivas ou seis vezes alternadas às reuniões do CMOP, será informado as CRDs para efeito de substituição ou justificativa.
Atribuições	Os delegados tem funções como: - multiplicar as discussões relativas ao OP na sua região, estimulando a participação popular e o surgimento de formas de organização e consulta popular; - Fiscalizar as ações do CMOP; - Apresentar ao CMOP a proposta de obras e serviços da sua região; - Acompanhar e fiscalizar a execução das obras e serviços da sua região; - Convocar representantes do poder público sempre que se fizer necessário; - Acompanhar a votação da peça orçamentária na Câmara de vereadores; Todas as decisões do CRD somente serão válidas se registradas em Ata e assinadas por 50% mais um de seus membros.	Os Conselheiros tem como funções: 1 -Debater e decidir sobre a proposta global do orçamento; 2 -Dividir os recursos para investimentos por áreas de investimentos; 3 -Aplicar os critérios para distribuição dos investimentos por região administrativa; 4 -Apreciar a proposta do governo para o Plano de Investimentos; 5 -Apresentar o projeto de Lei Orçamentária, junto com o governo, na Câmara de Vereadores; 6 -Acompanhar a tramitação e votação do projeto na Câmara de Vereadores; 7 -Acompanhar e fiscalizar a execução das obras do Plano de Investimentos; 8 -Compor a comissão de licitações da PMB; 9 -Acompanhar as negociações salariais entre os servidores públicos e a PMB; 10 -Convocar, quando necessário, o Fórum do Orçamento Participativo (assembléia conjunta dos delegados e conselheiros); 11 -Convocar representantes do poder público municipal sempre que se fizer necessário;

		<p>12 -Redefinir, se for o caso, a metodologia do OP, para o próximo ano. O CMOP sempre discutirá a metodologia do OP para o ano seguinte, nunca para o seu próprio exercício;</p> <p>-Zelar pela aplicação de seu regimento interno a ser apreciado no início de seu exercício.</p>
Impedimentos	Não consta impedimento de delegados	Um conselheiro não poderá ter duplicidade de representação.

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Blumenau (1998).

2.2.2 Implementação e caracterização geral do OP em Chapecó

O Orçamento Participativo foi implantado em Chapecó no ano de 1997. O primeiro passo foi a constituição de um grupo de trabalho envolvendo pessoas das mais diversas secretarias com o objetivo de construir uma proposta que servisse de base para o início do OP em Chapecó, e que fosse aperfeiçoado pela população no decorrer do processo.

Conforme a equipe coordenadora do OP de Chapecó, estes procuraram conhecer as muitas experiências já existentes, especialmente o OP de Porto Alegre, analisando as diferentes formas de participação popular e construindo uma metodologia adequada a sua realidade.

A implementação do processo do OP teve início em abril de 1997 onde se fez o primeiro contato direto com a população através de reuniões em cada comunidade do Município com o objetivo de apresentar o funcionamento do OP, além de informações sobre o orçamento público, ou seja, receitas e despesas do Município. Outra questão abordada nesta oportunidade foi a situação de endividamento e sucateamento do patrimônio público.

O objetivo de se fazer uma reunião em cada comunidade foi de apresentar a metodologia de funcionamento do OP para que a população soubesse como e onde participar e contribuir na definição do orçamento para o ano seguinte. Além disto a equipe do OP de Chapecó, fez um amplo trabalho de divulgação junto às escolas, entidades comunitárias e outros espaços, inclusive utilizando o carro de som.

Para realização do OP, o município foi dividido em dez regiões sendo sete na cidade e três no interior. Para esta divisão em regiões foi observado o critério de proximidade, identidade sócio-cultural e população. No primeiro ano foram criadas as seguintes instâncias de

organização da população: Assembléias Regionais; Fórum de delegados; Plenárias Temáticas e Conselho do OP.

Em Maio de 97 teve início a realização de Assembléias Regionais e Plenárias Temáticas para a discussão dos critérios de distribuição de recursos entre regiões, critérios técnicos para definição das prioridades e eleição dos delegados.

Em Junho e Julho de 1997, foram realizadas reuniões nas comunidades para a discussão das prioridades de investimentos na qual cada comunidade elegeu 3 áreas de investimento, definindo a ordem de importância, sendo que a primeira recebe 3 pontos, a segunda 2 pontos e a terceira 1 ponto. As prioridades na região foram definidas, observando a pontuação que cada área de investimento obteve nas comunidades, estabelecendo amplo debate sobre os critérios técnicos, levando em conta que a assembléia é soberana e define as prioridades, em última instância, através de votação.

Em agosto de 97 foram realizadas Assembléias Regionais e Plenárias Temáticas para a definição das áreas prioritárias das regiões e temáticas e para a eleição dos membros do Conselho do Orçamento Participativo.

Após o debate no Conselho do Orçamento Participativo sobre o comportamento da receita e das demandas levantadas pela população, foram distribuídos os recursos entre as regiões e plenárias temáticas. Concluído este processo, o Orçamento foi enviado à Câmara de Vereadores.

Basicamente, o OP de Chapecó (no ano de 1997) se desenvolveu em duas fases: 1) trabalho com os bairros e comunidades, com o objetivo de prestar contas, apresentar o plano de investimento, construir os critérios para o OP e a realização das eleições de Delegados; 2) trabalho com as Assembléias Regionais com o objetivo de definição das áreas e obras prioritárias

de investimento nas regiões e plenárias temáticas e eleição dos membros do Conselho do Orçamento Participativo.

Avritzer (2002) faz algumas considerações importantes sobre o processo do OP de Chapecó ao analisar a pesquisa de Rover (2002). De início o autor questiona, uma vez que o OP utiliza assembléias por região como forma de deliberação de prioridades, se essa forma institucional funcionaria no meio rural. Avritzer coloca que Chapecó constitui-se em uma experiência interessante, por tratar-se de um caso híbrido: em primeiro lugar porque é uma cidade predominantemente urbana, ainda que tenha sido rural até os anos 70; segundo porque é uma cidade com movimentos sociais rurais; e em terceiro lugar, uma forma de orçamento participativo que pretende ser um híbrido entre problemas urbanos e rurais (AVRITZER, 2002).

O autor aponta que o caso de Chapecó está repetindo o sucesso da experiência de Porto Alegre em uma cidade rural. Mas que inova no que diz respeito ao desenho institucional, sendo que articula o OP com um programa de planejamento estratégico e participativo no meio rural. Avritzer afirma que Chapecó mostra que o OP pode funcionar no meio rural nos casos em que a maior parte das suas pré-condições ali se repete, segundo o autor “em particular, nos casos nos quais existe uma infra-estrutura associativa, capacidade financeira e uma adaptação bem sucedida do desenho institucional” (AVRITZER, 2002).

Em seguida, para melhor visualização do OP de Chapecó, mostraremos um primeiro quadro com o ciclo do OP de Chapecó (Quadro 03) e em seguida a caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros (Quadro 04). Em anexo (anexo 02) pode-se visualizar o organograma do processo de OP da cidade.

Quadro 03. Ciclo do Orçamento Participativo de Chapecó

Março/Abril	Reuniões nos bairros e comunidades	Apresentação para os bairros da situação da prefeitura municipal, discussão do que é o orçamento do município, apresentação da proposta do OP e motivação para a segunda fase.
Maio	Reuniões nas regiões e com as plenárias temáticas.	Discussão nas regiões e plenárias temáticas do método e critérios do OP, prestação de informações técnicas visando orientar a discussão das prioridades e eleição dos delegados.
Junho	Reuniões preparatórias para as assembleias regionais nos bairros e comunidades	Os bairros e comunidades fazem a discussão das prioridades que deverão ser levadas para definição nas assembleias regionais da terceira fase. Estas reuniões contam com a presença da administração municipal, porém, os delegados tem papel de destaque na organização.
Julho/Agosto	Reuniões nas Regiões e Plenárias Temáticas.	Definição das áreas e obras prioritárias de Investimento nas regiões e plenárias temáticas e eleição dos membros do Conselho do Orçamento Participativo – COP.
Setembro/outubro		Elaboração Técnica do orçamento, o qual, após sua análise e aprovação do Conselho Municipal do OP será enviado à câmara de vereadores.

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Chapecó (1997).

Quadro 04. Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do OP de Chapecó.

	Delegados	Conselheiros
Eleição	O Delegado é eleito em cada comunidade, sendo um canal de condução dos anseios da comunidade com participação para a população dos assuntos do OP. Cada comunidade elege 1 delegado para cada dez presentes na assembleia regional.	A eleição é realizada por chapa. O COP deve se reunir extraordinariamente a cada 30 dias, e é composto por: - 2 conselheiros titulares e 2 suplentes eleitos em cada uma das regiões administrativas; - 2 conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das plenárias Temáticas; - 2 conselheiros do Executivo Municipal; - 1 conselheiro titular e um suplente da Câmara de Vereadores.
Mandato	Duração de um ano com possibilidade de reeleição.	Duração de um ano, com uma reeleição consecutiva.
Penalidades	Não consta no material	Não consta no material
Atribuições	Os delegados tem função de atuar como representante da comunidade, sendo um canal de condução dos anseios da comunidade, o que implica em uma participação ativa dentro da comunidade ou entidade; O delegado também deve apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos do OP. Entre outras funções tem também: - multiplicar as discussões relativas ao OP na sua região, estimulando a participação popular no processo; - contribuir na organização do processo de discussão e definição das prioridades da sua região e temática; - acompanhar e fiscalizar a execução das obras e serviços da sua região; - convocar representantes do poder público municipal sempre	Os Conselheiros tem como funções: - debater e decidir sobre a proposta global do orçamento; - dividir os recursos para investimentos por tema prioritário; - aplicar os critérios para distribuição por região; - apreciar e posicionar-se sobre as propostas do governo para investimentos; - apreciar e aprovar a proposta de orçamento anual a ser enviada à Câmara de Vereadores; - Apresentar o Projeto de Lei Orçamentária, junto com o governo, à Câmara de Vereadores; - Convocar, sempre que necessário, os representantes do Poder Público; - convocar, quando necessário o Fórum do OP; - elaborar o Regimento Interno do COP e zelar pela sua aplicação; - discutir a metodologia do OP para o

	que for necessário; - fiscalizar as ações do Conselho do OP; - apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP.	ano subsequente e propondo aperfeiçoamento; - convocar e coordenar as reuniões do Fórum de Delegados da sua respectiva região ou temática.
Impedimentos	Não consta impedimento de delegados	Não poderá ser conselheiro aquele que for detentor de mandato eletivo no poder público ou for cargo em comissão na administração municipal, exceto os representantes do poder executivo e legislativo.

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Chapecó (1997).

Embora seja visível a similaridade entre os dois modelos que seguem, cada qual a sua maneira, constituiu-se de diferenças significativas quanto às variáveis – a seguir apresentadas - que impactam de maneira decisiva nos seus diferentes resultados. São estas diferenças e similitudes que se apresentam a seguir.

3 CAPÍTULO 3

ESTUDO COMPARATIVO: COMPROMISSO GOVERNAMENTAL, DESENHO INSTITUCIONAL E TRADIÇÃO ASSOCIATIVA.

O Objetivo deste capítulo é uma realizar uma análise comparativa dos processos de participação dos agentes sociais nas discussões do Orçamento Municipal nos municípios de Blumenau e Chapecó, buscando verificar as configurações das variáveis (compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa), nos resultados das duas experiências. Todavia, buscar-se-á, caso não se confirme a presença dos mesmos fatores atuando em todos os casos analisados, identificar que outras possíveis variáveis significativas atuariam nestes casos e que possibilitariam uma explicação mais localizada de diferenciações nos resultados dos processos de OPs.

Entretanto, antes da análise propriamente dita, cabe ressaltar que a pesquisa comparativa, a qual utiliza-se metodologicamente para este estudo para Santos e Coutinho (2002) implica em verificar se as generalizações se mantêm através dos casos aos quais se aplicam. Ou seja “comparar é apenas uma rota de produção de conhecimento e, como todas as outras, visa compreender os fenômenos de interesse” (SANTOS e COUTINHO, 2002, p. 06). Concordamos com estes autores na medida em que, ao fazerem uma análise do uso de pesquisa comparada na academia brasileira, ressaltam a importância de se investir mais neste método de pesquisa pela riqueza que se tem ao discutir conceitos mais gerais em contextos diferentes a fim de verificá-los com mais precisão e criticidade.

3.1 AS CONFIGURAÇÕES DO COMPROMISSO GOVERNAMENTAL

No sentido de recuperar esta variável, destaca-se que ela trata do comprometimento efetivo das forças políticas municipais em respeitar e atender as deliberações de processos participativos. Neste sentido, entende-se necessário o compromisso governamental na viabilização da participação popular no OP, criação de condições materiais e financeiras no atendimento das demandas deliberadas, e através do comprometimento efetivo para o desenvolvimento de espaços de participação que se ajustem à realidade local.

3.1.1 Compromisso Governamental no OP em Blumenau;

Ao se analisar as configurações do compromisso governamental em Blumenau, o primeiro passo é verificar o respaldo que os agentes governamentais em exercício no município oferecem ao OP.

O processo do OP em Blumenau, apesar de ter sido a principal bandeira da coligação do governo popular nas eleições de 1997, apresenta-se marcado por tensões e conflitos. Ou seja, ao contrário de uma adesão automática e natural ao processo, em diversas situações observa-se que não só **não** ocorre uma articulação entre o OP e a atuação de membros do governo e vereadores da coligação liderada pelo PT, como estes acabam entrando em choque com a dinâmica e as deliberações do OP.

Esta situação é comprovada pelo coordenador do OP que assumiu o cargo em novembro de 2001. Ao ser entrevistado em 2003 sobre a experiência de Blumenau, enfatiza que no momento de assumir o cargo fazia-se necessário um aperfeiçoamento do programa, pois

havam detectado algumas falhas que comprometiam até mesmo a continuidade do processo. Conforme se observa no depoimento,

“(…) nós tivemos problemas desde o início do OP, principalmente porque é um programa de governo, não é Secretaria, não tem locação orçamentária e não executa, apenas faz esta discussão na base e traz estas prioridades e encaminha, até porque antes, nem sequer consignavam um orçamento, então ficava muito assim pela vontade do secretário sabe, se o secretário tem vontade ele executa, senão, ele não tinha obrigação” (Entrevista com o coordenador do OP de Blumenau realizada em 2003).

Este depoimento revela que um dos principais problemas do OP em Blumenau foi a divergência enfrentada pelas Secretarias Municipais. O coordenador complementa ainda,

“Isso aconteceu neste período de 97 à 2001, que o OP fazia as reuniões, fazia plano de investimento, não consignava em orçamento, o Secretário ao bel prazer ele executava ou não. Hoje, eu além de ser coordenador do OP sou secretário adjunto da Secretaria de Obras, então a gente também afinou este elo de ligação. O Superintendente de Obras Comunitárias que é quem administra as obras do OP, é um ex-articulador do OP. Então eu procurei amarrar de certa forma, com a proximidade que a gente tem com o prefeito e pela primeira vez eu consegui fazer consignar um orçamento. Por que isso? Porque mudou também o secretário de finanças, é um Secretário do Partido dos Trabalhadores, conhece e sabe da importância do OP, mudou o Secretário da administração na época que a gente conseguiu consignar, mudou o Secretário de obras onde que eu aceitei assumir e ser Secretário adjunto da Secretaria de obras com algumas condições políticas com qual uma delas seria cumprir o calendário do OP e o prefeito vem mantendo isso rigorosamente. Quer dizer, não passou mais a ser a bel prazer dos secretários. É uma decisão de colegiado e de governo, então mudou um pouco as coisas.” (Idem).

Esta situação relatada pelo coordenador demonstra que no governo do período de 97 a 2001, o OP foi muito prejudicado, pois muitos agentes políticos não entendiam o seu significado e não assumiam o compromisso que deveriam, principalmente quando estes não eram do Partido dos Trabalhadores.

A situação de conflito com algumas Secretarias Municipais também pode ser observada diretamente nas atividades anuais do OP. Em algumas rodadas e reuniões, nas quais os secretários deveriam prestar contas da atuação de suas Secretarias, ou então esclarecer dúvidas para os participantes do OP, estes, mesmo quando convidados, não compareciam. Havia muita resistência por parte dos secretários em comparecer às reuniões. O que muitas vezes acontecia era eles mandarem algum subordinado para dar as explicações solicitadas pelos membros do CMOP e quando isto não convencia, transferirem a reunião por tantas vezes que os interessados acabavam desistindo (ANDRADE e MOURA, 2000). Além do não comparecimento, algumas Secretarias demonstram até hoje uma dificuldade em aceitar a proposta do OP, como é possível perceber a seguir através da fala do coordenador do OP durante a entrevista,

“(...) eu tô muito feliz, por que na última reunião que teve dos secretários e do colegiado, a gente colocou assim enfaticamente muito forte a questão que hoje o OP tem o respaldo do prefeito, e é muito importante, hoje o prefeito bate dizendo que a minha prioridade é o OP. Então tende a melhorar. Algumas coisas ainda não acontecem justamente por isso, e aí nós elencamos alguns fatores. Eu cito aqui o Conselho Municipal da Saúde, ele é o gestor, então se outorga o direito de elaborar a peça orçamentária, fazer as decisões no Conselho, mas tem uma resistência de discutir ou de assimilar as demandas da comunidade através do OP. Então este tem sido pra nós agora o grande desafio, alguns já vencemos que são a Secretaria de educação, de obras, mas hoje o grande desafio nosso é

a questão do Conselho Municipal de Saúde. Nos também já fizemos algumas reuniões com eles, mas um fato também que é interessante é que agora se criou as coordenadorias regionais de saúde nas regiões e praticamente todos que estão aí são do OP, são delegados, então o que a gente ta fazendo com isso, a gente ta se inserindo dentro do conselho pra que daqui mais um pouco isso seja um assunto que seja debatido dentro do próprio conselho. Vai chegar um momento que vamos ter que afinar as coisas, só que eu te digo, isso é um passo lento não pode chegar e radicalizar” (Idem).

Esta situação revela um caráter de concorrência que não deveria se estabelecer entre o OP e as Secretarias Municipais. Este fato leva a indicação de um alto grau de desvinculação do governo em relação ao OP, atentando gravemente contra sua credibilidade. A situação é igualmente compreendida pelos conselheiros do OP, como pode ser observado,

“Tem funcionários públicos que apóiam, outros abrem a boca escancaradamente aí malhando o pau no nosso trabalho, isso inclusive já foi citado por mim no Conselho(...)” (Entrevista com conselheiro do OP realizada em 2000).

“O prefeito, em relação ao OP, participou muito pouco, ele foi a algumas reuniões prometendo e a execução destas promessas foi quase nada. E os secretários participaram mostrando o que iriam fazer mas também não tiveram uma participação maior em relação a isso. O OP, ele só deu continuidade graças aos participantes do próprio conselho e a participação da superintendência do Orçamento. Mas em termos de Secretariado e até do próprio executivo não houve uma presença, também não houve um empenho pelo que a gente percebeu. O que houve foram desculpas quando as obras não eram concluídas(...)” (Entrevista com conselheiro do OP realizada em 2001).

Esta situação de conflito entre o OP e as outras Secretarias também é mencionada por uma ex-integrante do OP - que participou da implementação do processo em Blumenau, em sua monografia de especialização quando afirma que desde o início “não houve entrosamento e discussão entre o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e os outros Conselhos Municipais, muitos dos quais com o caráter sobre políticas específicas” (SILVA, R. 1999, p. 47).

Fato marcante também foi a rara presença do prefeito e vice-prefeito nas atividades do OP, sendo que a presença era notável em situações como as sessões de solenidade de entrega de certificado aos conselheiros e delegados, em assembleias populares quando da implementação do processo (97 e 98) e também nas atividades do OP em 1999 - ano que antecedeu a reeleição do então governo. Para o coordenador do OP, a falta de priorização e investimento no programa por parte do governo foi um dos motivos que acarretou problemas no desenvolvimento do processo em Blumenau,

“A dificuldade também que tivemos grande foi do governo ter realmente feito do OP a prioridade, ter destinado não só recursos financeiros, mas sim principalmente políticos, a incorporação do governo no programa. Então o OP teve esta dificuldade que foi assim muito grande, o governo não ter assimilado, principalmente os secretários, por ser de outro partido ou por vontade própria, de que o OP é importante e tinha que ser a prioridade do governo” (Entrevista com o coordenador do OP realizada em 2003).

A credibilidade do OP também é fragilizada ao analisarmos outro indicador da variável compromisso governamental e que pode ser traduzida pelos problemas no atendimento das deliberações de serviços e obras através do OP. Um problema bastante significativo refere-se a uma superestimativa das receitas do governo no início do OP (1997), que geraram definições de obras incapazes de serem realizadas. Em função disso, uma série de demandas incorporadas no

Plano de Investimentos de 1998 acabaram não sendo executadas, gerando dúvidas sobre a credibilidade do processo e o afastamento de diversos participantes. As obras teriam sido orçadas com valores abaixo do custo, principalmente por falta de experiência de técnicos, da equipe do OP e da própria população. Pode-se observar que este foi um dos maiores problemas indicados pelo coordenador do OP no processo de Blumenau, como explica a seguir:

“Teve problema com a administração, aquela euforia de se implantar no início o governo onde nós fizemos um plano de investimentos de 12 milhões de reais que não era a realidade do município, veja bem, em 2002 eu fiz um investimento de 5 milhões, em 97 foi de 12 milhões. É bastante desproporcional então. É que nós conferimos também números fidedignos da capacidade de investimento do município, e hoje eu posso dizer que ta muito bom (...) se hoje a nossa capacidade é 5 milhões, então você imagina que foi extremamente desproporcional, nós tínhamos um Plano de Investimento pra 5 anos e não pra um ano” (Idem).

Outro fator importante é o percentual de investimento destinado ao OP ao longo dos 7 anos do processo. Para melhor visualização, compõe-se o quadro a seguir:

Quadro 05 – Capacidade de Investimento no OP em Blumenau

Ano	% de investimento	R\$
1996	*	*
1997	7%	11.000.000,00
1998	3%	4.700.000,00
1999	**	**
2000	1%	5.000.000,00
2001	**	**
2002	**	**

Fonte: Superintendência do OP de Blumenau.

* Dados não fornecidos.

** Não houve elaboração de um novo Plano de Investimento.

Analisando o quadro acima, no ano de 1999 não houve a elaboração de um novo Plano de Investimento, sendo que foi apresentado a Câmara de Vereadores o mesmo orçamento do ano anterior, com ênfase nas obras ainda não realizadas. Nos anos de 2001 e 2002, aconteceu a mesma situação. Ao ser indagado sobre a porcentagem geral de obras que já haviam sido concluídas desde 1997, o coordenador do OP, em agosto de 2003, afirmou que este percentual era de 68% até o momento, desde o início do OP em 1997, ou seja muitas prioridades elencadas pela população na implementação do processo do OP, ainda não foram atendidas, o que gera uma ansiedade e desconfiança da população quanto à legitimidade do OP.

Observa-se que no caso de Blumenau, a capacidade de investimento vem diminuindo substantivamente para as obras escolhidas pela população. Sobre esta situação, observa-se o depoimento do coordenador do OP,

“o débito passivo que o OP tem hoje não é de recursos financeiros, ele é de obras, porque o que aconteceu muito nos planos de investimentos e que a gente teve este cuidado no ano passado, é que antes eles botavam lá a rua João Manuel, dez mil reais para pavimentar, só que é uma rua que custa 80 mil reais pra pavimentar. E a prefeitura pavimentou esta rua, então se nós formos calcular em recursos, o OP ele tem crédito, ele não tem débito, tem crédito. Mas se nós formos considerar em obras, nós temos um débito, que é isso que a gente entende que a comunidade quer, porque se foi colocado que era 10 mil é porque alguém deixou. Porque os nossos técnicos ou coordenadores da época não teve esta sensibilidade, este cuidado de fazer este orçamento de forma de não haver esta distorção. A gente trabalhou muito também com a hipótese de há, não, se colocamos 10 mil este ano, então nós vamos colocar mais pra complementar, aí sabe que a gente que tem este contato diário com a sociedade que vai fazer as discussões com as entidades sociais, isso não procede, se eles não conseguirem fazer isso lá na frente eles

vão exigir da mesma forma. Então a gente também hoje vem com todo este cuidado”

(Idem).

Os conselheiros sempre foram os que mais se posicionavam nas reuniões frente aos problemas enfrentados pelo OP. Era comum a demonstração de indignação e humilhação com certos acontecimentos, como por exemplo, o remanejamento de verbas sem a sua consulta, e o fato da demora da entrega de um cronograma que haviam solicitado a equipe do OP para verificar a real situação das obras que haviam discutido e aprovado nas inúmeras reuniões que participaram. Eles não hesitavam em demonstrar revolta com a situação ao afirmar que a organização e a proposta do OP era excelente, mas reclamavam que em termos de execução, estava deixando muito a desejar (ANDRADE e MOURA, 2000).

O cronograma que os conselheiros cobravam, principalmente no período de 98 à 2000, diz respeito à um calendário da previsão de execução das obras que foram elencadas no OP e que não estavam acontecendo. Os conselheiros cobravam, acima de tudo, uma explicação do porque não estavam sendo executadas estas obras, para que pudessem repassar estas explicações a comunidade, explicação essa que não vinha principalmente pela ausência dos secretários nas reuniões do CMOP, conforme já mencionado. Com a impossibilidade da realização da maioria das obras que constavam no plano de investimento do OP, havia muita frustração da população, inclusive com cobranças para com os conselheiros. Estes também não recebiam explicações concretas da parte do executivo e ficavam expostos a revolta da comunidade,

“Como eu já falei é a forma mais democrática de governar, mas tem que levar mais a sério, não é sair juntando os conselheiros e depois jogar como candidatos a vereadores. E o orçamento é a melhor coisa que poderia ter acontecido, quando se cumpre o que foi prometido, se foi destinado certo investimento, seja lá qual for a obra, se cumpra pra

gente não fica dando a cara a tapa na rua” (Entrevista com conselheiro realizada em 2000).

Os conselheiros eram tidos como os representantes do povo, cujas decisões deveriam passar por suas apreciações, conforme se vê nesta passagem a seguir,

“o Orçamento Participativo ao abrir espaços para a participação popular, redefine a maneira de administrar e o próprio comportamento político dos cidadãos, do governo e do legislativo. Ao invés de meia dúzia de técnicos e políticos decidirem em gabinete, a população é chamada a participar das decisões juntamente com o governo” (Plano de Governo 97/2000 *apud* SILVA, R. 1999, p. 40).

Entretanto, conforme Silva R. (1999) explica, o governo entrava em contradição, pois “em muitos momentos da decisão política administrativa os delegados e conselheiros eram excluídos do processo, pois não participavam da comissão de licitações, da comissão de negociação com o sindicato, das decisões de aumento de tarifas públicas, etc” (p. 47). A partir desta análise da autora, pode-se exemplificar um acontecimento interessante. No Regimento Interno do CMOP, consta que alguns conselheiros deveriam ser selecionados para fazer parte da comissão de licitação da prefeitura. Entretanto, apesar da comissão ter sido composta, esta participação, conforme depoimento de um dos conselheiros - gestão 98/2000, jamais se realizou, sendo que os integrantes desta comissão nem sequer eram comunicados das reuniões, como fica explícito no depoimento,

“(...)Fui um dos eleitos e até hoje não participei de nenhuma reunião da comissão de licitação da prefeitura” (Entrevista com conselheiro do OP realizada em 2000).

Um outro fato que chama a atenção no OP de Blumenau e que foi abordado pela imprensa local, diz respeito ao acesso às obras de investimentos por outros canais que não sejam pelo OP. Essa situação pode ser bem entendida observando-se uma passagem da reportagem de Fuchs,

A mobilização de 30 famílias, somada ao apoio do vereador Ângelo Roncaglio (PT), garantiu a primeira parte da pavimentação da Rua Pomerode, no Bairro Salto do Norte. Apesar de não ter sido incluída no Orçamento Participativo (OP), cerca de 500 metros de rua foram asfaltados através do sistema de mutirão, método previsto na legislação municipal pelo qual a comunidade recolhe 80% dos recursos necessários para a obra e recebe os outros 20% de contrapartida da prefeitura. No entanto, segundo o vereador Jean Kuhlmann (PFL), nenhuma obra em sistema mutirão poderia ser feita sem estar prevista no Orçamento Participativo. “sem entrar no OP, elas só podem ser feitas se estiverem numa emenda de calote – emendas do orçamento geral para obras atrasadas -, em rubricas de vereadores ou em projetos do Executivo”, assegura. O coordenador do OP, Elói Effting, assegura que não existe tal proibição. No entanto, admite que o governo não garante a execução de obras em sistema mutirão que não estiverem incluídas no Orçamento Participativo. Enquanto a Rua Pomerode sem estar no OP, foi asfaltada pelo sistema de mutirão, uma das suas transversais, a Rua Freymund Lucas, continua levantando poeira. A rua, que tem 150 metros, está paga há um ano pela população e ainda não foi asfaltada. Neste caso, diz o empresário Aldo Alcântara, o projeto foi aprovado e incluído no Orçamento Participativo (FUCHS, 2003).

Apesar das dificuldades observadas em Blumenau, na relação governo e OP, identifica-se uma atuação por parte da superintendência do OP (e toda a equipe integrante), desde

o início orientada para a mobilização da população e participação no OP, traduzidos conseqüentemente em investimentos materiais, como disponibilização de transporte para participação nas rodadas do OP, publicação de dados e recursos Municipais, produção de material informativo como cartilhas e folders.

Atualmente, uma série de mudanças vem se desenhando, inclusive na metodologia do OP, como pode-se perceber na fala do seu coordenador:

“O ano que vem a gente quer fazer estas plenárias, as assembléias, a gente quer buscar mais a participação também, a gente quer convidar universidade, a gente quer trazer uma pessoa de renome que faça uma palestra para os delegados, o que é a democracia participativa. Vai também ter os fóruns da cidade, nós acabamos de fazer uma preliminar, fizemos a preparação para o congresso da cidade. Que nada mais é que uma forma de complementar o OP. Nós também, vai chegar a hora que vamos ter que sair da rua e pensar a cidade como um todo e principalmente o desenvolvimento, o transporte, com questões estruturais. Porque hoje a gente recebe questionamentos, pôxa, mas porque não vão discutir com nós o acesso a 470? Porque não discute com a gente o aumento do transporte coletivo? Só que a gente só vai avançar isso que é no congresso da Cidade. Onde vai unir as lideranças da cidade e vai se fazer esse debate” (Entrevista com o coordenados do OP realizada em 2003).

O fato de observar limites no processo do OP de Blumenau não significa que não tenha havido avanços em setores diferenciados tanto da sociedade civil como por parte do executivo. Um exemplo foi o confronto com a Câmara de Vereadores, onde os mesmos tiveram que rever o seu papel frente a comunidade, principalmente atos clientelistas, já que a população começou a participar e entender melhor sobre o processo de gestão pública. Outras observações a respeito disso pode-se observar a seguir na fala do coordenador do OP,

“(...) eu faço assim uma avaliação muito positiva porque a gente tem que falar os negativos e os positivos, eu acho que o ganho pra cidade foi muito grande, mesmo com todas dificuldades do OP, porque ontem mesmo eu participava de uma reunião na região 07 e você vê que há satisfação da comunidade, porque ela saiu daquele velho clube dos amigos, saiu da democracia representativa e passou pra democracia participativa, onde ela se sente muito importante tendo a capacidade de contribuir na discussão do destino de sua região. Mesmo que o OP não tenha conseguido contemplar tudo o que foi feito, mas o grande questionamento que se pergunta é, e se não existisse o programa do OP, se eles teriam ganhado aquilo que já foi feito. Porque antes era muito fácil, era o Clube do Rei, sentava meia dúzia lá, fazia a peça orçamentária e aí a gente atendia os interesses que eram pra gente, principalmente os interesses eleitorais. Dizia, eu vou liberal obra tal porque lá eu falei com a associação e eles vão me apoiar. No entanto, tirou isso, acabou isso, então eu acho assim que você vê” (Idem).

Convém um breve adendo sobre a relação OP e vereadores. Praticamente não foi observada a presença de vereadores no OP, indicando um fraco compromisso destes em legitimar este processo através de sua participação nas atividades realizadas. Este fato expressa-se bem no CMOP-Conselho Municipal do OP, instância máxima de representação do processo, no qual a Câmara de Vereadores deveria escolher 1 (um) representante para compor o conselho – mas não o elegeu, abstendo-se, portanto, de participar no Conselho do Orçamento Participativo.

O coordenador do OP também esclarece que a relação com os vereadores é complicada, conforme se pode verificar,

“É um fato curioso, porque veja bem, temos mais duas reuniões de CRD que são semana que vem, foi mandado calendário pros vereadores, pra todos os Secretários, a

participação dos vereadores é muito pequena. Pra não dizer tem o vereador ... que participou de umas três reuniões, e outro lá da região 6 e mais um vereador que participou Mas é muito esporádico, eles continuam com a resistência. Agora quem soube aproveitar o OP foi o ... né. Ele aproveitou e tá aproveitando de uma forma inteligente, se eu fosse te dizer qual o vereador que mais prestigia o OP é ele, que é oposição” (Idem).

O trabalho desse ex-conselheiro do OP que em 2000 foi eleito como vereador pelo PFL, sendo o mais votado entre todos os partidos, mobilizou uma parcela significativa da população para a participação das Assembléias Populares realizadas em todos os anos, colocando inclusive ônibus para levar os moradores para as mesmas. Nas reuniões das CRDs, era comum ver as pessoas se dirigindo à ele na hora de escolher as prioridades ou decidirem algum assunto colocado em pauta. Isto demonstra que, de fato, este ex-conselheiro tem liderança e poder de mobilização. Inclusive, em uma conversa informal, ele chegou a afirmar que considerava o OP como um ótimo instrumento para obter capital político (ANDRADE e MOURA, 2001). Inclusive é comum ver este ex-conselheiro e atual vereador de Blumenau, defendendo o OP na tribuna da Câmara Legislativa, cobrando as obras que foram elencadas e discutidas pela população e que ainda não foram executadas muito mais enfaticamente do que vereadores da coligação do governo em exercício.

Nesta relação do OP com os vereadores, observa-se, através de depoimentos de alguns conselheiros da gestão 98-2000 do OP, outros problemas:

“Um dos motivos da minha saída de uma das Associações de Moradores é motivo de encrenca com vereador. Então é difícil trabalhar, eles estavam usando e ainda usam as

obras do OP como indicação deles, vão às associações de moradores e mostram as obras que eles indicaram (...)" (Entrevista com conselheiro do OP realizada em 2000).

Este depoimento demonstra a rivalidade entre os conselheiros e vereadores, pois muitos vereadores, participando ou não da dinâmica do OP, assumem a autoria de obras que na verdade foram elencadas e discutidas pela população. Em meio a esta rivalidade, expressa-se, mesmo aqueles vinculados aos partidos do governo local em exercício, uma busca de legitimação e sustentação política através de tradicionais práticas de intermediação de obras e serviços públicos Municipais, entrando em choque com a diretriz política do OP.

Em conclusão, os fatos apresentados levam a sugerir que o OP em Blumenau não foi incorporado e assumido como uma política conjunta do governo e das forças políticas a ele associadas. Em Blumenau parece haver um descompasso entre a idéia do OP e a adesão efetiva a esta política como orientadora das iniciativas de governo. Da mesma forma, observa-se também uma disputa e conflituosidade entre os vereadores e o OP, especialmente, na definição de qual canal é mais eficaz para encaminhamento das demandas da população em Blumenau, sendo que outros canais de acesso as decisões governamentais ainda permanecem, estremecendo o processo do OP.

A falta de compromisso com o OP reflete-se também nos investimentos de recursos financeiros, o que dá margem para o descrédito e a fragilização do processo, especialmente, a desconfiança por parte da população. Tendo em vista as dificuldades internas em viabilizar o OP de Blumenau, identifica-se uma orientação restrita aos membros da equipe do OP, muitas vezes sobrecarregando-os, enquanto responsáveis pela condução do processo e por responder aos anseios da população envolvida com a experiência.

Entretanto, mesmo diante das limitações observadas no OP de Blumenau quanto a variável compromisso governamental, identifica-se, tendo em vista aquelas demandas já atendidas no município, alguma sustentação em termos das possibilidades de ampliação e fortalecimento de sua credibilidade, tendo em vista a histórica experiência de exclusão de serviços públicos ao longo de governos anteriores.

3.1.2 Compromisso Governamental no OP em Chapecó.

A partir das informações coletadas na pesquisa de campo, pode-se destacar uma relativa unidade do governo de Chapecó em termos de comprometimento e envolvimento com o processo do OP. O próprio material de divulgação do OP demonstra esta unidade:

“Em todas as ações a Administração Popular tem como base, como norte, o OP. É através dele que a população define e fiscaliza onde é investido cada centavo do dinheiro público” (Prestação de Contas, 2000)

Observa-se, diferentemente de Blumenau, a participação das Secretarias Municipais nas atividades do OP, bem como uma integração entre estas Secretarias e o setor do OP para atendimento das demandas colocadas pela população. Isso acontece especialmente porque, conforme as informações do departamento do OP, a partir da eleição das grandes áreas prioritárias do município para investimento, a respectiva Secretaria tem direito a um assento no Conselho do OP, pois são justamente estas áreas que vão mais estar sendo debatidas durante as rodadas do processo. Por exemplo, se entre as grandes áreas prioritárias for escolhida pelos participantes do OP a habitação, então o Secretário de Habitação estará no Conselho justamente para facilitar o diálogo dos conselheiros a partir dos investimentos, pois geralmente estas Secretarias são as que mais terão demandas na hora de executar o Plano de Investimento.

Nesta articulação da atuação governamental e os representantes do OP, destaca-se principalmente a postura do prefeito no sentido de procurar estar presente nos eventos do OP, inclusive convocando também os representantes das Secretarias para igualmente participarem.

Essa situação é relatada na entrevista em Março (2003) com uma ex-integrante da equipe do OP de Chapecó que acompanhou o processo desde sua implementação,

“É, nunca é uma coisa muito fácil na verdade, na verdade é uma disputa de poder sempre num mandato, mas assim, pra mim, no primeiro mandato o governo priorizou muito o OP e eu acho que é por isso que deu certo, por isso não, mas uma das coisas é por isso. Até tinha no começo alguns secretários que queriam fazer obras fora do OP, e se isso começa a acontecer, se vai o OP. Isso então o prefeito enquadrou, mas assim, não que fosse uma coisa que participassem sempre do OP, mas assim, tinham algumas assembleias que iam todos os secretários, nas assembleias o prefeito sempre ia. Nas reuniões não ia às reuniões da comunidade porque era uma coisa assim que não tinha nem como o prefeito acompanhar, geralmente acompanhava. Então o prefeito meio que decretava que todos os secretários tinham que ir, então tinha que meio que decretar, porque, você tinha quem acompanhava de fato o OP, mas outras vezes, meio que o governo impunha, porque o OP, é o processo onde o governo vai construir todo o seu investimento, é através do OP. Assim, eu acho que no começo acho que desviou um pouco, mas senão acho que o governo assumiu o OP, se não fosse por isso acho que nem existiria mais” (Entrevista com uma ex-integrante do OP de Chapecó realizada em 2003).

A partir deste relato observa-se que também acontecem conflitos na relação governo e OP. Fica claro que no início, como de regra geral, o OP tende a confrontar-se com práticas tradicionais dos agentes políticos. Entretanto, ressalta-se o papel do prefeito enquanto representante do poder executivo e a importância que ele atribui ao processo ao decretar a presença dos secretários e membros do governo no OP. É nessa situação que a variável compromisso governamental mais se diferencia da situação de Blumenau, na medida em que Blumenau não identificou-se uma priorização do prefeito para com o processo, além de tensões

entre o OP e outras instâncias do governo, como as Secretarias Municipais. Na mesma oportunidade, a entrevistada também comenta esta situação como um dos pontos fundamentais de sucesso de uma experiência do OP de Chapecó:

“Outra coisa assim é de fato o governo assumir o OP. Não existe OP se o governo de fato não assumir. É muito complicado. A gente teve algumas fases e problemas aqui, mas o governo sempre puxou isso, vamos lá no OP que é por aqui que a gente vai. Porque nós tivemos contato com algumas experiências que na verdade o governo não tava nem aí pro orçamento, aí isso não existe, isso não é OP. Uma equipe só ir lá fazer reunião complicado. Outra questão é de fato o governo assumir que é o OP que vai auxiliar, é por aqui que vamos fazer” (Idem).

Do mesmo modo, parece haver um consenso sobre a importância do OP também para a direção do Partido dos Trabalhadores, como se percebe na fala do atual presidente do PT de Chapecó em entrevista realizada em Março (2003), que comenta que a participação no OP é uma questão de conduta a ser adotada no município,

“Porque o governo pode ter uma estratégia e o Secretário da Saúde, Educação, ele tem uma visão por onde ele passa e precisa disputar suas crenças, suas convicções, e o OP muitas vezes não dá conta disso, o OP não discute qual é a política de saúde, ele discute a questão da prioridade. Discute que educação é prioridade, mas não discute a propriedade político pedagógica da educação. Até para isso é importante que haja vários outros mecanismos de participação, ou seja, tem que ter um Conselho de Educação muito representativo. Porque essa questão de participação não se resume ao OP, há varias esferas de participação. O OP é o carro chefe, mas tem que haver uma postura de governo, que a participação popular ela está no cotidiano do governo. Isso é uma coisa

assim que Chapecó é religião. É regra, isso é ordem, é uma conduta que tem que ser incorporada pelos dirigentes, a participação popular é básica.(...) Então a idéia do OP vem associada a várias outras idéias. O OP é o carro chefe, ele é referência para decisões de obras. Não se faz obra fora do OP. Porque faz um pacto com a sociedade. Um acordo e não pode romper acordo. Então o OP é o carro chefe e é a metodologia adotada para definições. Mas existem várias formas de participação como o PEP-Planejamento Estratégico Participativo, e o PPP-Projeto Político Pedagógico” (Entrevista com presidente do PT de Chapecó realizada em 2003).

Já no que diz respeito à relação entre vereadores e o OP, a situação de Chapecó não se diferencia muito de Blumenau, no sentido que também em Chapecó o OP encontra resistências e questionamentos quanto ao papel do vereador frente ao processo do OP. De acordo com o coordenador do OP em Chapecó, há a participação dos vereadores do campo de esquerda no OP, já os vereadores de oposição ao governo provocam constantemente discussões afirmando que o OP não é legítimo. Na opinião do presidente do PT de Chapecó, há dificuldades em estabelecer qual realmente seja o papel de vereador, inclusive expressando a opinião do partido sobre a situação:

“(...) na relação com o Poder Legislativo, nossos vereadores, eu diria que a regra é de que nós não inauguramos direito ainda o pensamento republicano, em termos do papel de vereadores no Brasil inteiro, o vereador não consegue fazer campanha com a plataforma de que ele seja um legislador, legislar e fiscalizar é muito difícil. O vereador já tá com suas campanhas em cima de obras e políticas públicas. E Chapecó não é diferente, muito vereador não incorporou questões como a separação dos poderes que são questões ainda mal resolvidas, e muitos vereadores ainda têm muito forte isso, com os vereadores da oposição. Há toda uma cobrança porque então a reivindicação do vereador serve pra quê? Mas não é papel do vereador. A posição do PT é que não é papel

do vereador indicar rua para ser asfaltada. Papel do vereador é poder legislativo. Então há um conflito muito grande porque a população também acaba tendo a perspectiva de que o vereador tem ainda muito vivo a idéia de que o vereador era o intermediador. Eu diria que as campanhas eleitorais sempre se remetem a isso né. (...) O papel do vereador é ajudar a organizar assembléia, freqüentar assembléia, estar na assembléia, compreender o que o povo tá querendo, quando procurar ele, ele tem que dizer vamos para a assembléia do OP, vamos discutir no OP. Mas há toda uma discussão do papel do vereador, e o OP coloca o vereador numa situação difícil. Nós temos dificuldades de lidar com o papel do vereador e com muita freqüência esse debate volta, inclusive para as internas do PT” (Idem).

É nessa relação conflituosa do OP e a Câmara de Vereadores que o OP mais contribui para instituir um conjunto de questionamentos sobre as relações políticas institucionais, chamando a atenção para a definição do legítimo papel do vereador¹².

Em praticamente todas as entrevistas realizadas em Chapecó, ficou transparente que há efetivamente um compromisso governamental para com o OP. Este compromisso com a proposta é observado não só nas falas dos entrevistados, mas também nos eventos que se articulam ao OP, como o “Congresso da Cidade”, e o evento de “prestação de contas”, eventos estes que merecem uma atenção mais detalhada.

O Congresso da Cidade foi realizado pela primeira vez no município de Chapecó no ano de 2001, tendo sido construído de forma coletiva em várias etapas, e em todas com a participação da população. As principais fases do Congresso foram a construção dos eixos temáticos, o lançamento do Congresso da Cidade, a realização de debates gerais, o diagnóstico

¹² Para uma análise do OP e Câmara de vereadores ver Márcia Dias (2000).

técnico-participativo, a constituição dos grupos de trabalho, as assembleias regionais, temáticas e por categorias e a Assembleia Geral do Congresso da Cidade.

Conforme consta na cartilha elaborada pela administração municipal, o Congresso da Cidade veio a ser mais um elemento de suporte para os debates no OP:

“O Orçamento Participativo, instrumento de definição das prioridades a serem executadas pela Prefeitura, já dava conta do planejamento de um ano para o outro. Chapecó precisava então, de um instrumento paralelo e complementar ao OP, que planejasse a cidade a médio e longo prazo. A realidade do município também apontava para essa necessidade” (CONGRESSO DA CIDADE, 2001, p. 05).

Em todo este processo foram contactadas mais de 130 entidades, realizadas 10 reuniões do Conselho, 119 assembleias. Somente nas assembleias foram mobilizadas 6.300 pessoas, que elegeram 630 delegados para a assembleia final, que aprovou diretrizes e ações prioritárias para a cidade que se quer para os próximos 15 anos.

O Congresso da Cidade foi assim definido pela administração municipal de Chapecó:

“um instrumento de planejamento a médio e longo prazo, que busca pensar a cidade a partir da opinião, da participação e da mobilização de todos os setores da sociedade. Neste processo, o poder público e a sociedade planejam conjuntamente as ações que caberá a todos os atores sociais implementar visando as mudanças na cidade para que todos os seus habitantes tenham mais qualidade de vida” (CONGRESSO DA CIDADE, 2001, p. 07).

Este I Congresso da Cidade em Chapecó buscou em seus fóruns - como o Conselho da Cidade, os grupos de trabalho e a Assembléia Final - debater, propor e definir diretrizes e ações prioritárias para o futuro da cidade, para serem implementadas nos próximos 15 anos. Ações essas que cabem não só ao governo local, mas também a sociedade como um todo¹³.

O outro evento importante em Chapecó é a realização de uma prestação de contas de tudo o que o governo vem realizando no decorrer da sua gestão nas comunidades e regiões do OP. Nos primeiros anos de OP essa prestação de contas realizava-se nas diferentes regiões da cidade. Eram apresentados vídeos, realizados teatros e a população podia participar para fazer perguntas e questionamentos. Entretanto, essa dinâmica de prestação de contas, conforme a ex-integrante do OP entrevistada, foi se aperfeiçoando pois essas assembleias começaram a esvaziar.

O ano que mais se inovou foi em 2003 quando a prestação de contas aconteceu na principal praça da cidade, com painéis montados sobre as diversas áreas de políticas públicas que o município prioriza, sendo distribuídos materiais como cartilhas, jornais, informativos e outros documentos para a população que passava por ali. O evento teve programação durante 3 dias, que além de constar as obras e serviços da administração como um todo, contou também com apresentações artísticas e culturais, além da presença da equipe do OP e de secretários e integrantes do governo local para conversar e esclarecer dúvidas com os cidadãos que tivessem esta necessidade. Para a realização deste evento, inicialmente houve a discussão junto aos delegados e conselheiros do OP, que aprovaram o mesmo e ajudaram a decidir a metodologia e a programação desta Prestação de Contas.

O que chamou mais a atenção foi que os membros citados, que estão à frente tanto do OP como de todo o trabalho realizado em Chapecó, após a abertura oficial ficaram nas ruas conversando com a população, principalmente o prefeito em exercício, dando explicações

¹³ Para informações sobre o Congresso da Cidade de Chapecó, ver Mônica Hass.

referentes a obras que ainda não haviam sido feitas, valores e também sobre a metodologia do OP. Sobre a metodologia, muitos perguntavam sobre as próximas reuniões e a pauta.

Na prestação de contas ficou evidente, tanto no discurso de abertura, quanto nos contatos informais estabelecidos com quem participava e parava para acompanhar o evento, que o carro chefe de ações da prefeitura municipal é o OP.

Importante também foi observar a presença do Prefeito junto ao coordenador do OP em outros eventos que visavam prestar contas para entidades patronais como a ACIC- Associação Comercial e Industrial de Chapecó e o Lyons de toda a Região Sul. Houve, na mesma semana, a disposição em prestar contas também na Conferência Municipal da Educação que acontecia em Chapecó.

Percebe-se, que a realização desses eventos paralelos ou complementares ao processo não prejudica ou diminui a importância do OP, ao contrário, conforme afirma o seu coordenador, mesmo com o lançamento do Congresso da Cidade que visa discutir o futuro de Chapecó, o OP continuou fazendo o seu processo de organização, de discussão, buscando fazer com que o orçamento não ficasse somente restrito ao planejamento anual, ou seja, o OP discutiu também, através da participação no Congresso da Cidade, as obras que serão importantes para o futuro e o desenvolvimento não só no nível local, mas regional e municipal, como se percebe no seu depoimento:

“prova disso é que no ano passado nós trabalhamos na metodologia com o Conselho de que o OP deveria apontar obras prioritárias de caráter municipal e não só mais local, não só mais regional e aí introduzimos a metodologia de que cada região deveria estar apontando uma obra importante para o município que tivesse caráter municipal, importante que de 10 regiões, 8 apontaram a obra da saúde que é a construção do hospital Materno infantil para ser uma obra municipal e que não foi discutido no

congresso da cidade. Então veja só, não é uma demanda do Congresso da Cidade, mas veio a partir de um debate que nós viemos fazendo com a sociedade da necessidade e da viabilidade da obra, porque o orçamento pra nós tá claro, é um espaço de disputa, e o governo tem que fazer disputa no OP. Um governo não pode ficar refém de um OP, como a sociedade não pode ficar refém do governo, mas nesse debate que nós temos feito de forma democrática, transparente, ética e séria, nós enquanto poder público e a sociedade civil enquanto seu papel poder ver o que de fato a sociedade ganha como um todo” (Entrevista com o coordenador do OP de Chapecó realizada em 2003).

É nesse sentido que a equipe do OP de Chapecó coloca que é necessário o próprio governo ir para o interior do OP para disputar orçamento também. Isso demonstra que mesmo sabendo-se da necessidade de certas obras para o município como um todo, não se define a realização delas no gabinete. Ao contrário o governo vai lá na assembleia regional disputar o OP, com a população e então, a partir do debate, convencimento, com os dados, números, percentuais e diagnósticos, ele vai apresentar a situação à população, sem tomar decisões de forma unilateral. Isso demonstra, que o governo não tem a intenção de desrespeitar a vontade da população. Nesse sentido, o governo de Chapecó parece demonstrar maturidade em construir um orçamento viável utilizando-se do debate e do consenso com a participação de todos os atores sociais do município.

Entretanto, da mesma forma que este fato pode ser analisado como positivo, questiona-se como se desenvolve esta negociação de demandas do poder público e da comunidade, tendo em vista alguns fatores que podem desfavorecer a população no debate, tais como o domínio e o saber técnico, o discurso, a capacidade de argumentação, entre outros. Salienta-se que este quadro não foi possível de apreensão nesta pesquisa, o que abre a possibilidade de novos estudos.

Um fato importante também de se mencionar sobre o OP de Chapecó diz respeito a rubrica do Gabinete do Prefeito, que tinha, até o ano de 1996, uma importância muito grande na hora de se deliberar investimentos. Entretanto, esta foi mantida só até 1997, já que de 1998 em diante deixa de existir com a construção da proposta do OP. Rover coloca que “o fato de não manter a rubrica Gabinete do Prefeito demonstra que há uma vontade política expressa em não centralizar o direcionamento dos recursos na figura do prefeito ou em seu gabinete” (2003, p. 276).

A atuação do governo em relação ao OP não se resume somente a um compromisso com o processo do OP em si. O governo desempenhou papel importante também ao priorizar a execução das obras escolhidas pela população. Segundo o coordenador do OP, ao ser indagado sobre a situação das obras no OP em 2003, ele coloca que 90 % das obras apresentadas pela comunidade durante as reuniões do OP em 2002 já foram concluídas e os 10% restantes seriam concluídas até a metade do ano, uma vez que já estão em processo de andamento.

“Então nós temos que ter responsabilidade na condução do OP. Não é uma intervenção ou imposição, mas uma discussão que nós temos que fazer na sociedade e assim como a sociedade tem que fazer com o governo de suas demandas e de seus investimentos. E o governo por isso se centraliza no OP, é uma serie de serviços que a população aponta, que o orçamento aponta, é uma questão de honra e uma questão de compromisso assumido, podemos ter demandas reprimidas, atrasadas, porém são compromissos assumidos que a cada ano, nós estamos agora, dia 09, 10 e 11/05 preparando um lançamento de toda a metodologia de prestação de contas de 2002, e lançando o plano de investimento para 2003, porém as obras pendentes de 2002, estas nos fizemos questão de reafirmar elas com o compromisso para 2003. Toda a discussão que nós fizemos com os conselheiros desde janeiro e fevereiro deste ano foi na linha de que nós no ano passado não conseguimos cumprir todo o plano, porém esse plano é o compromisso inicial, nós

só vamos dar início nas obras de 2003 quando zeradas as obras de 2002. Isso foi um acordo do Congresso do OP lá de outubro do ano passado, porque lá em outubro a gente já tinha um diagnóstico do que a gente iria poder fazer. Aí os conselheiros no Congresso apontaram então para que se cumpra primeiro as obras de 2002 para avançarmos para as de 2003. Com muita seriedade, muita responsabilidade, porque a comunidade sabe que este instrumento é importante e quer preservar esse instrumento, não quer que acabe, porque senão vamos voltar nas velhas práticas anteriores de 97, em Chapecó e isso a comunidade sabe que não são fáceis, eles não querem que ninguém interfira na vida deles, e ninguém quer voltar ao passado” (Idem).

Esse fato demonstra a capacidade do governo de responder à expectativa e demandas geradas, que tem impacto fundamental para a credibilidade da experiência em Chapecó. Prova disso, é a aceitação do OP pela população, que é comentada pelo coordenador do OP a partir de trabalhos realizados com delegados do OP, tanto pela Universidade como pelo próprio governo¹⁴.

“Segundo os dados da pesquisa que a universidade fez em 2002, a sociedade tem dado credibilidade. Os delegados têm falado isso nas entrevistas que eu tive acesso. De fato nós não podemos perder este instrumento, nós temos que reafirmar esse instrumento, cada vez mais consolidar. Essa preocupação nós temos e está cada vez mais avançando. Todos os anos o OP aparece na pesquisa do governo, como uma das três marcas, saúde educação e o OP, são políticas que estão dando certo em Chapecó” (Idem).

¹⁴ Não foi possível consultar os dados da pesquisa pois os pesquisadores estavam em processo de construção de relatório sobre a mesma.

Importante também é a preocupação da equipe do OP em conjunto com todo o governo na superação de obstáculos na execução de obras. Nesse sentido, destaca-se as medidas financeiras adotadas em Chapecó para aumentar a capacidade de investimento do município. A situação financeira da prefeitura de Chapecó, conforme consta na prestação de contas do município, desde 96, melhorou significativamente, aumentando muito o número de contribuintes em dia com o IPTU. Em 96, apenas 44% dos contribuintes estavam em dia com o IPTU. Em 99, este número aumentou para 72%. Isso possibilitou a ampliação do serviço público e realização das obras definidas pela população no OP. Houve ainda o aumento da arrecadação com a cobrança da dívida de grandes devedores, para isso a prefeitura propôs um prêmio para quem estivesse em dia, que consistia num desconto automático de 10% lançado no carnê de 2000. Essas medidas colaboraram para o aumento do percentual para investimento no OP do decorrer dos anos de sua vigência, conforme se percebe no quadro a seguir:

Quadro 06 – Capacidade de Investimento no OP em Chapecó- 1996-2002

Ano	% de investimento	R\$
1996	4,7%	1.658.678,06
1997	10%	3.732.689,80
1998	10,64%	4.752.823,62
1999	10%	5.150.328,40
2000	*	*

Fonte: Departamento do OP de Chapecó

* Informação não obtida.

Consta na cartilha de prestação de contas de 2000, que em 1996 os recursos próprios para investimentos em Chapecó eram de 1.658.678,06 (4,7%). Em 1997, este valor aumentou para 3.732.689,80 (10%). Em 1998, foram investidos 4.752.823,62 (10,64%) e em 1999 o valor para investimentos foi para 5.150.328,40 (10%). (PRESTAÇÃO DE CONTAS 2000, p. 09). Sobre as obras investidas no ano de 2002, as informações repassadas pela equipe da prefeitura são de que foram aplicados nos segmentos apontados pelas comunidades,

aproximadamente 9,5 milhões, aumentando novamente os investimentos nas obras do OP em relação aos anos anteriores.

Sendo assim, a capacidade de investimento em Chapecó, diferencia-se muito de Blumenau, que vem apresentando uma diminuição dos recursos para o OP (quadro 05). A execução das obras no OP de Chapecó só vem a contribuir para a potencialização, legitimidade e o aumento da credibilidade no processo por parte da população.

Rover também enfatiza o aumento da receita financeira do município. De acordo com o autor, “este aumento na receita se deve, segundo o contador-geral da Prefeitura, a dois motivos: “o aumento da economia do município e a cobrança efetiva de impostos fortemente efetivada por esta administração, considerando inclusive que não houve aumento da alíquota de impostos”. (...) Em função da receita geral ter sido ampliada, há um aumento de recursos para o conjunto do município, que se eleva no conjunto das diferentes áreas ou rubricas e, portanto, inclusive na agricultura” (p. 279).

Por fim, em Chapecó o comprometimento do governo para com o OP parece fator central em termos de mobilização para participação, condições efetivas de cumprimento dos planos de investimentos discutidos pela população e respeito aos princípios educativos que a experiência engendra. No que tange à mobilização para a participação, pode-se analisar o depoimento do presidente do PT :

“O que o OP tem produzido pra muita gente mais humilde de certa forma, o OP produz um canal para pessoa extravasar sua indignação de poder gritar, dizer eu sou gente, eu existo, o município nunca me reconheceu, para o prefeito anterior nós nunca existimos, é comovente isso e o OP significa isso, eu posso, eu existo, o governo sabe que eu existo, ele recebe um convite para a assembléia do OP. Quando ele se torna delegado, que é um

em cada 10 , ele recebe uma carta de vez em quando , recebe um documento, um jornal da prefeitura, ou seja, eles tem o sentimento de que o município reconheça que ele existe. E quando eles decidem, eles defendem com unhas e dentes aquilo que decidiram”

(Entrevista com o presidente do PT de Chapecó realizada em 2003).

Percebe-se que há um compromisso com a proposta do OP no município, bem como esforços para uma gestão com transparência e com a intenção de mobilizar a participação da população em programas e projetos instituídos pelo poder público. Isso é perceptível devido a prestação de contas e a divulgação do OP e outras políticas e programas adotados pelo governo.

Não é nossa intenção aqui colocar Chapecó como sendo uma ilha isenta de relações conflitantes ou clientelistas, que historicamente sabemos que permeiam as relações entre governo e sociedade no espaço público brasileiro. Mesmo porque houve dificuldades na implementação destes programas participativos e descentralizados, e há uma tradição de relações de favor e troca na região, que segundo depoimento de pesquisadores da Universidade de Chapecó, ainda precisam ser superadas.

No entanto, não podemos deixar de destacar, com base em nossas informações, observações e dados empíricos coletados no município, que há uma intenção da administração municipal de Chapecó de alterar as relações historicamente patronais e clientelistas, construindo cidadãos mais críticos e envolvidos com a coisa pública. Baseados em ações que promovem a participação, a descentralização e a transparência na gestão administrativa, Chapecó vem mostrando fragmentos de empoderamento de seus cidadãos, juntamente com um processo de “accountability”, destacando inclusive que o OP não é a única forma de participação desta cidade, embora se destaque no conjunto de espaços participativos como os Conselhos Locais de

Saúde, os Conselhos Municipais em todas as áreas, a eleição de diretores das Escolas Municipais, Conferência Municipal de Assistência Social, Educação e Saúde.

3.2 AS CONFIGURAÇÕES DO DESENHO INSTITUCIONAL

O Desenho Institucional, conforme visto no primeiro capítulo, diz respeito ao conjunto de regras, critérios, espaços, normas ou leis que podem criar mais ou menos oportunidade de participação e legitimidade na solução das demandas que se originam de processos participativos. Vejamos como se delineiam os respectivos desenhos institucionais dos dois municípios pesquisados.

3.2.1 O Desenho Institucional do OP de Blumenau;

A partir das análises do OP em Blumenau identificou-se que há limitações significativas no que tange ao formato institucional implementado nesta cidade.

Inicialmente é importante esclarecer que para a implementação do OP em Blumenau, o modelo seguido foi baseado no OP de Florianópolis (período de 93 a 97) com a assessoria e condução inicial de um ex-integrante da equipe da referida cidade, como se pode verificar no depoimento do atual coordenador do OP de Blumenau,

“Se buscou uma pessoa dos quadros do PT que em Florianópolis, [], que na época foi secretário em Florianópolis e que tinha conhecimento do OP, desculpe, ele fez a condução do OP em Blumenau nestes métodos que nós temos hoje e que a gente acha

que não é o mais correto” (Entrevista com o coordenador do OP de Blumenau realizada em 2003).

Da mesma forma, Silva, R. que fazia parte da equipe montada para iniciar as atividades do OP em Blumenau esclarece,

“por decisão política, a assessoria para a implantação do Orçamento Participativo, em Blumenau foi trazida de Florianópolis e não de Porto Alegre. Assim, a equipe do Orçamento Participativo foi constituída por representantes dos diversos partidos da coligação que desconheciam o debate sobre a metodologia enquanto processo de democratização pública. Os componentes desta equipe, praticamente não tinham nenhum vínculo com o movimento social e com o movimento popular. Vale salientar que a equipe do Orçamento Participativo em nenhum momento foi capacitada e desconhecia o processo global do Orçamento Participativo, sendo que, a cada dia era uma descoberta. Esta situação era muito desconfortável, pois o coordenador do Orçamento Participativo, na época, não esclareceu para a equipe como aconteceria o processo global. Nos meses de janeiro e fevereiro não foi realizada nenhuma interlocução com a sociedade civil e no dia 04 de Fevereiro de 1997, o então coordenador do Orçamento Participativo enviou uma cópia sobre a metodologia do programa aos Secretários Municipais para discutirem na reunião do colegiado” (SILVA, R. 1999, p.29).

Além de seguir uma experiência de OP bastante questionável¹⁵, não houve a capacitação da equipe que estava trabalhando numa proposta de gestão cujo caráter é complexo e inovador, comprometendo o andamento do processo, pois este requer uma preparação para as situações adversas, com o objetivo de superar os impasses que se impusessem no decorrer da implementação e execução do OP.

¹⁵ Para informações do processo do OP de Florianópolis, ver Collaço (1998).

Outra limitação significativa no OP de Blumenau tem sido a descontinuidade do processo que passa a ser bianual - 1999, 2001 e 2003¹⁶. Ou seja, devido a um erro de estimativa de receita ocorrido no ano de 1997¹⁷, houve uma dificuldade de discutir e incorporar novos investimentos por falta de recursos. Como coloca o coordenador do OP:

“Os principais problemas foram, primeiro recursos pra concluir o que foi decidido nas plenárias: os investimentos. Segundo por erros do próprio poder público em destinar mais recursos do que havia pra fazer investimento isso em 97, anteriormente 12 milhões, se hoje a nossa capacidade é 5 milhões, então você imagina que foi extremamente desproporcional, nós tínhamos um Plano de Investimento pra 5 anos e não pra um ano”
(Entrevista com o coordenador do OP em Blumenau realizada em 2003).

Esse fato, com certeza comprometeu a dinâmica do OP, pois não havia como elencar novas prioridades se não estavam sendo atendidas as que foram priorizadas no primeiro ano do OP. Do mesmo modo, a estrutura metodológica do OP também ficava fragilizada, pois quando não havia as assembléias, o mandato dos delegados e conselheiros era prorrogado.

É interessante se observar que o número de participantes nas assembléias cresceu significativamente em todos os anos em que foram realizadas. De acordo com informações da equipe do OP, no ano de 1997 participaram em torno de 5.490 pessoas, ano de apresentação da proposta do OP para população. Em 1998 a participação foi de aproximadamente 7.050 pessoas, em 2000 a participação foi em torno de 8.020 mil pessoas e em 2002 foram 12 mil participantes. Este aumento da participação é percebido pelo coordenador do OP como fator positivo e de aceitação do programam em Blumenau,

¹⁶ Esta mudança do OP de ciclo anual para bianual foi discutida e aprovada no Conselho Municipal do Op, entretanto, ainda não foi oficialiado como metodologia do OP. Discussão essa que está se fazendo atualmente (2004).

¹⁷ que já foi abordado no item do compromisso governamental em Blumenau

“Veja bem, nós iniciamos em 97, as primeiras plenárias, as primeiras assembleias do OP e deu poucas pessoas, e hoje nas ultimas assembleias que fizemos em 2002 são 12 mil pessoas, ela subiu 50% das plenárias de 2000 que foi 5 mil e 600 pessoas. Não quero ser preciso, mas posso levantar este dado. Foi um crescimento e a comunidade aprovou o programa e ela gosta do OP, ela quer o OP mesmo que teve algumas dificuldades” (Idem).

Essa participação crescente no processo em Blumenau, além de demonstrar a aceitação em participar da discussão pública de alocação de recursos, demonstra também uma significativa capacidade de mobilização e articulação da população para participar deste processo.

Ressalta-se que desde o início foi observada uma preocupação excessiva do OP em Blumenau com a execução, ou não, de obras e não com o processo como um todo, como por exemplo, os princípios de caráter educativo engendrados pelo experimento. O que se questiona é que talvez poderia ter sido melhor trabalhada a participação no sentido de qualificar e capacitar a população com discussões de questões mais abrangentes em relação à políticas que engloba a cidade como um todo.

Fato significativo também foi a não realização das plenárias temáticas, que além de constituírem-se em espaços de discussão da população sobre o conjunto das políticas públicas, poderia vir a ampliar a participação dos setores da classe média e setores dos níveis técnicos e profissionais. Esta ampliação do público participante é considerado relevante para a realização do processo educativo do OP. Onde as plenárias temáticas têm funcionado, elas se tornam um espaço para se planejar a cidade como um todo. Ao serem questionados sobre a não realização destas plenárias até o ano de 2000, a equipe alegava falta de tempo e de pessoal para a sua

organização destas. O coordenador atual do OP coloca que em 2001 foram realizadas algumas temáticas e que pretendem incorporá-las na mudança de metodologia que estão programando para funcionar a partir do próximo ano (2004), conforme se pode observar,

“a gente quer fazer duas por área de investimento. Por isso essa mudança na metodologia vai dar esse tempo pra nós, então vai ter até outubro pra fazer as plenárias temáticas de educação, saúde, de saneamento básico, esporte e lazer, da área social, a gente quer fazer esse debate com bastante tempo, com critérios. Nós fizemos no ano passado, foi feito lá uma reunião com a educação, com assistência social e com a Secretaria de obras, mas tudo muito rápido, uma hora e já elegia as prioridades, a gente sabe que não é a forma mais correta mas era o possível de se fazer naquele momento” (Idem).

Outro ponto importante do desenho institucional de Blumenau é a divisão administrativa do OP somente em 09 regiões. Tendo em vista o número de habitantes da cidade (270 mil habitantes), considera-se que esse número de regiões deveria ser maior.

Sabe-se que as regiões apresentam a aglomeração de diversos bairros, sendo que a sua redução prejudica uma aproximação das bases da sociedade, fazendo com que a relação não seja muito próxima também entre a população e os representantes eleitos - os delegados e conselheiros. O coordenador do OP também demonstra preocupação com a qualidade dos debates do OP em regiões onde há muitos delegados eleitos e afirma que está se buscando uma metodologia mais apropriada para esta situação, como percebe-se no depoimento,

“(...) veja bem, temos regiões com 208 delegados, então fica muito difícil fazer uma discussão com 208 delegados, é complicado. Então como teve este crescimento na participação das assembleias, que também a gente não esperava este crescimento todo, até porque a assembleia em 2000 foi em torno de 5 mil pessoas, e em 2002 foi 12 mil

peças, então dobrou. Então nós também vamos fazer esta discussão do processo eletivo dos delegados” (Idem).

Entende-se que a divisão regional deveria ser feita de forma a ampliar as oportunidades de participação como, por exemplo, diminuir o custo de deslocamento para as reuniões, fazendo inclusive com que as pessoas que não participam do OP por dificuldades de chegar ao local, comecem a participar. Em Blumenau o governo tenta amenizar esta situação colocando à disposição da comunidade transporte para as assembleias que aconteciam uma vez por ano, enquanto que as reuniões das CRDs, com os delegados que a população havia votado nas assembleias, aconteciam mensalmente.

Outra reclamação comum entre os delegados era o descumprimento do governo com a agenda de atividades do OP. Um exemplo foi a chamada caravana da cidadania que deveria acontecer em Blumenau. Esta teria como objetivo fazer um passeio com os delegados de cada região, para ver as obras em execução do OP. Entretanto, esse passeio nunca aconteceu, inclusive por falta de execução das obras como já explicitado. Com a não realização destas caravanas, foi desperdiçada a oportunidade de qualificação técnica e política dos participantes do OP, especialmente para uma visão mais globalizada e coletiva da cidade.

Outros fatores importantes, dizem respeito aos critérios de participação da população do OP, a forma como os representantes do OP são escolhidos, as deliberações, o número de representantes, as dinâmicas estabelecidas pela população na mobilização e organização para participarem do processo e as instâncias de participação do OP com suas respectivas dinâmicas internas.

Para dar visibilidade de como se configura estes elementos institucionais, torna-se relevante a apresentação do quadro a seguir que mostra a estrutura do OP de Blumenau até o presente ano, considerando as mudanças que estão para acontecer a partir de 2004.

Quadro 07. Estrutura do Processo do Orçamento Participativo em Blumenau 1997-2002¹⁸.

Superintendência do Orçamento Participativo – SOP	Composta inicialmente por 5 integrantes e um coordenador, tem a função de coordenar todo o processo do Orçamento Participativo, articular e acompanhar as regiões administrativas.
Regiões Administrativas	<p>Em número de nove regiões, são a base de operacionalização e intervenção da população no OP. A divisão partiu de uma base geopolítica, levando em consideração critérios, tais como: população total, área geográfica, níveis de desenvolvimento social, aspectos culturais, organização da população e capacidade de mobilização, facilidade de deslocamento e condições estruturais da prefeitura. O que resultou na seguinte distribuição:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Região 01- Bairros: Itoupava Norte, Fortaleza, Tribess, Fidélis e Nova Esperança. População: 37.063 habitantes. Área: 17.6 Km². 2) Região 02 - Bairros: Badenfurt, Texto Salto, Itoupavazinha, Divisa Indaial e Salto Norte. População: 33.334 habitantes e a área: 33.3 Km². 3) Região 03 - Bairros: Vila Itoupava e Itoupava Central. População: 22.018 habitantes. Área: 33.3Km². 4) Região 04 – Bairros: Ribeirão Fresco, Vorstadt, Ponta Aguda, Centro e Rua Araranguá. População: 20.836 habitantes. Área: 15.0 Km². 5) Região 05 – Bairros: Progresso e Glória. População: 22.839 habitantes. Área: 13.8 Km². 6) Região 06 – Bairros: Garcia, Valparaíso, Vila Formosa, Jardim Blumenau. População: 19.925 habitantes. Área: 11.1 Km². 7) Região 07 – Bairros: Asilo, Vila Nova, Ponte do Salto, Salto Weissbach, Victor Konder, Boa Vista, Itoupava Seca, Passo Manso. População: 36.284 habitantes. Área: 16.5 Km². 8) Região 08 - Velha Pequena, Rua dos Caçadores, Água Verde, Rua General Osório e transversais. População: 26.653 habitantes. Área: 14.9 Km². 9) Região 09 - Velha Grande, Bom Retiro, Petrópolis, João Pessoa, Jorge Lacerda e transversais. População: 16.865 habitantes. Área: 16.0 Km². (Cartilha da Prefeitura, 1997).
Assembléias Populares Regionais	<p>As Assembléias Populares são abertas à participação individual de qualquer morador ou grupo representativo. Elas devem contar com representantes do Executivo (prefeito, Vice, Secretários e demais autoridades Municipais). As assembléias têm o seguinte objetivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Explicar ao conjunto da população da região como funcionará o Orçamento Participativo; 2) Prestação de contas das obras realizadas no ano; 3) Apresentação do plano de investimento elaborado pelos delegados para o ano seguinte; 4) Eleger novos delegados do Orçamento Participativo na proporção de 1 (um) delegado para 10 (dez) moradores presentes na assembléia.

¹⁸ Atualmente o OP está em processo de mudança, sendo que não ainda foram oficializadas e não podem ser divulgadas por hora.

Cordenadorias Regionais de Delegados – CRDs	São compostas pelos delegados de cada região e tem como principal papel a escolha dos representantes da região junto ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo, além de escolher um delegado como coordenador da região.
Conselho Municipal do Orçamento Participativo - CMOP	Este tem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Esse Conselho objetiva ampliar o envolvimento da população em relação ao Processo do Orçamento Participativo, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Blumenau. (1997).

Como se pode perceber no quadro acima, a participação da população no OP, em Blumenau, não está vinculada às entidades organizadas, sendo, portanto livre para qualquer cidadão.

Considera-se esse fato positivo para Blumenau, na medida em que em cidades que implementaram o OP vinculado à participação pré-organizada, não houve muito sucesso. Exemplo disso é o caso já comentado do OP de Florianópolis¹⁹, que a partir do momento que deu cadeira cativa para entidades organizadas, automaticamente excluiu aqueles setores não organizados e favoreceu as relações hierarquizadas (LÜCHMANN, 2002, p. 148).

O fato de Blumenau não exigir um vínculo com entidades ou associações organizadas é positivo, pois mostra a predisposição de contribuir para o rompimento de práticas clientelistas dentro do processo do OP, bem como para a ampliação de espaços e pessoas interessadas no debate público e em participar mais da vida em sociedade. Porém, no período de 1997 a 2001, aconteceram situações que vieram a questionar a eficácia do OP desta cidade para com a quebra das relações verticais que ali se estabeleciam. Este fato será explorado no item que trata da variável tradição associativa e a relação com o OP mais adiante.

Em Blumenau, ressalta-se a existência de três instâncias no OP: as Assembléias Populares, as Cordenadorias Regionais de delegados e o Conselho Municipal do OP, as quais

¹⁹ Collaço, 1998.

será feita a análise e caracterização, inclusive da forma como se procede a escolha dos representantes. Ressalta-se, entretanto, que esta análise será realizada com os dados resultantes da observação participante das reuniões do OP de Blumenau que foram acompanhadas do período de 1997 à 2001, sendo que de 2001 até o momento (2004), não aconteceu o ciclo anual do OP²⁰ no município, pois este está em processo de mudanças..

No processo de escolha dos representantes, como se observa no quadro acima, tudo começa com a escolha dos delegados nas assembléias populares para depois proceder à escolha dos conselheiros.

Nessas assembléias populares, momento em que a população se articulava para eleger seus delegados, muitas pessoas que compareciam nas mesmas vinham a pedido dos candidatos a delegados, apenas para garantir sua eleição, uma vez que o delegado só seria eleito com no mínimo dez votos (ANDRADE e MOURA, 2001).

As Assembléias Populares também deveriam constituir-se em espaços de prestação de contas do executivo, mas isso não ocorria efetivamente. Apesar de participação significativa, a maioria das pessoas parecem estar ocupadas em conseguir os votos para se eleger ou eleger o seu candidato. Com isto, deixavam de prestar atenção nas palavras do coordenador ou de outros membros da mesa, demonstrando, de certa forma, que o caráter eletivo das Assembléias prejudicava a efetiva concretização dos demais objetivos da mesma. O que chama a atenção é que eram utilizadas urnas fechadas para a população colocar sua cédula e após eram contabilizados os votos numa sala fechada.

A prestação de contas acontecia geralmente através da apresentação de um vídeo, sendo que na oportunidade, também era entregue uma cartilha do Plano de Investimento,

²⁰ Estes dados foram coletados e sistematizados por mim, na ocasião da pesquisa de Iniciação Científica, financiada pelo CNPq, na FURB-Fundação Universidade Regional de Blumenau, sob a orientação da professora Edinara T. de Andrade, no período de 1998 à 2001.

contendo a situação das obras. Esta prestação de contas poderia acontecer de uma forma que envolvesse mais a população, uma vez que é na assembléia o local onde os atores sociais (poder público e população) estão em contato direto, “*face-a-face*”. Este contato, por sua vez, propiciaria à população a oportunidade de observar, analisar e avaliar as decisões do poder executivo, além de exercer o controle sobre os seus representantes no próprio processo do OP (ANDRADE e MOURA, 2001).

Ainda em relação às Assembléias Populares, era comum ver bairros bem articulados, pois iam para as assembléias com seus votos contados e com placas ou crachás de identificação. Esta articulação, normalmente, ficava a cargo de alguma associação de moradores da região (ANDRADE e MOURA, 2001).

Outro aspecto sobre as Assembléias Populares, diz respeito à participação das mulheres e dos idosos nas mesmas. Estes dois segmentos eram muito permeáveis à manipulação e cooptação pelas lideranças mais antigas e/ou mais articuladas em cada região. A manipulação era evidenciada quando no decorrer das assembléias se percebia que alguns líderes, para garantir os votos necessários para a eleição dos delegados, chegavam a tirar cédulas (ainda não preenchidas) das mãos de idosos e mulheres.

Era comum também ver pessoas que assinavam a lista de presença mais de uma vez, sendo geralmente os mais jovens que procediam desta forma, a fim de possibilitar um número maior de delegados para a região (ANDRADE e MOURA, 1999).

A segunda etapa do OP era realizar as reuniões com os delegados que eram eleitos nas assembléias. Esses delegados, como se percebe no quadro apresentado acima, são responsáveis pelo processo de escolha e hierarquização das prioridades para as suas regiões; acompanhamento e fiscalização da execução das obras e serviços e eleição dos conselheiros para representar a região no CMOP.

Primeiramente, eram feitas reuniões para escolha das prioridades, um dos momentos mais importantes do processo do OP, pois, é nesta hora que a população decide o que vai ser investido em sua região. Este momento acontece logo após a realização das Assembléias Populares, consistindo em Blumenau na primeira rodada de reuniões com os novos delegados.

Nestas reuniões, os critérios e a metodologia que direcionam o OP foram sempre respeitados tanto por parte do executivo, como por parte da população. No entanto, percebia-se freqüentemente a predominância de pessoas já influentes na comunidade e que participavam como líderes em outras organizações comunitárias que possuíam maior poder de articulação. Isso se evidenciava na hora das decisões como na escolha das áreas prioritárias e das obras a serem incluídas no plano de investimento. Os delegados mais inexperientes, ou mais passivos, acabavam por seguir a orientação de uma liderança mais antiga (ANDRADE e MOURA, 2001).

Nesse sentido, embora o OP tenha mobilizado um grande número de pessoas nas Assembléias Populares todos os anos apresentando um número significativo de delegados em cada região, não houve a qualificação dessa participação que poderia acontecer nas CRDs. O que acontecia era o esvaziamento das reuniões das CRDs logo após a definição das prioridades. Conseqüentemente, os delegados deixavam de cumprir um dos papéis que lhes cabiam, que era o de fiscalização de todo o processo do OP.

Essa qualificação pode ser traduzida como um trabalho educativo com objetivo de mostrar aos delegados efetivamente o seu papel enquanto liderança comunitária, que conheçam o interior do governo e a dinâmica da máquina administrativa, que entendam a lógica do OP não só em busca de obras, mas também o que é um Orçamento Público e outras questões que envolvem a cidade como um todo, aproveitando os espaços para exercício da cidadania.

Já nas reuniões para escolha dos conselheiros para o CMOP, quem tivesse interesse candidatava-se e em seguida era feita a votação, com os delegados erguendo a mão para

seu respectivo candidato. Não havia debate, o que leva ao questionamento se este pode ser considerado um espaço público deliberativo, no qual entende-se como um lugar onde os indivíduos interagem, argumentam e discutem coletivamente um interesse comum.

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP), como se pôde verificar anteriormente, é o órgão executivo operacional do OP, responsável pela definição do Orçamento e Plano de Investimentos. É a principal instância participativa, pois é através dele que os representantes comunitários conseguem ter contato com as finanças Municipais, discutir e defender as prioridades das regiões que representam.

As reuniões do Conselho foram sempre realizadas ao longo de todo o ano, geralmente em dias e horários fixos da semana, conforme um calendário pré-definido pelos Conselheiros nas primeiras reuniões do CMOP. Nestas reuniões processavam-se as mediações institucionais visando as principais decisões do OP. Até o ano de 2002, o CMOP era composto por dois membros efetivos e um suplente de cada uma das nove (9) regiões administrativas do OP. A composição do CMOP, segundo informações da equipe do OP, também é atualmente (2004) ponto de mudanças no OP, dentre as que estão sendo discutidas.

Nas reuniões que acontecerem no período de 1998 a 2000, muitas vezes observou-se uma dependência dos conselheiros em relação à prefeitura, constatada pelo fato de que tanto o calendário como a pauta das reuniões sempre esteve a cargo da equipe do governo. Este fato é comentado por um conselheiro como se pode observar:

“se o Conselho está eleito para participar das discussões seria mas fácil discutir, e a gente não está participando. Isto não está acontecendo, eles pegam o prefeito e isso aqui é agora e vamos jogar para o conselho, se deu certo nós fizemos, se deu errado, o conselho votou (...) Por falta de respeito com a gente, a gente vota, deixa a família em

casa e eles sobem na mesa e na verdade a coisa tá vindo de uma forma que nós não sabemos como está sendo decidido, por quem está sendo decidido e trazem pra gente votar aquilo ali, acho que há um pouco de interesse, porque posso perder companheiro de uma região posso perder de outro partido (...) Eu tento bastante fora do CMOP fazer essas discussões, tanto que na última reunião do CMOP, o pessoal me criticou que eu tava falando mal do OP em hora errada e lugar errado. E não era isso aí, era em uma reunião de capacitação para e o assunto era o Orçamento Participativo, lá a gente discutiu bastante, lá eu coloquei essa proposta do presidente e sempre que posso tento me comunicar e cobrar, pra que a gente lá não vai buscar apoio, a gente vá lá cobrar mais transparência, e não o secretário preparar alguma coisa e mandar lá pra gente, e a gente não sabe o que é como é, não tem valores e aí aparece um monte de número sem a gente ter o conhecimento acaba aprovando sem saber o que é (...) O conselho é deliberativo mas não tem autonomia” (Entrevista com conselheiro do OP realizada em 2000).

Os conselheiros não conseguiam se articular para apresentar demandas ou posições que contrariassem as orientações do governo, embora individualmente, muitas vezes manifestassem seu desacordo com várias questões colocadas, para discussão e deliberação. Acontecia também que os conselheiros muitas vezes se sentiam inseguros no desempenho de seus papéis, pois embora questionassem internamente o governo pela não realização das obras, eram responsabilizados em suas respectivas regiões pelo não cumprimento do cronograma de obras. Com isto, muitos deles perdiam a credibilidade em suas regiões, por arcarem com um ônus que deveria ser do poder público (ANDRADE e MOURA, 2001).

Fator central também são os critérios de distribuição dos recursos para investimentos nas regiões que, segundo depoimento do atual coordenador do OP, precisam ser modificados,

“Por que antes nós tínhamos assim, por exemplo, pega a região 5 que é a região do Garcia, onde que a carência de pavimentação lá é 20%. E eu pego a região 3, que é a Vila Itoupava e a Itoupava Central, a carência de pavimentação deles lá é 70%, só que o método que nós tínhamos na divisão de recursos é: o tanto que a região 3 ganhava para pavimentação a região 5 também ganhava. Então a gente procurou por isso ajustar pra que as prioridades elas tenham seus recursos alocados dentro da sua necessidade” (Entrevista com o coordenador do OP em Blumenau realizada em 2003).

Nesse sentido, desde o início do OP em Blumenau até o presente ano (2003), a definição do Plano de Investimentos, segue alguns critérios de distribuição dos recursos para as nove regiões, que recebem percentuais de investimentos por área prioritária a partir de critérios e notas que o CMOP adota como procedimento.

Para a escolha da área prioritária em cada região em Blumenau, numa reunião específica para este fim, no início do processo anual do OP, os delegados recebem um papel com 7 opções de áreas de investimentos do município e assinam as três áreas que consideram prioritárias no determinado ano. Em seguida é realizada a contagem dos votos para ver quais serão as áreas prioritárias. Aqui, as características de um espaço público também são questionáveis, na medida em que não há debate e nem consenso.

Conforme consta nas cartilhas informativas elaboradas pela superintendência do OP, os critérios para efeito de julgamento das regiões são: 1 – carência do serviço ou infraestrutura da região; 2 – população em áreas de carência (vilas populares); 3 – população total da região; 4 – prioridade escolhida pela região (nas reuniões das CRDs); 5 – extensão territorial da região.

Em um segundo momento é estabelecido notas para cada um dos critérios acima mencionados (de 0 à 5). Em seguida são atribuídos pesos para os critérios, segundo a importância de cada um de acordo como segue: 1 – carência do serviço ou infra estrutura urbana (peso 3); 2 - população em áreas de carência (peso 2); 3 – população total da região (peso 1); 4 – prioridade escolhida pela região (peso 2); 5 – extensão territorial da região (peso 1). Ressalta-se aqui que embora a carência tenha um peso significativo no OP, verifica-se uma dificuldade em conseguir números fidedignos quanto a este critério, como se pode observar no depoimento do coordenador do OP,

“Eu acho que hoje nem a FURB sabe o índice de carência do município. Então, é muito difícil hoje pra você fazer a divisão de recursos, a divisão de uma escala de prioridades, em cima de dados sem ser fidedignos, você acaba prejudicando uma região em detrimento da outra, então estamos tentando achar caminho pra que se faça, se torna mais democrático ainda o processo, mas de uma forma mais eficiente com dados precisos e com dados extremamente fidedignos e que venham a contemplar, quem precisa mais asfalto vai ganhar mais asfalto e quem precisa mais saúde vai ganhar mais saúde. Então a gente tá fazendo a divisão achando um ponto de equilíbrio pra fazer a distribuição realmente conforme a necessidade de cada um, este é o nosso desafio, nossa mudança e eleição dos delegados” (Idem).

Os dados obtidos eram do IBGE de 1996, os quais não eram atualizados. Da mesma forma não existe outras pesquisas que pudessem contribuir para medir a carência da população. Sendo assim, este critério acaba prejudicando determinadas comunidades, na medida em que não se sabe a real situação das mesmas na hora de distribuir os recursos financeiros. Ressalta-se que o próprio OP pode (e deve) ser um instrumento para avaliar e contribuir, através

de levantamento das necessidades básicas, para o aperfeiçoamento e atualização das informações acerca da qualidade de vida da população.

O quarto passo no processo de distribuição dos recursos é a análise e atribuição de notas para cada região, que são somadas pelos conselheiros do CMOP.

O último passo, já com as notas finais de cada região, é a definição do percentual de investimentos para execução das obras e dos projetos considerados prioritários nas regiões. Cabe ressaltar que este processo é uma das obrigações constantes no Regimento Interno do CMOP para os conselheiros.

Os critérios com as respectivas notas podem ser visualizados no quadro seguinte:

Quadro 08 – Critérios e notas para definição de prioridades

1 – Carência dos serviços ou infra-estrutura básica - Peso 3	
Até 10% de carência	Nota 0
De 11% a 20%	Nota 1
De 21% a 40%	Nota 2
De 41% a 60%	Nota 3
De 61% a 80 %	Nota 4
De 81% a 100%	Nota 5
2 – População em áreas de carência - Peso 2	
Até 1.000 habitantes	Nota 1
De 1.001 até 2.000	Nota 2
De 2.001 até 3.000	Nota 3
De 3.001 até 4.000	Nota 4
Acima de 4.000 habitantes	Nota 5
3 – População Total da região - Peso 1	
Até 15.000 habitantes	Nota 1
De 15.001 até 21.500	Nota 2
De 21.5001 até 28.000	Nota 3
De 28.001 até 34.500	Nota 4
Acima de 34.501 habitantes	Nota 5
4 – Prioridade da região - Peso 2	
Primeira prioridade	Nota 5
Segunda prioridade	Nota 4
Terceira prioridade	Nota 3
5 – Extensão territorial - Peso 1	
Até 10 Km	Nota 1
De 10,1 a 20 Km	Nota 2
De 20,1 a 30 Km	Nota 3

De 30,1 a 40 Km	Nota 4
Acima de 40,1 Km	Nota 5

Fonte: Cartilha do OP de Blumenau, 1997.

Há também os critérios técnicos para distribuição dos recursos que foram organizados pelo governo e aprovado pelo CMOP, de acordo com o quadro a seguir.

Quadro 09 – Critérios técnicos para distribuição de recursos

EDUCAÇÃO
Ensino fundamental: - <u>recuperação/reforma de prédios escolares</u> : serão avaliadas as condições físicas das unidades, com base em estudos técnicos elaborados pela SEMED-Secretaria Municipal de Educação da PMB-Prefeitura Municipal de Blumenau; - <u>ampliação de escolas</u> : ocorrerá onde houver espaço físico, alunos excedentes e para garantir espaço físico para conclusão do segundo ciclo(sistema de aula por ciclos); - <u>construção de Escolas</u> : serão consideradas as regiões que apresentam alunos excedentes devido a inadequada distribuição espacial de escolas ou ao crescimento populacional; - quanto a necessidade de ampliação ou construção de escolas, será avaliado o número de vagas de cada região, observando o atendimento da rede estadual.
EDUCAÇÃO INFANTIL
Para a <u>recuperação/reforma de prédios de CEI-Centro de Educação Infantil ou CCEI-Centro Comunitário de Educação Infantil</u> : serão avaliadas as condições físicas das unidades, com base em estudos técnicos elaborados pela SEMED/PMB; - <u>ampliação de CEI/CCEI</u> : ocorrerá onde houver espaço físico. Os novos espaços de educação infantil construídos serão destinados para os centros comunitários de educação infantil.
SAUDE
Os recursos deverão ser destinados, preferencialmente: - reequipamento e modernização das unidades; - obras em andamento; - ampliações e/ou reformas de unidades existentes; - novas construções. Para construção de novas unidades os critérios de eleição são: - comunidades sem nenhuma cobertura por unidade de saúde; - região com difícil acesso ao serviço de saúde, por barreira geográfica ou deficiência de transporte; - possuir terreno próprio para construção em região central da comunidade de fácil acesso para maioria da população; - comprovado nível de organização comunitária; - indicadores epidemiológicos negativos que comprovem a necessidade do serviço a ser implantado; - demanda reprimida.
PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM
Somente poderão ser atendidos os moradores de ruas devidamente cadastradas e aprovadas pela Prefeitura Municipal de Blumenau. Todas as obras serão efetuadas de conformidade com a lei que regulamenta o regime de mutirão.
HABITAÇÃO
<u>Critérios para reurbanização e regularização fundiária</u> : - assentamentos em áreas de ocupação consolidada há mais de cinco anos; - áreas não classificadas como áreas de risco ou com declividade superior a 30% e que não apresentarem condições impróprias para ocupação; a as comunidades assentadas em áreas de preservação ambiental serão analisados caso a caso, considerada a legislação pertinente. <u>Critérios para reassentamento de famílias</u> : - famílias residentes em áreas classificadas como de risco pela Defesa Civil; - famílias residentes sobre o leito de vias públicas, margens de rios ou locais impróprios para moradia; - famílias atingidas por programas de urbanização de áreas de ocupação consolidada; famílias atingidas por catástrofes naturais, tais como enchentes, enxurradas, deslizamentos, etc. <u>Critérios para enquadramento em programas habitacionais</u> : prévia seleção socioeconômica, para enquadramento nos requisitos previstos na Lei Municipal nº 3827, a saber: - renda familiar entre 1 a 5 salários mínimos; - que não possuam ou sejam promitentes compradores de outro imóvel; que exerça atividades profissionais no município há pelo menos 3 anos.

Fonte: Cartilha do OP de Blumenau, 1998.

Salienta-se aqui que o Conselho tem autonomia pra discutir todos os critérios e, se necessário, modificá-los para o ano seguinte, entretanto este questionamento das ações que vinham do governo nunca aconteceu no CMOP de Blumenau. A autonomia é relativizada ou minada por uma série de fatos: conhecimento técnico versus conhecimento popular, dependência do executivo e principalmente desmobilização dos próprios conselheiros.

Concluindo, identifica-se nesta variável do desenho institucional, algumas debilidades apresentadas que enfraquecem a autonomia do processo do OP em Blumenau, tais como: - O OP de Blumenau foi baseado num desenho institucional que apresentou não ter sucesso, por conservar em seu desenvolvimento aspectos burocráticos e centralizadores; - não houve capacitação da equipe que estava trabalhando numa proposta nova e complexa; - não foram trabalhados os princípios de caráter educativo engendrados pelo experimento do OP, sendo que foi enfatizado a realização de obras; - não realização de plenárias temáticas, sendo estes espaços de discussão da população sobre o conjunto das políticas públicas; - houve a descontinuidade do processo que deveria ser anual, nos anos de 1999, 2001 e 2003; - debilidade quanto ao número de regiões administrativas do OP, que poderia ser maior, tendo em vista o número populacional; - descumprimento do governo com a agenda de atividades programas do OP; - Prestação de contas deficitária; - falta de debates na escolha dos representantes do CMOP; - dependência e falta de articulação dos conselheiros em relação às posições do governo para com o OP; e - dificuldades na distribuição dos recursos financeiros entre as regiões.

Frente a este quadro, ressalta-se a necessidade de rever o seu desenho institucional, a fim de garantir pelas regras, critérios, normas e instâncias de deliberação, uma maior oportunidade de participação da população, mais disposição dos atores políticos em ouvir as demandas dessa população e mais legitimidade na solução destas.

3.2.2 O Desenho Institucional no OP de Chapecó.

O OP em Chapecó foi implementado como proposta de campanha eleitoral por ser um programa do PT. Diferentemente de Blumenau que buscou o modelo e assessoria do OP em Florianópolis, o governo de Chapecó, conforme relata uma ex-integrante do projeto que participou desde o início do processo de implementação, buscou material em diversas cidades e adotou o modelo de Porto Alegre, promovendo um processo de capacitação da equipe, como se pode observar no seu depoimento:

“A gente nunca se baseou muito em Florianópolis, a gente coletou material de tudo, mas a gente viu que a experiência que mais tinha dado certo era a de Porto Alegre. Então a gente já foi meio que por aí né, aí outras cidades pequenas a gente visitava a experiência, uma metodologia um pouco diferente da nossa né, mas um pouco isso, não saía muito fora do que é de Porto Alegre. A gente até tentou fazer alguns seminários com as cidades aqui do Oeste sobre o OP, pra tentar ver o que tinha de diferente no modo de implementar. Depois, nas construções das obras, que é assim uma coisa meio complicada, porque você se compromete com a população e nem sempre tem dinheiro disponível, a obra atrasada, como é que lida com isso. E muitas coisas assim que a gente tinha dúvidas, por exemplo as plenárias temáticas, não sei como funciona em Blumenau, mas aqui pra nós é uma dor de cabeça. Nós não sabíamos como funciona, e assim, Porto Alegre funcionava muito bem. (...) o OP é uma proposta do governo do PT que em Chapecó foi discutida na campanha. Então o PT ganhou as eleições em 1996 num cenário de muito descrédito, muito desgaste nas lideranças tradicionais e ao mesmo tempo muitos acertos de campanha. Uma estratégia de campanha correta, centrada,

enfocando com muita radicalidade várias exceções que afetam nossa cidade. Então foi possível aqui em Chapecó conduzir uma campanha que resultou na vitória com a idéia de fazer o OP e inverter prioridades” (Entrevista com uma ex-integrante do OP de Chapecó realizada em 2003).

Embora tenha acontecido continuamente em todos os anos, algumas mudanças foram necessárias para adaptação do processo do OP em Chapecó conforme a realidade local.

Para administração do OP em Chapecó a cidade foi dividida em 10 regiões, sendo que três são essencialmente rurais. De acordo com Rover (2003) é necessário estar atento para a especificidade que o contexto rural de Chapecó apresenta. Para o autor, levando em conta que o OP foi dividido em 10 regiões e que 3 são essencialmente caracterizadas como agrícolas, “isto nos apresenta um rural que para as políticas públicas não é apenas o espaço de produção agrícola, mas também um espaço de múltiplas atividades econômicas e mais que isto, um espaço de moradia de uma população com especificidades que precisam ser reconhecidas para formulação adequada das políticas públicas de desenvolvimento local (ROVER, 2003, p. 251).

Para Rover (2003), é no desenho institucional que Chapecó mais inova, no sentido que articula 3 regiões rurais com outras 6 regiões urbanas. Da mesma forma, incorpora o rural como uma das áreas de investimentos, definida como “Desenvolvimento Econômico e Agricultura”²¹.

Na análise do autor, embora a receita geral do município tenha sido ampliada - e também os recursos para investimentos no município - o percentual para a agricultura em relação ao montante de recursos não foi elevado. Coloca ainda que apesar da capacidade organizativa do espaço rural de Chapecó, bem como de sua participação nos mais diferentes espaços do governo,

²¹ Para uma análise aprofundada sobre o OP e a relação com o meio rural em Chapecó ver ROVER (2003) e Avritzer (2003).

isto não representou um acréscimo de recursos financeiros para a pasta da agricultura. Entretanto, possibilitou a construção de um planejamento estratégico e participativo do meio rural do município (PEP Rural), bem como o posicionamento da agricultura e abastecimento como segunda colocada no *ranking* das prioridades Municipais. Segundo o autor o planejamento estratégico e participativo do meio rural de Chapecó (PEP Rural), significa:

“um processo de planejamento em que lideranças de agricultores, entidades ligadas ao espaço rural e os órgãos públicos se organizaram para estabelecer rumos estratégicos e um plano de ação para o desenvolvimento do meio rural de Chapecó (Pep Rural, 1998). O PEP Rural foi construído com a assessoria da Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco) e do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro), a partir de um convênio estabelecido com a Prefeitura Municipal de Chapecó. Ele não representou apenas a elaboração de um plano, mas um processo de mobilização com rodadas de reuniões nas comunidades nas quais se listaram propostas e também se escolheram os representantes das mesmas para participar do grupo de elaboração do plano. Na elaboração do PEP Rural de Chapecó foram definidas 04 questões consideradas estratégicas pelos participantes: a) como garantir a participação na geração de políticas públicas? b) como adequar e promover uma educação capacitadora e emancipadora? c) como gerar uma infra-estrutura que garanta a qualidade de vida? d) como gerar alternativas de renda? Para responder especificamente à primeira questão uma das ações propostas foi a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Chapecó (CONDERC), o qual foi reformulado e passou a contar com 35 representantes das comunidades e 21 das entidades ligadas ao rural do município (ROVER, 2002).

Segundo Rover (2002), apesar do PEP organizar um conjunto de programas para o meio rural de Chapecó ele não tem a garantia de recursos para investir nos mesmos. Os recursos tem ainda que ser disputados e definidos através da organização e da participação nas instâncias do OP.

Outro fator importante a ser ressaltado sobre o OP de Chapecó é o fator educativo da experiência que parece bastante valorizada, diferente do que foi observado em Blumenau. Exemplo disso são as parcerias entre o departamento do OP de Chapecó e a Universidade para realização de capacitação dos delegados, conforme exposição de uma pesquisadora da Universidade de Chapecó:

“a pesquisa que a gente fez com os delegados foi bem interessante, nós fomos em todas as regiões do OP, conversamos com eles e eles nos responderam por escrito. Trabalhamos em grupo, não era individual, montamos os grupos e eles respondiam o que a gente perguntava, e a gente discutiu o antes e o depois do governo popular. A gente discutiu o grau de satisfação deles e a gente vê assim, uma outra forma até de se comunicar. Eles colocam que antes do OP era muito feito em função do seu vereador que conhecesse. (...) eu sei que teve uma capacitação que a gente fez lá, onde a gente fez discussões bem políticas, a gente faz discussões da sociedade, como se estrutura, as mudanças no mundo do trabalho, como atingem as pessoas no seu cotidiano, partindo muito do que eles falam. É um trabalho de extensão comunitária. A gente fez também um trabalho de diagnóstico das áreas ambientais, social e econômica, em todas as regiões do OP. Foi muito interessante, a gente conseguiu com isso identificar o que a população realmente precisa. Então a gente vai alimentando o OP para ele poder se rever, foi um trabalho, que, pena que a gente parou, porque é um trabalho muito importante. Nós trabalhávamos com capacitação de lideranças, discussão política, a gente fazia toda uma discussão de porque a gente está na situação que está hoje. E

também em função de coisas conjunturais que tivemos e foram importantes. Eu acho que foi assim, um trabalho muito interessante” (Entrevista realizada em Março de 2003, com uma professora e pesquisadora da UNOCHAPECÓ).

Ressalta-se aqui a importância de trabalhos conjuntos entre o OP e a Universidade, o que em Blumenau, poderia ter sido uma solução para a falta de capacitação para com os participantes do OP. Esta parceria, aliás, é conveniente acontecer, não só com a Universidade das duas cidades, mas em vários setores com o OP, o que só vem a fortalecer o processo de democratização e participação na cidade.

Fator importante também do desenho institucional do OP em Chapecó é a realização das Plenárias temáticas e a preocupação em torno delas, ao contrário de Blumenau que não as realizou.

As plenárias temáticas começaram a existir no segundo ano de implementação do OP em Chapecó. Ela tem sofrido algumas alterações, pois segundo a equipe do OP, a plenária ao longo dos anos traz muitas demandas para o orçamento, além daquelas já definidas pelos delegados e conselheiros do OP. Houve muitos questionamentos sobre pra que seria uma plenária temática, situação observada no depoimento do coordenador do OP de Chapecó:

“A temática é a área que senta pra discutir quais são as suas prioridades globais, Municipais, além destas, tem as prioridades que já foram discutidas na região. Teríamos que tá acatando tudo, então pra aperfeiçoar este instrumento, qual a discussão que temos feito, de que as temáticas irão discutir as políticas da área, obras e serviços e investimentos, as regiões tem que fazer, para que a gente não tenha as demandas duplas e as temáticas poder tá vendo as ações estratégicas das diretrizes políticas de cada área. Então este ano nós vamos fazer. Por exemplo, na temática este ano nós vamos ter

definido que quando houver Conferência Municipal da Saúde, por exemplo, da educação, da habitação e assistência, ou do esporte, nós não fazemos as temáticas, mas fazemos junto com a conferência. Porque qual a idéia disso, é discutir a política. Então os delegados, os conselheiros, e mais a população envolvida na temática, participe da discussão política nestes dias. Elege-se, no final, quais as grandes diretrizes da política, tanto da Conferência como da temática e elege-se os quatros conselheiros que vão fazer parte do conselho do OP igual, representando a temática” (Entrevista com o coordenador do OP em Chapecó realizada em 2003).

Conforme a ex-integrante do OP, as plenárias temáticas são feitas nas regiões geralmente num lugar mais centralizado. As plenárias são: Assistência Social, a da Saúde, Educação e da Cidade. Quem geralmente convidava as pessoas e fazia toda a movimentação para a plenária eram as pessoas das Secretarias. Por exemplo, o pessoal da Secretaria da Saúde fazia toda a articulação para a plenária da Saúde. Eram convidadas as organizações da cidade envolvidas com a área da plenária e todos os conselheiros, além dos representantes do governo. Entretanto, elas sempre foram motivo de preocupação para equipe do OP, como se percebe no depoimento da ex-integrante:

“é, fora da Região ainda tinha o orçamento das temáticas. E aí assim, Porto Alegre até colocava um pouco que a temática era para o governo colocar as suas demandas, porque tem as demandas do governo, a gente sabe que tem, e como é que o governo trabalha estas demandas para o pessoal que é só dos bairros, então assim, um pouco a temática era levantar demandas do governo. Porque assim, como é que você vai fazer um investimento que tem que fazer, se não estava no OP? Porque tinha coisas, por exemplo, a questão do contorno viário, era toda vez uma discussão, e tinha então umas coisas malucas assim que saíam nas temáticas que a gente acabava voltando sempre pra discutir. E assim, nós sentamos um ano aí, a equipe toda e dizíamos pra acabar de vez

com as plenárias temáticas, mas aí resolvemos que não, porque iria dar problemas, acabamos tirando uma ou duas, mas não acabamos com as temáticas. A plenária temática, ela é interessante, só que algumas plenárias eram bem esvaziadas e a gente começou a desanimar, mas depois até que se organizavam, o pessoal da saúde vinha, mas era complicado, era uma coisa meio distante, não era palpável, parecia que não era com eles, mas era interessante sim” (Entrevista com uma ex-integrante do OP de Chapecó realizada em 2003).

Considera-se importante as Plenárias Temáticas, pois se constituem em espaços possíveis de ampliação do conjunto de atores e entidades nas discussões das prioridades da cidade. É importante também na medida em que incorpora temas mais universais (e suas respectivas demandas) como saúde, educação, cultura, desenvolvimento econômico e assistência social, entre outros, além de possibilitar a articulação entre outras organizações e entidades ao OP, como ONGs, sindicatos, movimentos sociais, etc.

Alem das plenárias temáticas, em Chapecó instituiu-se também a chamada caravana da cidadania - proposta esta que em Blumenau nunca se realizou. Sobre estas caravanas comenta o coordenador do OP de Chapecó:

“A gente tem este ano feito mais com os setores internos do governo, com servidores do governo, com setores públicos que cada Secretaria trabalha, a saúde mobiliza o pessoal da saúde, monta a caravana e faz a visitação, a assistência faz, a habitação faz. Os delegados também tem marcado a cada ano, agora a gente tá fazendo por região também. Então a região faz a sua caravana com os delegados e lideranças da comunidade. Nós fizemos a ultima com a região do bairro Bela Vista, 70 pessoas foram, pra conhecer as obras e também a cidade, um dado que tem é que muita gente ainda não conhece a cidade, ele fica lá no bairro, na região, e não sai de lá, e é até bonito porque as pessoas

olham e dizem, ah, mas essa região eu não conhecia! Então nós temos feito as caravanas de visita às obras, periódicas, contínuas, é o ano todo. Uma vez nós fazíamos uma por ano com delegados e conselhos. E agora uma decisão nossa do conselho é que temos que incentivar cada vez mais as caravanas e a prestação de contas desse ano vai ser basicamente as caravanas. As caravanas vão ser a prestação de contas de obras e serviços da região, e quando tu vai numa região e mostra uma ou duas obras, faz uma geral de todas as outras que a gente não vai conseguir ver, vai pra outra região, visita aí as obras do setor econômico que são as instalações de uma empresa mãe, na futura instalação do distrito industrial, a obra do hospital materno infantil que está andando, então a gente tem dialogado aí, e têm as escolas, as quadras de esportes, as praças, o ginásio que construímos, então pra ter uma idéia as caravanas continuam a ser um meio de fiscalização dos investimentos, porque o pessoal vai lá ver as obras em andamento a ver o material, aí a caravana tem esse perfil e os delegados também tem este perfil local de tá acompanhando a obra. O prefeito quando vai para as obras a gente articula os delegados e conselheiros” (Entrevista com o coordenador do OP de Chapecó realizada em 2003).

Quanto aos critérios que dizem respeito à participação da população, conforme relatou o coordenador do OP, houve, no momento da construção da proposta do OP em Chapecó, uma discussão interna sobre a participação por representação.

“Nós tivemos uma decisão política em 97 de não cogitar nenhuma associação de moradores e aí tinha uma divergência interna no governo, do prefeito e do vice-prefeito de como articular a instituição. O vice-prefeito defendia, na época, que fosse feito via entidade ou organizações existentes e o prefeito dizia não, porque este tipo de entidade e de organização nós não queremos continuar alimentando. Chapecó foi uma visão política acertada hoje, não queríamos mais este tipo de relação. Houve esta discussão interna e o

governo foi não, vamos fazer com toda a população, faz o delegado quem estiver na assembleia, não necessariamente o presidente da associação, pode ser qualquer cidadão que está ali, e que se transforma para nós referência da comunidade e é com ele que nós vamos se articular e pensar a cidade, porque nós não tínhamos, eu até vou te dizer que onde nós tínhamos esse tipo de organização eles nem participavam do OP, nem vinham para as assembleias. E aí novos quadros, e esse foi o papel do OP também, de formar novas lideranças, que é um mutirão de lideranças que surgiram depois do OP, são muitas pessoas que passam por ali e vão se colocando no processo. E as associações que participaram, que avançaram no OP, conseguiram avançar mais nas políticas públicas ao nível de região, e as que entendiam mais, que sacaram pra onde que andavam conseguiram avançar mais, as comunidades avançaram mais, aquelas que ficaram esperando o que vai dar no passar do tempo viram, é por aí mesmo, não tem outro meio” (Idem).

De acordo com o presidente do PT de Chapecó, houve reivindicações das Associações de Moradores no começo do OP querendo para si o papel de serem mediadoras da política pública, com uma expectativa de que acontecesse esta representação via organização comunitária. Mas o OP, ao não dar vaga cativa para elas, estimulou a organização dos setores desmobilizados que se organizaram para ir à assembleia comunitária eleger seus delegados. Houve inclusive, segundo membros da equipe do OP, manifestações que sugeriam que o governo estava menosprezando as Associações de Moradores.

No entanto, segundo o presidente do PT, o que estavam fazendo era um ponto positivo para a cidade, devido a existência de muitas associações comunitárias com práticas clientelistas na cidade. Sendo assim, ressalta-se a importância desta decisão, que segundo o presidente do PT de Chapecó, observou-se que a população, tendo em vista a participação no

OP, sentia-se segura para confrontar antigas lideranças e mudar a direção da associação, manifestando inclusive uma mudança de perfil ideológico das associações de moradores.

A consequência disso foi que em Chapecó, a ação da UNICHAP – União das Associações de Moradores de Chapecó, que segundo depoimento do presidente da entidade era marcada por uma ação clientelista e centralizadora, foi questionada, provocando o afastamento de alguns membros da entidade que ainda insistiam numa ação conservadora. Muitas pessoas que começaram a participar do OP e começaram a sentir a necessidade de mobilizar-se para apresentação das suas demandas, resultando assim na criação de muitas associações de moradores, conforme relato do presidente da UNICHAP:

“eu comecei a acompanhar o OP em 1998 e não acompanhei o processo inicial, como é que se processou, eu não estava a frente da organização, não participava de associação e isso veio a acontecer depois. Eu acho que um pouco que nossa participação no OP, a gente acabou se mobilizando para então formar uma associação de bairro. Então dessa associação, devido a uma prioridade que nós queríamos no OP, que é um prédio comunitário que temos hoje, nós fizemos uma organização legal para encaminhar isso, como é um loteamento novo, nós formamos uma associação para atender, para conseguir dar resposta a uma prioridade elencada pelo OP, então a partir daí que nós começamos a mobilização. Aí foi o orçamento, depois a associação e aí a gente foi para articulação a nível municipal e aí acabamos há dois anos e meio atrás, sendo eleitos para presidente da UNICHAP e a gente começou tudo assim, desde o OP. Nós já tínhamos uma experiência com uma associação do meu estágio, acompanhei por 3 anos, essa era a experiência que eu tinha. Existiam, e nesse período muitas associações foram fundadas em Chapecó, a partir da articulação com o pessoal da esquerda, nós mesmos temos nos mobilizado para ajudar a fundar novas associações, mas o OP foi importante neste momento, ele ajudou

muitos espaços a se organizarem” (Entrevista com delegado do OP e Presidente da UNICHAP em março de 2003).²²

Atrelado ao aumento do número de Associações de Moradores no município, observa-se o aumento da participação popular no processo, sendo que em 1999 os envolvidos com o ciclo do OP foram 2.917, em 2000 foram 3.035, em 2001 ficou em 3.514 e 2002 foram aproximadamente 4.484 participantes²³.

Quanto aos indicadores do desenho institucional referentes à representação, deliberações, organização, instâncias do OP, mobilização e participação da população no processo em Chapecó, torna-se necessário apresentar um quadro com a estrutura do OP no município.

Quadro 10. Estrutura do Processo do Orçamento Participativo em Chapecó.

Departamento do Orçamento participativo – DOP	A equipe que compõem este Departamento tem a função de coordenar todo o processo do Orçamento Participativo, articular e acompanhar as regiões administrativas.
Regiões Administrativas	Em número de 10 regiões, são a base de operacionalização e intervenção da população no OP. A divisão do município em regiões leva em consideração principalmente os seguintes critérios: Identidade sócio-cultural, níveis de desenvolvimento social, população total, facilidade de deslocamento, organização e capacidade de mobilização e volume de recursos disponíveis para investimento. Ficou distribuído na seguinte forma: Região 01 - Bairros: Tiago, Jardim do Lago, Colato, Auri Bodanese, Soprana, Vila Páscoa e Colina do Sol. População: 9.746 habitantes. Área: 3,9 Km2. Região 02 - Bairros: São Cristóvão, Jardim América, Parque das Palmeiras, Engenheiro Brawm, Vila Mantelli e Jardim Itália. População: 24.179 habitantes e a área: 8,0 Km2. Região 03 - Bairros: Santo Antonio, Palmital, Quedas do Palmital SAIC, Universitário e Seminário. População: 15.502 habitantes. Área: 13,0 Km2. Região 04 – Bairros: Presidente Médici, Maria Goretti, Santa Maria, Esplanada, São Pedro, Vista Alegre, Conjunto Habitacional Chapecó e Vila Progresso. População: 22.725 habitantes. Área: 9,5 Km2. Região 05 – Bairros: Passo dos Fortes, Vila Real, Vila Militar, Cortume, Santa Bárbara, Líder, Santa Luzia e Pinhalzinho. População: 12.647 habitantes. Área: 9,4 Km2. Região 06 – Bairros: Bela Vista, Cristo Rei, Alvorada, El Dorado, Belverede, Vila Rica e Trevo. População: 17.673 habitantes. Área: 19,6 Km2. Região 07 – Bairros: Centro e Itália. População: 14.983 habitantes. Área: 2,9 Km2.

²² Esta relação das organizações comunitárias e o OP de Chapecó será melhor aprofundada no item da tradição associativa do município.

²³ Sobre a participação popular no ano de 1997, 1998 e 2003 não foram encontrados registros no Departamento do OP de Chapecó.

	<p>Região 08 – Comunidades: Borman, Rodeio do Erval, L. Saquetti, L. Gamelão, São Francisco, Barra da Chalana, Serraria Reato, Bom Retiro, Núcleo Hortigranjeiro, Passo dos Ferreiras. Serrinha, L. Barra do Carneiro, Beira Rio, L. Quadro, L. Almeida, Cachoeira, Porto Goio-em, L. Campinas, São José do Capinzal e Alto Capinzal. População: 5.941 habitantes. Área: 190 Km2.</p> <p>Região 09 – Comunidades: Água Amarela, L. da Palmeiras, Lageado Veríssimo, São Rafael, L. Pequena, Gramadinho, São Vedelino, Seminário, São Roque, Sede Trentin, L. Marcon, Baroneza da Limeira, São Pedro, Rodeio Bonito, L. Tafona, L. Caravagio, Fachinal dos Rosas, Cabeceira da Divisa, Cascavel, L. Tormem e Cabeceira da Barragem, Rodeio Chato, L. Henrique, Palmital dos Fundos, Acesso ao Aeroporto, L. Boa Vista, L. Simonetto e Barra do Rio dos Índios. População: 8.315 habitantes. Área: 313,36 Km2.</p> <p>Região 10 – Comunidades: Sede Figueira, Colônia Celta, L. Sarapião, Colônia Bacia; L. Batistelo, Alto da Serra; Pedro e Paulo; Cabeceira das Antinhas; Tope da Serra e L. Bitu. População: 4.692 habitantes. Área: 154,45 Km2.</p>
Plenárias Comunitárias	Discute a metodologia e os critérios de definição de áreas de investimentos; elege os delegados na proporção de 1 delegado para cada 10 moradores presentes na plenária, sendo no mínimo 1 delegado para as comunidades do interior e 2 para as comunidades da cidade; aponta prioridade municipal.
Plenárias Temáticas	Tem como objetivo discutir o planejamento global da cidade e as políticas por área, questões que não são discutidas nas regiões. Também elege membros para o COP. (2 titulares e 2 suplentes de cada plenária).
Fórum Regional de Delegados	É o encontro de todos os delegados e conselheiros de uma região. Elabora a hierarquização das obras em cada área que para votação na Assembléia Regional; sistematiza as prioridades para o município que serão votadas na Assembléia Regional. A coordenação deste fórum é de responsabilidade dos conselheiros da região.
Assembléias Populares Regionais	É a reunião de várias comunidades que pertencem a uma região do OP. Tem o objetivo de definir a segunda e terceira área prioritária da região; a hierarquização das obras por área aprovada; votação da prioridade do município e eleição dos membros do COP – Conselho do Orçamento Participativo. (2 titulares e 2 suplentes de cada região).
Congresso do OP	Momento final de elaboração do Orçamento, onde os delegados (as) e conselheiros(as) definem em conjunto com a equipe de governo a partir dos critérios e das prioridades, os valores a serem destinados em cada área de investimento e sua distribuição entre as regiões e temáticas.
Conselho do Orçamento Participativo - COP	É o órgão máximo de tomada de decisões e tem como finalidade propor, decidir sobre matérias referentes à receita e despesa do Poder Público Municipal e fiscalizar suas ações neste campo.

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo de Chapecó. (1997).

Quanto à organização e às instâncias que conformam o seu desenho, o OP de Chapecó é composto de Plenárias Temáticas (dinâmica já mencionada), plenárias comunitárias, fórum de delegados, Assembléias Regionais, Conselho do OP e Congresso do OP.

Como se observa no quadro acima, a escolha de representantes do OP em Chapecó acontece nas reuniões da comunidade numa segunda fase do processo do OP. A primeira fase acontece no início do ano com as assembléias de prestação de contas.

Nas plenárias comunitárias, diferentemente de Blumenau, onde os delegados são escolhidos numa grande assembléia regional envolvendo toda a população, em Chapecó eles são escolhidos nas comunidades pertencentes às regiões. A proporcionalidade é a mesma, são 10 votos que elegem 1 delegado presente na plenária. Entretanto, enquanto que em Blumenau na mesma ocasião da escolha dos delegados acontece a prestação de contas, em Chapecó acontece diferente. Junto com a eleição dos delegados nas comunidades, acontece também a eleição das três áreas de investimento para a região, onde são somadas as opiniões de todas as comunidades participantes de cada região.

Da mesma forma procede-se com a escolha da obra prioritária do município. Segundo o coordenador do OP, quando indagado como são feitas as votações em todos os espaços do OP em Chapecó, estas são realizadas por discussão e votação aberta, para se chegar a um consenso. Ressalta-se assim a diferença com Blumenau, onde os delegados recebem um papel com as opções de áreas de investimentos e assinam as três áreas que consideram prioritárias no determinado ano para depois realizar a contagem para ver qual serão as áreas prioritárias. Novamente, recupera-se aqui, para reflexão, as características de uma esfera pública, a qual pressupõem o debate, a argumentação e o consenso frente a um interesse comum.

Importante colocar que os delegados têm, entre suas atribuições, a de fiscalizar as obras que são executadas pelo poder público. Em Chapecó, conforme o depoimento do coordenador do OP, esta fiscalização de fato acontece:

“Numa escola aí, a população chegou a ponto de fazer com que a empresa arrancasse todo o azulejo, porque não era o azulejo especificado na licitação. E aí o delegado era pedreiro conhecedor na época da matéria e ligou pro engenheiro da prefeitura se estava correto aquele caso, fiscalizaram lá, a prefeitura acatou o pedido e mandou que a

empresa trocasse todo o azulejo da cozinha de uma escola. Então isso é um exemplo de que as vezes o cidadão tem mais condições dessa fiscalização, porque ele tá lá todo dia e é a prefeitura, que tem por exemplo 60 obras e só dois engenheiros pra fiscalizar essas obras. Um dia vai numa, outro dia na outra, e acaba faltando. A ponto de voltar lá e tá pronto. Então a população tem que ter esse acompanhamento” (Entrevista com o coordenador do OP em Chapecó realizada em 2003).

Após a realização das plenárias comunitárias, acontece a reunião do fórum de delegados de cada região para observar quais as obras e investimentos a partir dos critérios definidos, que irão para o Plano de Investimento levando em conta os recursos disponíveis definidos no congresso do OP.

O critério de definição de prioridades pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 11 – Critérios de definição de prioridades

<i>Prioridades da Região</i>	<i>Pontuação</i>
1ª Prioridade	3 pontos
2ª Prioridade	2 pontos
3ª Prioridade	1 ponto
<i>Carência de serviço ou infra-estrutura</i>	<i>Pontuação</i>
Até 25% de carência	1 ponto
De 26% a 50%	2 pontos
De 51% a 75%	3 pontos
Mais de 76%	4 pontos
<i>População total da região</i>	<i>Pontuação</i>
Até 7.000 habitantes	1 ponto
De 7.001 a 14.000 habitantes	2 pontos
De 14.001 a 21.000	3 pontos
Mais de 21.000 habitantes	4 pontos

Fonte: Cartilha do OP de Chapecó, 1997.

A terceira fase do OP em Chapecó consta da definição da 2ª e 3ª área prioritária da região, sempre usando os critérios definidos; a hierarquização das obras de cada área aprovada; a votação da prioridade do município indicada pela região e a eleição de conselheiros através de chapas, obedecendo ao critério da proporcionalidade.

Para a definição e hierarquização das obras nesta terceira fase do OP, os critérios técnicos a serem seguidos são:

Quadro 12 – Critérios técnicos para definição das obras por área de investimento

<i>Saúde</i>	Reforma de unidades e Policlínicas; Ampliação das Policlínicas e Unidades Sanitárias existentes; Construção de novas Unidades de Saúde; Ampliação dos serviços de Saúde (médicos, dentistas, PS, outros);
<i>Educação e Cultura</i>	Ampliação de serviços de Educação Infantil; Ampliação das Policlínicas e Unidades Sanitárias existentes; Ampliação de serviços de Ensino Fundamental; Construção de escola; Construção de CEIM; Ampliação de Escolas; Ampliação de CEIM; Reforma de escolas; Reforma de CEIM; Locação de espaços e convênios; Espaços de lazer junto as escolas (Quadra de esporte); Centros de Cultura Popular nos Bairros e comunidades (dança, teatro, musica, violão, teclado); Centros de Informática nas Escolas.
<i>Pavimentação e Drenagem</i>	Cascalhamentos de ruas e estradas; Abertura de ruas e estradas; Construção de pontes; Tubulação; Asfaltamento comunitário de ruas com adesão mínima de 80% dos proprietários; Calçamento de ruas com adesão de 100% dos proprietários; Asfaltamento de acesso à comunidades da região independentemente da adesão, porém com contribuição comunitária (somente neste caso pode-se discutir o percentual de participação financeira da prefeitura); Britagem dos acessos às comunidades; Britagem dos corredores de ônibus dos bairros.
<i>Desenvolvimento Econômico e Agricultura</i>	Programas de valorização da agricultura familiar (três cada comunidade); Melhoramento e conservação do solo; Melhoramento e produção animal; Programa de sementes; Apoio à fruticultura e holeiricultura; Feiras Livres; Reflorestamento; Saneamento e abastecimento de água; Agroindústria familiar rural; Açudagem; Programa municipal de agroturismo; Estradas de roça; Infra estrutura nas propriedades (terraplanagem, silagem e fossas); Programas de geração de emprego e renda (Empresa mãe, Fundo de Aval, Banco do Povo). Infra-estrutura para Industria e Comercio.
<i>Esporte e Lazer</i>	Auxilio financeiro para construção de espaços de lazer onde tiver área disponível: campos, praças, quadras de esportes, em parceria com a comunidade. Melhoria dos espaços comunitários em parceria com a comunidade com auxilio financeiro;

	Escolinhas Municipais de esporte para crianças e adolescentes.
<i>Assistência Social: Regional de Assistência Social</i>	Ampliação de serviço da Regional da Assistência Social (Plantão Social, atendimento individual e repasse de benefícios eventuais/emergências e implantação de programas); Implantação de Programas: -Programas Sócio-Educativos para crianças e adolescentes – PSE; -Programa dos Portadores de Necessidade Especiais – PNE; -Programa de Assessoria aos Grupos de Mulheres – PAGM; -Programa de Assessoria aos Grupos de Idosos-PAGI; -Programas Sócio Econômicos: Renda Mínima e PETI.
<i>Habitação e Regularização Fundiária</i>	Regularização Fundiária: -Projeto de topografia (medição, divisão de lotes e ruas); -Urbanização (rede de água, luz, abertura de ruas); -Melhorias habitacionais; Reassentamento Loteamento Popular: -Compra de área e levantamento topográfico; -Urbanização; -Melhorias Habitacionais; Conjuntos Habitacionais (depende de recursos externos): -Produção de loteamentos; -Construção de novas unidades; -Melhorias habitacionais.
<i>Transporte e Trânsito</i>	Transporte coletivo; Rotatórias, semáforos.
<i>Meio Ambiente e Embelezamento da Cidade</i>	Canteiros, passeios, lixo urbano, limpeza, embelezamento e iluminação pública; Recuperação de cursos de água; Reflorestamento da mata siliar.

Fonte: Cartilha do OP de Chapecó, 1997.

Cabe analisar mais profundamente o Conselho do OP de Chapecó. Um fator importante é que o conselheiro pode ser escolhido mesmo sem ser delegado do OP, diferente do modelo de Blumenau, onde a escolha é feita nas reuniões com os delegados. Em Chapecó a escolha é feita nas assembleias regionais de definição de prioridades com toda a população, conforme conta um delegado do OP:

“É, aqui em Chapecó, desde que eu participo é escolhido os delegados nas comunidades. E aqui na assembleia regional, é escolhido o conselheiro que inclusive pode ser escolhido uma pessoa que não é delegado para ser conselheiro. Talvez não saindo como delegado a pessoa pode ser uma pessoa importante na região e pode ser indicado para o conselho” (Entrevista com delegado do OP e presidente da UNICHAP, realizada em 2003).

De acordo com o coordenador do OP, o Conselho é altamente gerenciável pela sociedade civil. Da parte do governo, tem assento no Conselho como parte dos representantes: o coordenador do OP por ser assento máster; o Secretário da Fazenda por ter número de receita e despesa; os censitários das áreas prioritárias no ano em vigência por ser as que mais precisarão de esclarecimentos durante do debate. Além destes representantes no Conselho, há mais os quarenta integrantes das dez regiões do OP, sendo que cada região elege quatro conselheiros. Este número é representado, segundo o coordenador do OP, geralmente por servidores públicos Municipais que moram no bairro e que participam das reuniões, por professores da rede pública municipal, da rede pública estadual e que participam das atividades, por pessoas que moram em áreas irregulares, assim como por representantes de Associações de Moradores que participam na associação e que são eleitos na assembléia como conselheiro da região.

O coordenador do OP complementa a afirmação do COP ser auto organizado pela sociedade civil:

“(...) enfim, o Conselho do OP é altamente da sociedade civil organizada, por exemplo, a Câmara de Vereadores tem assento com dois vereadores, tem aqui na região central da cidade que é uma das dez regiões, tem o vice presidente da ACIC- Associação Comercial e Industrial de Chapecó, que faz parte do conselho. A CDL –Conselho Dirigente de lojistas, o presidente da CDL hoje ele é conselheiro do OP, o Sindicato dos Trabalhadores Públicos Municipais pra fazer essa discussão orçamento, despesa, ajuste salarial, para folha do pessoal, contratação, concurso público, o sindicato tem dois representantes e uma é o presidente do sindicato municipal dos públicos que participa das reuniões. É um conselho representativo de toda a sociedade civil. Nós acreditamos que nós somos nesse processo uma parte desse processo, nós devemos enquanto gestão

garantir que haja cada vez mais democratização da gestão e pra isso então não tem porque nós fazermos um conselho que seja puro governamental. O Conselho não é instrumentalizado, ele não tem lei, não foi decretado a criação do Conselho, ele é auto-organizativo, ou seja a própria sociedade se organiza a partir desse instrumento” (Entrevista com o coordenador do OP em Chapecó realizada em 2003).

Quanto à participação dos funcionários públicos no Conselho do OP, questiona-se as deliberações e interesses destes, que podem estar de acordo com as diretrizes do executivo e não com os interesses próprios da comunidade.

Outro fato importante para contrapor o Conselho de Chapecó e Blumenau é a função do conselheiro no município e como este se sente frente ao processo do OP.

Enquanto que em Blumenau havia muitas reclamações quanto à falta de autonomia dos conselheiros, em Chapecó a situação difere-se e bastante. Exemplo disso é a Comissão de Licitações onde, no caso de Chapecó, o conselho do OP pode participar, sendo que em Blumenau essa participação nunca aconteceu. Como se pode perceber no depoimento do coordenador do OP em Chapecó:

“E também tem feito o acompanhamento das licitações né. Temos uma comissão de licitação do OP. Eles têm acento na comissão de licitação, a ponto de terem embargado três licitações de três escolas, na construção de um parecer, onde foi caracterizado que não houve concorrência, houve sim, acerto das empresas pra três obras. Uma entrou numa obra, outra entrou na outra e outra na outra, então não houve concorrência. E aí o que aconteceu, as empresas recorreram na justiça e o juiz deu liminar favorável as empresas, porque não teve prova material, mas teve prova moral e todo mundo ficou sabendo, porque não houve concorrência e sim um acordo. Ao ponto delas hoje estarem

fazendo, mas o Conselho faz esse debate e depois traz, olha, foi assim, assim, assim, não conseguimos, etc” (Idem).

Outro fator significativo de Chapecó é a valorização dos representantes do OP, tanto conselheiros como delegados, como se observa no depoimento do presidente do PT do município:

“Muitos conselheiros incorporam a noção de que ele é o fiscal do povo e hoje principalmente os delegados do OP tem um crachá que para eles é motivo de muito orgulho. Teve um bairro, que nós tivemos uma reunião do PT, um dos bairros mais pobres de Chapecó, e tinha umas 40 pessoas e alguns deles tinham no bolso, mostraram assim que tinham um crachá, um crachá de delegado do OP, mas que no verso está escrito que entre as funções dele cabe fiscalizar a execução, ou seja, se a maquina da prefeitura está no bairro, ele tem o papel de dizer que tá errado, que esqueceram tal coisa e dialoga com o encarregado, e se for necessário ele liga para a Secretaria da área. E isso mexe com a auto estima dessas pessoas né. O delegado do OP, ele tem um poder de delegado pelo povo, então ele tem que ser valorizado, ele tem que fazer jus a esse poder que foi delegado. E isso agora que eles têm um crachazinho, isto tem mexido com a auto estima dessas pessoas, muito interessante isso, esse entusiasmo deles” (Entrevista com presidente do PT de Chapecó realizada em 2003).

Já no que se refere à distribuição dos recursos para cada região, esta fase acontece no Congresso do OP como momento final de toda a metodologia. Durante o dia todo participam os delegados e conselheiros da região, como afirma a ex-integrante do OP:

“Na verdade a gente fazia várias reuniões com o conselho nesta questão de valores, então se definia um valor total e aí a partir disso fazia-se varias reuniões com os

conselheiros, mas quando pra bater o martelo, pra definir de fato, era junto com os delegados que a gente chama aqui o Congresso do OP. (...) É um movimento grande e é nesse dia que define de fato quanto que vai investir em cada área. E aí sim tem o critério da pontuação, que a gente respeitava bastante, mas era no congresso do OP que definia junto com os delegados. Discutia, passava o dia todo junto, trabalhava em grupo, assim, dava algumas brigas né, normal, com valores, cada área quer garantir seus valores e viam que quanto mais pessoas na área da educação mais você garante para a sua área né, porque era também por votação. Era legal, a gente não conseguia discutir tudo de fato, porque era muita gente, mas a gente conseguia passar pros delegados, os valores, era interessante. O congresso nós começamos a fazer depois do terceiro ou quarto ano, foi uma coisa que a gente viu necessidade” (Entrevista com uma ex-integrante do OP de Chapecó realizada em 2003).

Em Chapecó, assim como em Blumenau, a grande dificuldade na distribuição de recursos é a questão da carência, justamente por ser difícil medir este indicador de um bairro para outro. Segundo a equipe do OP de Chapecó, os dados que basearam as discussões foram os da Universidade, não sendo paupáveis o suficiente para assegurar de fato a sua fidedignidade.

Cabe ressaltar ainda que entre as fases do OP ocorrem reuniões dos Fóruns de Delegados das regiões onde se discute o andamento das obras e serviços, a articulação das assembleias regionais e a formação dos delegados, sendo trabalhados diversos temas referentes a gestão pública e assuntos de interesse dos delegados.

Finalizando, ressalta-se que o desenho institucional do OP de Chapecó demonstra fatores positivos na criação de oportunidades de participação e legitimação na solução de demandas que surgem a partir da população. Alguns destes fatores identificam-se como: - capacitação da equipe de implementação do OP no município (ressalta-se a busca por experiências já consolidadas de OP como base); - execução do processo do OP anualmente; -

divisão do número de regiões proporcional ao número de habitantes do município; - realização de plenárias temáticas; - critérios de participação no OP (sem representação de entidades organizadas); - discussão face-a-face das deliberações necessárias no processo do OP como a escolha das áreas prioritárias, obras prioritárias e destinação de recursos financeiros; - escolha dos delegados em espaços comunitários (nos bairros e não em grandes assembleias regionais); - autonomia e articulação dos conselheiros; e - valorização dos aspectos educativos do OP, estimulando a população a envolver-se nos canais abertos de participação.

Apesar de Chapecó apresentar um desenho institucional que favorece a participação democrática, na fala dos entrevistados nota-se uma constante preocupação com o aperfeiçoamento da experiência para que ela não se desgaste e não deixe de existir, como se percebe no depoimento abaixo:

“eu acho que o OP tem muito para mudar pra crescer e assim eu acho que o modo como está em Chapecó já é ultrapassado, a população já não, não que não confia mais, mas já não tá mais indo nas reuniões, o processo tá desgastado, não tem uma coisa nova, eu acho que é um problema até de Porto Alegre, eu acho que de todos né. O problema é como continuar com a mesma metodologia, não tem como participar de tanta reunião, que no começo é uma coisa nova, o povo participa quer saber o que é, quer pedir, depois assim o povo acaba pedindo as coisas e atrasando e aí o povo já não vai mais, como que você resolve isso? Então assim, eu acho que é um processo interessante, mas tem que mudar tem que inovar, acho que tem muita coisa escrita, acho que tem vários livros escritos que a partir daí tem o que poderia se fazer. Pensar uma metodologia diferente. (...) E o grande desafio eu acho que é não é montar o OP, mas elabora o processo novamente a partir de tudo que surgiu do OP e de várias experiências, o que fazer? O que fazer depois que aconteceu isso e isso, porque a gente sabe que na comunidade aconteceu isso e assim, problema em geral, por exemplo, o que fazer no quarto ano de

OP. Eu acho assim que tem que fazer uma coisa nova, elaborar melhor o OP. Muda a metodologia, eu acho que tem que dar uma incrementada. Eu até fiquei quatro anos no OP e eu sai no meu limite sabe. Hoje eu digo assim que ninguém pode ficar no OP mais que três anos. É uma coisa repetitiva e muito complicada, por exemplo você faz várias reuniões na comunidade e você ia dizer sempre a mesma coisa e as vezes assim, uma obra que não saiu lá você explica sempre a mesma coisa, isso cansa. De fato as pessoas que trabalham no OP é complicado. Mas eu acho que a gente aqui sempre acompanhou, a gente incrementou, pra mim foi uma experiência riquíssima. É uma escola, mas essa coisa de mudanças tem que acontecer. Algumas pessoas falam em mudar o nome, eu não sei se é por aí” (Idem).

Chama-se a atenção a partir deste depoimento, para o número excessivo de reuniões, o que além dos desgastes, acaba impedindo maior participação. Sendo assim, torna-se importante pensar em deixar o desenho institucional mais leve, aprimorando-o para estimular a participação popular.

3.3 AS CONFIGURAÇÕES DA TRADIÇÃO ASSOCIATIVA

Entre os fatores considerados importantes pela literatura especializada para efetivação do OP, destaca-se a existência de uma rede associativa relativamente densa e ativa. Para Avritzer (2003), a importância do associativismo comunitário destaca-se em dois momentos: “na capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta participativa e na capacidade de democratizar a relação entre Estado e sociedade civil, através de um crescimento constante da participação do OP” (p. 46).

Ao se pretender analisar a tradição associativa no OP, alguns indicadores surgem como fundamentais a serem verificados, tais como: - participação das entidades e organizações associativas no OP, bem como o vínculo dos representantes eleitos para o OP (conselheiros e delegados) com estas organizações; - o tipo de sociedade civil emergente dos anos 80 e as características histórico-políticas tanto do município como das entidades associativas; - a participação da sociedade civil na implementação do OP, bem como as que mais se opõem ao processo; e - as tensões entre as organizações civis e o OP, sendo este um espaço de formação que pode propiciar o surgimento de novas lideranças percebendo assim os impactos do OP no associativismo local. Dessa forma, é preciso estar atento para o grau de relação que estes indicadores vão apresentar frente aos resultados de eficácia do OP.

3.3.1 História, potencialidade e limites do associativismo em Blumenau;

Tendo em vista verificar a importância desta variável em Blumenau, faz-se necessário inicialmente caracterizar o associativismo local.

Um estudo importante sobre o associativismo civil de Blumenau vem sendo realizado pelo Núcleo de Pesquisa e Movimentos Sociais – NEPEMOS, do Departamento de Serviço Social e Centro de Ciências Humanas e da Comunicação da Universidade Regional de Blumenau-FURB.

A equipe do NEPEMOS, através de pesquisa bibliográfica, está tecendo o cenário histórico das Associações Escolares e Comunitárias tendo em vista identificar os fatores políticos, econômicos e sociais que influenciaram o associativismo civil no município de Blumenau.

No que diz respeito especificadamente às associações comunitárias, segundo dados do relatório parcial do NEPEMOS, embora surjam a partir da década de 70, é nos anos 80 que esse tipo de associativismo vai se intensificar. A equipe de pesquisa identificou 142 associações comunitárias, considerando o período compreendido entre os anos de 1916 e 2000. De acordo com o relatório, em termos de classificação, as associações comunitárias “são aquelas que reivindicam melhorias materiais, enquanto associações ou grupos constituídos por moradores de um determinado local (bairro/localidade) que se reúnem em função de interesses comuns relativos ao seu local de moradia” (NEPEMOS, 2003, p. 29).

Pode-se perceber diferentes objetivos, preocupações e relações com o poder público de acordo com o contexto histórico:

duas delas (as criadas nos anos de 1916 e 1953) tinham como intuito fazer a manutenção e zelar por cemitérios comunitários. Os associados deveriam residir nas imediações da comunidade e para participar dos processos decisórios teriam que estar em dia com a tesouraria da associação. Pessoas estranhas poderiam se utilizar dos cemitérios desde que pagassem um valor estipulado em uma única parcela. Pessoas consideradas indigentes (entenda-se aqui aquelas pessoas sem recursos financeiros para o pagamento de um lote) só poderiam ser sepultadas se fosse apresentado um atestado fornecido por

uma autoridade policial da localidade. Este tipo de associativismo comunitário expressa determinadas preocupações ainda fundamentadas em aspectos religiosos. Trata-se de um período em que outras dimensões da vida comunitária ainda não se colocavam como objeto de mobilização (NEPEMOS, 2003, p. 30).

Novas associações comunitárias têm registro somente a partir de 1978 que, segundo o NEPEMOS, é o ano da criação do Conselho Comunitário do Garcia, “vinculado a uma instituição construída pelo governo federal e gerida pelo governo estadual denominada de Centro Social Urbano - CSU/Garcia” (2003, p. 30). O objetivo deste conselho era a integração comunitária e a colaboração para com o poder público.

Outros Conselhos desta natureza foram criados em Blumenau sendo que estes, “possuíam uma diretoria hierarquizada e obedeciam às disposições do Decreto nº 2840 de 16/06/77 do governo do estado que tratava do Programa Estadual de Estímulo e Apoio à Criação e ao Funcionamento dos Conselhos Comunitários” (2003, p. 31). A equipe não tem registro sobre a atuação destes conselhos, mas afirma “que se constituíam em espaços privilegiados para a pulverização do conjunto de idéias do governo do estado daquele período” (2003, p. 31). Conforme depoimentos de pessoas que participaram destes conselhos “os conselheiros eram eleitos pela comunidade, no entanto, esta escolha estava condicionada a homologação do governo do Estado” (2003, p. 31).

Ainda segundo dados do NEPEMOS, em 1988 foi criado o Conselho Comunitário da Rua Araranguá com uma atuação diferente dos CSUs, na medida em que era constituído por membros da comunidade, com o objetivo de lutar pelo bem comum com prioridade para os assuntos referentes à moradia, alimentação, educação e saúde. Na análise dos pesquisadores, as funções são semelhantes às das associações de moradores.

Conforme os pesquisadores do NEPEMOS, de 1984 até 2000 foram identificadas 124 associações comunitárias deste gênero. Essa situação pode ser melhor entendida com o esclarecimento a seguir:

Em estudos anteriores apontamos que o aumento do número de Associações de Moradores - AMs dá-se em 1988. Naquele período, o governo federal estava instituindo o chamado “Programa do Leite” e, em Blumenau, o governo municipal responsabiliza as AMs pelo repasse de tíquetes às famílias consideradas “carentes”. Muitas comunidades passaram a se organizar em função deste fato. Outro fator que influenciou no surgimento e aumento de novas AMs naquele ano (1988) foi a realização do pleito eleitoral. Muitos candidatos ao legislativo municipal ou mesmo cabos eleitorais de partidos políticos locais viram nas AMs um espaço para garantir votos (HILLESHEIM, 2000, p. 103 apud NEPEMOS, 2003, p. 32).

De acordo com Hillesheim (2000), no governo do prefeito Vilson Pedro Kleinubing estas organizações também se evidenciaram e, no seu discurso, o governo priorizava as reivindicações daquelas comunidades que estivessem organizadas em Associação de Moradores (HILLESHEIM, 2000, p. 103 apud NEPEMOS, 2003).

Foi na década de 90, segundo o NEPEMOS, que foram criadas e/ou registradas mais 73 Associações de Moradores e, ainda, criou-se a União Blumenauense das Associações de Moradores de Blumenau - UNIBLAN (1997) que agregava as Associações de Moradores de todo o município. Consta também que no mesmo ano foi criada a União das Associações de Moradores das Itoupavas que representava uma determinada região da cidade. Estas associações tinham o objetivo de articular e fortalecer as organizações no contexto local.

No relatório de análise do NEPEMOS sobre as associações comunitárias consta ainda que:

Embora as AMs possam ser espaços importantes para o exercício da cidadania, elas não garantem, efetivamente, a ruptura com práticas autoritárias. Isso foi percebido quando se analisou a dinâmica interna destas organizações que evidenciam a continuidade de relações hierarquizadas e de subalternidade entre seus membros. O domínio/concentração da informação, a habilidade do discurso, as relações de gênero que inferiorizam a participação das mulheres nestes grupos e as relações clientelistas com os governos locais, são aspectos que reproduziam/reproduzem as relações autoritárias presentes na sociedade burguesa. Além disso, percebemos que estas organizações não conseguiam, de fato, enfrentar o debate de questões que ultrapassassem o contexto local (questões nacionais e mundiais). A atuação delas se caracterizavam pelo imediatismo sem incluir em suas pautas de reivindicações a luta por interesses mais gerais da sociedade e pela efetiva participação dos moradores na gestão da cidade (HILLESHEIM, 2000, p. 107 apud NEPEMOS, 2003).

Para dar melhor sustentação a esta análise, pode-se citar outros trabalhos que tiveram o objetivo de estudar o associativismo de Blumenau.

No período de março de 1994 a junho de 1996, foram realizadas pesquisas (financiadas pelo PIPE e CNPQ²⁴), sobre a história das associações de moradores de Blumenau, desdobrada em duas fases: a primeira que consistiu na recuperação da história das Associações de Moradores e a segunda, a partir da hipótese de que as associações de moradores vieram a substituir o papel dos subdiretórios do MDB criados na década de 70, como mecanismo de intermediação do poder político local com a população (Andrade, 1994).

²⁴ PIPE – Programa de Incentivo à Pesquisa/FURB e CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa.

As principais conclusões deste estudo foram que as associações de moradores no Município de Blumenau substituíram os subdirectórios na intermediação com o poder político local; foram criadas por iniciativa do governo municipal sendo, portanto, já na sua origem, institucionalizadas; seu projeto político caracterizava-se por ser institucionalizador-conservador; sua relação com o poder local acontecia através do clientelismo de quadros²⁵, onde havia um alto poder de manipulação e cooptação das lideranças comunitárias pelo poder público (Andrade, 1994).

Como mostra o relatório final destes estudos, pode-se constatar que a maioria das Associações de Moradores de Blumenau foi criada por indução do poder público municipal, excetuando-se, talvez, aquelas criadas por ocasião das duas enchentes que ocorreram no município. Mesmo estas tiveram origem através do envolvimento das lideranças com iniciativas do poder público.

Estes dados revelam o perfil político-ideológico desse tipo de associativismo em Blumenau (até o ano de 1996), ou seja, implantadas de cima para baixo pelo poder público, com objetivo de despolitizar os setores populares, cooptando as suas lideranças e atendendo de forma clientelista algumas de suas demandas (ANDRADE, 1996a).

Contextualizada a trajetória desse campo associativo em Blumenau, é importante analisar como este tecido associativo relaciona-se com o processo do OP.

²⁵ Andrade ao analisar a história de Lages/SC, desdobra o conceito de clientelismo em três tipos, que são: "Clientelismo Diádico - é a mediação ou microfundamento que institucionaliza um tipo de relação, onde de um lado o proprietário de terras (coronel), estabelece sua clientela com vistas a manter o poder político, através de uma relação direta, sem intermediários, com a população, permeada pela troca de favores e benesses, gerando o apadrinhamento (da clientela) e conseqüente lealdade política por parte dos apadrinhados; Clientelismo de Quadros - caracteriza-se por um tipo de relação entre quem detém o poder político e os usuários das políticas públicas, onde a mediação se torna mais competitiva do que no clientelismo diádico: ou seja a relação se estabelece a partir de intermediários instituídos pelo chefe político como representantes de uma determinada população ou comunidade. Isto significa uma etapa ou forma mais elaborada de clientelismo que a identificada pela relação diádica, pois vincula as organizações sociais existentes no município com o partido do governo, tornando-as dependentes da máquina partidária; - Clientelismo de Massas - é a institucionalização da competição no mercado político, pois os interlocutores da população que vão negociar com os detentores do poder público local são escolhidos por esta. (Andrade, 1996a). Atualmente este conceito está sendo debatido em sua tese de doutoramento na UFRGS.

Numa pesquisa realizada em 1998 com os delegados da gestão 1998-2000 (não houve eleição de delegados em 1999, sendo o mandato dos que foram eleitos em 1998 prorrogado até o ano de 2000) em todas as regiões administrativas do OP foi levantado o perfil dos seus participantes. Constatou-se que num universo de 412 sujeitos participantes do OP (delegados e conselheiros), 61% deles faziam parte de alguma Organização Comunitária (Andrade e Moura, 1999, 2000). Foi verificado também que as Associações de Moradores são as Organizações Comunitárias mais presentes no interior do OP. Como mostra a tabela a seguir:

Quadro 13 – Caracterização associativa dos participantes do OP em Blumenau –1998-2000

<i>Participação em organização comunitária</i>	<i>Percentual (%)</i>
Participantes	61%
Não participantes	18%
Não Responderam	21%
Organização comunitária que o delegado mais participa*	
Associação de moradores	34,8%
Mais de uma organização comunitária	24,4%
Não responderam	22,7%
APPs	5,9%
Diretoria de Igreja	2,3%
Sindicatos	2,0%
Clube de caça e tiro	2,0%
Outras organizações comunitárias	1,8%
Partido político	1,2%
Clubes recreativos	1,0%
Clube de Mães	0,8%
Pastorais	0,6%
Centro comunitário	0,2%

Fonte: Relatórios de pesquisa de Andrade e Moura, 1999.

* As resposta nos questionários eram múltiplas.

Percebe-se que entre os que participam de apenas uma organização comunitária 34,8% participam de Associação de Moradores. No entanto, se for considerado que os que participam de mais de uma organização comunitária (que totalizam um percentual de 24,4%) e se cruzadas com a leitura dos questionários e com a observação participante decorrentes da pesquisa que levantou estes dados, pressupõe-se que quem participa de mais de uma organização,

normalmente participa também da Associação de Moradores. Frente a isto se deduz que o número de delegados em Blumenau que participa de Associação de Moradores pode ser elevado para 59,2%, comprovando o importante papel mobilizador das mesmas (ANDRADE e MOURA, 1999).

Além de participarem das Organizações Comunitárias, 66% dos delegados dessa gestão (de 1998-2000) foram eleitos como representantes de alguma organização comunitária e dos 412 sujeitos que responderam aos questionários, 50% afirmaram que ocupavam algum cargo de diretoria.

Quadro 14 - Vínculo participantes do OP de Blumenau em Organizações Comunitárias-1998-2000

<i>Eleição através de Organização Comunitária</i>	
Sim	65,6%
Não	18,9%
Não responderam	15,6%
<i>Delegado ocupa cargo de diretoria na organização comunitária</i>	
Sim	50%
Não	30%
Não Responderam	20%

Fonte: Relatórios de pesquisa Andrade e Moura, 1999.

Apesar deste vínculo entre experiência associativa e participação, a forma como a participação das entidades associativas, principalmente as associações de Moradores, vai se consolidar no OP de Blumenau parece repetir as condições históricas mencionadas da pesquisa de Andrade (1994) - relações clientelistas, institucionalizadas e conservadoras, no interior do processo do OP. Ou seja, parte-se do pressuposto de que há uma perpetuação destas relações no interior da dinâmica do processo. Verifica-se este fato nos dados de uma outra pesquisa realizada em 2001, que tinha por objetivo verificar impactos do OP nas associações de moradores:

No que se refere ao objetivo de analisar os impactos que a implementação do OP em Blumenau - visto como uma tentativa de implementar a democracia participativa -

estava exercendo sobre as relações clientelistas existentes no interior das AM e entre estas e o poder político municipal, constatamos que o OP não alterou as relações clientelistas. Ao contrário o que se percebeu foi que as dificuldades em implementar o processo em Blumenau resultou em ampliação de redes clientelistas, pois, ao remeter todas as reivindicações das AM ao OP e este último não respondendo positivamente as demandas, isto fragilizou as AMs e corroborou para que elas estabelecessem novos vínculos clientelistas. Estes aconteciam com pessoas ligadas diretamente ao governo municipal ou indiretamente, através de lideranças de outros partidos (ANDRADE e MOURA, 2001).

Ocorre também que muitas obras escolhidas pela população e colocadas no Plano de Investimentos do OP, que a princípio significa uma espécie de contrato que a população estabelece com o poder público, estabelecendo quais as suas prioridades para o seu bairro, não foram atendidas no prazo em que a comunidade esperava. Desse modo, os presidentes de associação de moradores procuram outros meios para a resolução das demandas da comunidade, geralmente através de vereadores, ou então, através de organização em mutirão, onde a própria comunidade executa a obra.

Outro fato que demonstra reflexo de relações clientelistas no interior do OP está, como se viu, na relação vereador e OP, já que na medida em que o vereador consegue a obra que a comunidade escolheu, mobilizando manifestações e fazendo reuniões nas associações de moradores, questionando o poder público quanto ao seu compromisso com o programa, a população pode sentir-se pressionada, ou então, convencida, a votar neste vereador para garantir que outras obras sejam da mesma forma realizadas²⁶.

²⁶ Não é intenção aqui aprofundar a discussão sobre o clientelismo em Blumenau, sobre essa temática, Edinara T. de Andrade está realizando tese de doutoramento na UFRGS (2000).

Do mesmo modo, ao verificar se a implementação do OP produziu mudanças de atitudes e comportamentos dos sujeitos envolvidos no processo, e se estas se refletem no interior das Associações de Moradores, pressupôs-se que embora deva ter ocorrido, elas não se refletiram no interior das Associações de Moradores, uma vez que nas análises das entrevistas com alguns de seus presidentes, verificou-se que as Associações de Moradores continuam a ter os mesmos problemas centralização na figura dos presidentes, tornando-os vulneráveis no estabelecimento de vínculos clientelistas para encaminhar as demandas de suas comunidades (ANDRADE e MOURA, 2000).

Destaca-se também outro fato já mencionado na variável do desenho institucional, e que cabe aqui aprofundar por outra ótica, que se refere ao fato de que a maioria dos presidentes de Associação de Moradores considera que o OP deveria dar cadeira cativa para este segmento. A posição destas lideranças, possibilita o questionamento quanto ao conservadorismo e a resistência dos mesmos frente a participação direta do cidadão.

De fato, percebe-se que em Blumenau aconteceu uma mobilização das Associações de Moradores para a participação da população do OP, refletido no número de participantes nas atividades do OP que contavam com a mobilização dessas Associações Comunitárias, e conferindo um dinamismo na capacidade de se organizar deste segmento comunitário. Porém, no decorrer do processo, tanto as associações de moradores como a UNIBLAM - União das Associações de Moradores de Blumenau, demonstra não ter incorporado o OP como um espaço de atendimento das demandas. Prova disso é o depoimento de um dos coordenadores da UNIBLAN:

“Não fomos chamados a participar do OP. O OP é ainda um começo, não tem ainda aquela formação para pedir apoio, como nós pedimos fora. O OP é decidido entre a

comissão deles, presidentes e secretários. A verba, é o OP que faz o lançamento da verba, a gente escolhe daí é que os delegados vão aprovar e depois vai para a câmara dos Vereadores e então sai as emendas: cada vereador puxa para seu lado, então este relacionamento não está muito certo, pode ser que a partir do ano que vem vai melhorar. Não participamos do OP. Essa parte de mobilização ficou com os presidentes das associações de moradores. A UNIBLAM estava 'com as pernas curtas' na gestão passada. Até o pessoal que assumiram cadeiras nas Secretarias, até hoje, não reivindicaram nada para nós, por isso que estamos pedindo para todos os conselheiros prestarem suas contas para sabermos o que está acontecendo (Entrevista com um membro coordenador da UNIBLAM, em 2002).

Aliado a desconfiança com o processo, este depoimento revela o questionamento da UNIBLAM não ter sido chamada para ter uma vaga de representação cativa no OP.

Com os dados apresentados, pode-se ressaltar que houve a participação significativa do associativismo civil de Blumenau no processo do OP, sendo que a participação mais significativa fica por conta das associações de moradores. Entretanto, essa participação levou para o interior do OP as mesmas relações personalistas que se perpetuavam nas Associações de Moradores conforme conclusões das pesquisas específicas para investigar o OP e as Associações de moradores, já mencionadas. Ou melhor, o processo do OP quando instituído em Blumenau, inseriu-se em um espaço no qual predominam em sua maioria agentes isolados (lideranças das associações comunitárias), sem experiência de organização autônoma e comprometidos com a reprodução de práticas clientelistas tradicionais, uma vez que estas historicamente se constituíram num forte mecanismo de obtenção de alguns benefícios junto aos políticos e governantes.

3.3.2 História, potencialidades e limites do associativismo em Chapecó.

É a partir de 1920 que o contexto socioeconômico de Chapecó tem como principal característica a colonização da região. Rover (2003), ao relatar este período coloca que “a colonização produziu marcas de desenvolvimento social e econômico por parte destes migrantes e de exclusão para as populações indígenas e caboclas que já viviam na região” (p.250).

A partir deste contexto e tendo em vista o processo de modernização da agricultura mais forte, a partir de 1960, começa a ocorrer “diversos movimentos e organizações sociais de luta pela terra e outros direitos, os quais desenvolvem práticas pertinentes aos chamados novos movimentos sociais” (ROVER, 2003, p. 250).

Percebe-se, dessa forma, que Chapecó apresenta forte característica de mobilização rural. Ainda segundo Rover, o próprio PT de Chapecó tem na sua raiz histórica uma base essencialmente rural.

Rover esclarece que até 1960, o que predominava economicamente no município era a agricultura, sendo que a população no meio rural chegava a 60%. Já nas décadas de 70 e 80, ocorreram transformações econômicas, sociais e políticas, que levaram ao êxodo rural.

O autor afirma que “a população rural diminuiu significativamente. Em municípios pólo, como Chapecó, o êxodo se manifestou mais intensamente. Se em 70 a população rural de Chapecó equivalia a 60%, do total fruto do processo de êxodo e de polarização da economia e da população, em 2000, apenas 8,4% de sua população é rural” (p. 256). Rover coloca ainda que o êxodo rural foi intensificado na década de 80 em consequência dos problemas e crises ocorridos na produção agrícola. Com isso, a tradição organizativa da

população rural tornou-se bastante grande, havendo uma organização forte do movimento sindical, das mulheres agricultoras, dos trabalhadores rurais sem terra e de grupos de agricultores para produção e comercialização conjunta. O autor lembra que esta é uma característica não só do município de Chapecó, mas em toda a região do Oeste.

Por ser considerado o município pólo da região oeste, e pela sua densidade demográfica atual, Chapecó é considerado um município urbano, com forte histórico de base rural, fazendo com que a formação e a organização dos movimentos sociais tivessem início a partir deste contexto. Conforme relata o presidente do PT em entrevista:

“Chapecó é pólo fundador de vários movimentos sociais. O MST foi fundado em Chapecó; a CTP – Comissão Pastoral da Terra, o MMA – Movimento de Mulheres Agricultoras. Então aqui tem uma longa história de tradição de luta e Chapecó tem uma referência em termos de organização social dos movimentos sociais. Uma coisa que vem assim desde 80 pra cá que existe movimento social. Teve a luta dos índios, que ainda tem, luta contra a peste suína, muitas manifestações de agricultores” (Entrevista com presidente do PT de Chapecó realizada em 2003).

Entretanto, Chapecó também tem uma longa tradição de não organização urbana. Até hoje, grande parte dos sindicatos de trabalhadores ligados ao setor privado tem uma tradição de subserviência.

Para falar dos movimentos sociais urbanos e devido a falta de materiais que tratem especificadamente sobre este segmento, recorre-se aqui aos dados fornecidos pela professora e pesquisadora Maria Luiza Lajus, da Universidade Comunitária Regional de Chapecó-UNOCHAPECÓ que vem realizando pesquisas para resgatar a trajetória e história destes movimentos na cidade. Os movimentos sociais que a pesquisa analisa são: o movimento sindical,

o movimento de mulheres e o movimento comunitário. Inicialmente, a pesquisadora coloca que a característica principal destes movimentos em Chapecó é que todos eles nasceram atrelados ao Estado. No relato da entrevistada pode-se perceber como acontecia essa vinculação:

“As associações comunitárias vieram vinculadas à Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade e ela trabalha com essas associações numa perspectiva totalmente clientelista. Os sindicatos, também se vinculavam com as empresas. Muitos não superaram ainda a condição deles de atrelamento às grandes indústrias de Chapecó. O grupo de mulheres, começa com os Clubes de mães, vinculados à LBA, à prefeitura e também através do Governo do Estado, através dessa Fundação Catarinense. (...) Quando começa a abertura política também começa a mudar. E quem que faz esse movimento na sociedade é a Igreja. Ela vai interferir no movimento sindical, no movimento comunitário e movimento de mulheres. A Igreja vai ter um papel muito importante aqui numa nova forma de organização” (Entrevista com professora e pesquisadora da UNOCHAPECÓ realizada em 2003).

Percebe-se, através deste relato, que a Igreja começa a ter papel fundamental na mudança que vai ocorrer nas relações da população com o poder público. De acordo com Maria Luiza, segundo dados da pesquisa, a Igreja tanto vai interferir no movimento sindical, como no movimento comunitário e movimento de mulheres.

“ela começa então a discutir com a mulher, através da bíblia, e ela vai discutindo a condição da mulher, da questão de gênero, começa a fazer uma discussão política e a mulher passa a ter uma outra visão. Então aqui, se criou um grupo, que a partir dos grupos de mulheres, um grupo que se chamou “Fonte”, elas até disseram que era fonte para beber a sabedoria, bem bíblico. Aí então desse grupo Fonte, saiu o sindicato das

empregadas domesticas. Até hoje é um sindicato bem combatível, é filiado a CUT, tem um trabalho em uma outra perspectiva” (Idem).

Uma outra fonte de pesquisa para estudar o associativismo civil de Chapecó, é o trabalho de Cristiane Valcarenghi (2001), que também fez um resgate da trajetória histórica da organização urbana dos moradores de Chapecó.

Valcarengui também ressalta em seu trabalho a influência muito forte da igreja católica na organização dos moradores de Chapecó. Conforme dados de seu relatório, no século XVI, o Oeste era povoado por índios Guaranis e Kaiingang, que viviam em agrupamentos, de forma muito simples, onde plantavam e retiravam o seu próprio sustento. Isso durou até “a chegada dos colonizadores, homens brancos que foram tomando posse da terra e expropriando seus verdadeiros proprietários, acumulando assim riquezas e poder. Com a colonização criaram os municípios que reservavam miséria para os sua legítimos donos” (VALCARENGHI, 2001, p. 12).

A partir desta colonização incentivada pela iniciativa empresarial e o governo estadual, pequenas áreas começaram a ser vendidas para gaúchos, descendentes de europeus. Estes por sua vez acabaram expulsando o caboclo de suas áreas com o apoio do governo.

Conforme retrata Valcarenghi (2001), a ocupação do solo urbano em Chapecó sempre foi marcada por disputa de poderes e interesses. Segundo consta em seu relatório:

O espaço não foi usufruído em igualdade de direitos para todos. O espaço era ocupado de acordo com a posição social e o acesso aos bens de consumo individuais e coletivos que determinada pessoa tinha, o que dava a ela poder de impor, comprar e se apropriar do espaço, expulsando os primeiros habitantes. Essas pessoas ficavam desamparadas,

obrigando-se a procurar o trabalho assalariado nas cidades. Não tinham nada, nem seu destino era certo (VALCARENGHI, 2001, p. 13).

A partir deste contexto, também em Chapecó, e obedecendo a um contexto que caracterizava todo o país, a industrialização e desenvolvimento capitalista se caracterizava pela expulsão da população de suas terras, que acabavam se estabelecendo aos arredores da cidade, num visível processo de massificação da pobreza.

A intervenção da Igreja, de acordo com o material da ASDI – Ação Social Diocesana, tinha como objetivo o trabalho social:

Cabe a ASDI conscientizar o povo para reivindicar seus direitos perante os Órgãos Públicos a fim de ter e conseguir também com o próprio esforço: - melhoramento das estradas - ligação da rede d'água - Iluminação das ruas - telefone público - postinho de saúde - creche - pré-escolar - quadra de esporte para a juventude - alfabetização de adultos - assistência e Previdência aos idosos (...) (Relatório da ASDI *apud* VALCARENGHI, 2001, p. 18).

A ASDI também pretendia formar líderes na comunidade. Pessoas da própria comunidade que pudessem liderar os grupos existentes, fazendo os trabalhos de motivação, orientação e o que mais fosse necessário, porém, sempre sem questionar sociedade. Dessa forma, Valcarenghi conclui que:

A igreja assumiu uma posição paternalista. A comunidade é vista como merecedora, pela sua miséria, de ajuda, portanto numa perspectiva assistencialista. (...) Não se discutia que todos têm direitos à saúde, trabalho, alimentação, e ter as necessidades básicas supridas,

cabendo ao Estado garanti-las através de políticas públicas. As reivindicações são feitas “de voz baixa”. O estado ouve, porém não desenvolve ações efetivas de garantia dos direitos dos cidadãos (...) os trabalhos da ASDI acompanham a lógica desse pensamento, que a sociedade deve ser harmônica. Portanto as ações não alteram a situação de miséria em que vive a população, pois o trabalho partia do princípio que os problemas tem sua origem nas pessoas e não na sociedade. Por não atuar nas verdadeiras causas dos problemas, ou seja, nas contradições de classes, não há transformação da realidade (2001, p. 19-20).

Com relação às organizações comunitárias, Maria Luiza comenta que elas têm uma relação clientelista com o poder público, relação que só se modifica a partir da implementação do OP:

“E o OP tem realmente um papel importante na relação da sociedade civil organizada através das associações comunitárias, porque ele muda a relação. Porque a relação toda das associações de moradores ela era assim: o líder lá da comunidade, vai à prefeitura, fala com o prefeito, ou com o vereador que é amigo dele, aquela coisa bem clientelista, aí eles passam a ter uma relação diferente. Então eu acho que a administração popular, ela vai mudando essa relação. E uma outra pesquisa que eu orientei de uma aluna num bairro só, é que os moradores apontam como um fator importante de alteração dessa relação clientelista, é o OP, bem explicito que é o OP. Porque eu não acho que o governo popular tenha conseguido fazer uma relação tão estreita com a população nos outros projetos dele, no OP é que fez essa relação mudar. Até porque, todo o movimento associativo se mobiliza muito em função de coisas pontuais, de necessidades emergenciais deles. É da água, no bairro, coisas assim que estão diretamente no cotidiano deles como uma escola, um asfalto, essas coisas que mobiliza a população. E o OP mexe com isso” (Entrevista com professora e pesquisadora da UNOCHAPECÓ realizada em 2003).

Essa relação clientelista que a maioria dos entrevistados em Chapecó fez referência (ao serem indagados sobre a tradição associativa do município) é retratada numa fala do coordenador do OP que também foi militante de movimentos sociais em Chapecó,

“eu participava de movimento comunitário em Chapecó desde 91 e nós nunca discutimos nos bairros sobre o OP. Nós tínhamos até 97 em Chapecó várias organizações comunitárias, a grande maioria chamada pelega né, que era subordinada ao poder público municipal, eram submissos ao poder público, eram de direita, de não fazer luta, e nós tínhamos em Chapecó de 91 pra cá, apenas duas experiências de associações de moradores, que peitavam, que faziam lutas, junto aos movimentos sociais sindicais. Uma era na região do Passo do Forte e a outra era no Santo Antônio. As pessoas que participavam lá da base, também tinham penetração em outros movimentos sociais. Embora tinham experiências de algumas associações que iam para a FAMESC- Federação das Associações de Moradores de Estado de Santa Catarina, mas a FAMESC, até 96 também era pelega, subordinada ao poder público, faziam churrasco, jogavam bola, e deu pra bola, não faziam debate das políticas públicas. Que é essa questão que nós dos movimentos sociais e populares e partidos de esquerda sempre tínhamos como pauta, qual o papel da nossa intervenção nas políticas do Estado? Então isso era uma pena, tinha lá uma palestra do prefeito, um churrasco e deu” (Entrevista com coordenador do OP de Chapecó realizada em 2003).

Este fato é confirmado na entrevista com o presidente da UNICHAP- União das Associações de Moradores de Chapecó, ao falar sobre a organização comunitária no município, bem como a mudança que o OP vai produzir nesse meio:

“Muitas organizações surgiram a partir do OP. Embora que tinha as organizações muito nesta perspectiva clientelista, pessoas que mandavam na comunidade, e o OP ele veio até para desmontar essas associações um pouco, quer dizer, não fazer o OP via associação, que tinha todo esse vício. Mas, contribuiu para que surgissem novas associações no bairro, hoje você vai para uma assembléia, elege os delegados, as associações também vão, mas vem outras pessoas também. Eu acho que o OP foi importante, ele conseguiu dar outra cara para tudo isso” (Entrevista com delegado do OP e presidente da UNICHAP realizada em 2003).

O próprio presidente da UNICHAP tem uma trajetória de participação popular que surgiu a partir da mobilização para o OP, conforme percebe-se no seu depoimento:

“Eu acho que um pouco que nossa participação no OP, a gente acabou se mobilizando para então formar uma associação de bairro. Então dessa associação, devido a uma prioridade que nós queríamos no OP, que é um prédio comunitário que temos hoje, nós fizemos uma organização legal para encaminhar isso, como é um loteamento novo, nós formamos uma associação para atender, para conseguir dar resposta a uma prioridade elencada pelo OP, então a partir daí que nós começamos a mobilização. Aí foi o orçamento, depois a associação e aí a gente foi para articulação a nível municipal e aí acabamos há dois anos e meio atrás, sendo eleitos para presidente da UNICHAP e a gente começou tudo assim, desde o OP. Nós já tínhamos uma experiência com uma associação do meu estágio, acompanhei por 3 anos, essa era a experiência que eu tinha. Existiam, e nesse período muitas associações foram fundadas em Chapecó, a partir da articulação com o pessoal da esquerda, nós mesmos temos nos mobilizado para ajudar a fundar novas associações, mas o OP foi importante neste momento, ele ajudou muitos espaços a se organizarem” (Idem).

O presidente da UNICHAP comenta inclusive que existia em Chapecó os chamados Conselhos Comunitários e que hoje a grande maioria é associação comunitária. Conforme explica o entrevistado, os conselhos são mais amplos que as associações, eles são formados por representações, a escola, a igreja, os esportes, vários, que formam o conselho comunitário, ou seja, engloba diversos segmentos da comunidade. Já a associação é mais dos associados, ela define um pouco mais o bairro. Os conselhos foram fundados em Chapecó pelo Estado e eram pactos de formação política, era a forma do Estado também dar alguma resposta à população, muitas vezes com recursos para trabalhar com os idosos, com as mulheres, e geralmente a pessoa que estava lá era ligada ao governo e se promovia politicamente, sendo que a associação de moradores vem mudar ou muitas vezes confrontar esta relação. Maria Luiza colabora para entender melhor essa situação na medida em que relata:

“É, no caso do movimento comunitário, ele começa através da FUCADESC- Fundação Catarinense de Desenvolvimento de Comunidade, a partir dos anos 70 ela começa a organizar esse movimento, junto com a prefeitura. No início ele começou com um trabalho técnico, não tinha interferência, tinha interferência, mas era menor. Então, eles tinham uma proposta, a diretoria acompanhava o trabalho delas, e aí começaram construindo assistências comunitárias, só que depois isso mudou, começou a faltar dinheiro e isso desarticulou um pouco o movimento comunitário. Depois, foi em 1982, que teve um governo do PMDB, que era um pouco diferente do que tinha, e criou a UNICHAP (União das Associações de Moradores de Chapecó), que aí foi também um momento de abertura política e a Igreja passa a realizar trabalhos nos bairros e ela começa a criticar o atrelamento dos conselhos ao Estado e isso criou uma tensão para o governo, aí as lideranças que eram ligadas à Igreja se afastam dos conselhos e criam associações de Igrejas e vão assumindo outras adoções. E aí ficou dividido, quem ia num, não ia ao outro” (Idem).

Entretanto, da mesma forma que o OP colabora para mudar a relação das organizações comunitárias e o poder público, o presidente da UNICHAP coloca que ele fez com que algumas associações comunitárias se perdessem quanto ao seu papel frente à comunidade, conforme relata:

“Eu diria assim que o urbano, a relação que se tinha anterior com a administração, quando essa administração assumiu, mudou um pouco essa relação e muitas associações se perderam nesse processo. Um pouco, uma parte foi estratégica, mas por outro lado também as associações ficaram meio que sem chão: bem, e agora o que eu faço? Eu tinha uma relação que era de consultar o vereador que ele conseguia, hoje ele não consegue mais. Se não for para o OP, discutir, garantir, discutir mais regionalmente, não adianta ele ir lá e prometer, olha eu vou abrir essa rua aqui, o pessoal hoje tem noção que não adianta mais confiar nessa palavras. Muitos ainda usam um pouco essas estratégias, mas diminuiu bastante. Então, as associações ficaram perdidas, enfraqueceu, deu uma enfraquecida naquele momento inicial via associação de moradores. A própria UNICHAP neste momento aí, ela meio que deixou de existir neste período” (Idem).

Quando o entrevistado fala da UNICHAP, coloca que o objetivo da entidade é estar articulando as demandas das comunidades e dar suporte político, técnico e instrumental para as associações, bem como instrumentalizar questões de reunião, do livro ata e documentação. Segundo o entrevistado, muitas vezes as reuniões não são documentadas, não tem livro ata e dificulta a organização em prol de solução de demandas para o bairro.

O presidente da UNICHAP coloca ainda que no período de início do OP, a entidade fica um pouco ociosa, as eleições para diretoria atrasadas e ela só se articula novamente em 2001 quando os setores de esquerda do município e as associações de moradores que vinham

nascendo neste período começam a fazer movimentos para sua retomada, como relata o presidente da UNICHAP:

“Essa retomada da UNICHAP é um pouco fruto dessa articulação nos bairros. A UNICHAP como UNICHAP no começo fica meio perdida, aí começa via orçamento e o trabalho de algumas lideranças políticas da região também, formar associações e essas associações que acabam depois reorganizando a UNICHAP. Agora é claro que a gente tem muitas dificuldades, as associações vão muito bem no seu espaço individual, quando você sai para pensar o municipal, a região, tem muita dificuldade, principalmente da pessoa conceber o município como um todo. Ainda é tudo muito localizado, eu tenho asfalto, tenho luz, tenho água, eu estou tranquilo. Isso dificulta” (Idem).

Ainda sobre a UNICHAP, o entrevistado coloca que anteriormente a administração popular, a prefeitura disponibilizava uma pessoa para fazer os trabalhos nas associações. Era um funcionário público que era da UNICHAP para fazer os trabalhos e a perspectiva de ação acaba sendo mais de cooptação do que crítica. Com a rearticulação da UNICHAP em 2001, após o período de ociosidade que esta enfrentou devido a mudança de governo e de linha de ação no município, o presidente da instituição coloca que a entidade vem tendo mais autonomia, conforme percebe-se no seu depoimento:

“Vamos lá, sentamos, discutimos, discordamos, a gente faz isso, dependendo do projeto político. A gente também não concorda com tudo. Tem um problema que a gente não concorda, nós da UNICHAP vamos abertos e colocamos que a gente não é dessa opinião, independente de ser o partido que a gente apóia politicamente. A gente consegue fazer este diálogo com mais autonomia e até porque há uma certa colocação no partido de manter a autonomia do movimento” (Idem).

Do mesmo modo, no depoimento do presidente da UNICHAP transparece a articulação do OP e da UNICHAP a fim de aumentar a participação popular, bem como transparece a preocupação em ter uma continuidade e um aumento maior neste processo combativo da sociedade,

“a gente sentou aqui faz três meses, e nós discutimos como as associações hoje podem se engajar mais no processo. Porque nós temos algumas associações que não têm feito a relação com o OP, os delegados têm ficado um pouco à margem. Então, como é que o OP pode potencializar também as organizações hoje. Buscando assim que a gente consiga que o movimento comunitário em Chapecó venha a crescer, principalmente o movimento urbano, porque a gente tem algumas dificuldades. Porque eu disputo recurso no OP, eu discuto a rua no OP, porque associação não discute também. Se ela não se articula como OP, ela fica meio deficiente. (...) A gente quer fazer esse debate ainda com o OP para que a gente contribua cada vez mais para que o movimento comunitário cresça, se fortaleça. Porque a gente sabe que o OP é um projeto político de governo, agora, associações são uma coisa mais permanente. Tem que garantir que ela de fato se consolide, se mobilize” (Idem).

Apesar dos dados e depoimentos aparecerem favoráveis quanto ao impacto do OP no associativismo civil de Chapecó, principalmente urbano, ressalta-se que as relações clientelistas que se perpetuaram no município por muitos anos não foram erradicadas totalmente. Assim, embora se perceba uma mudança favorável, algumas relações verticais ainda persistem prejudicando os trabalhos nas comunidades, como se percebe no relato a seguir:

O que acontece muito, eu sei porque essa é uma pesquisa que me dá elementos e aí quando eu estou lá no bairro que a gente vai trabalhar essa relação assistencialista, clientelista que se estabeleceu historicamente com a população, ela dificulta muito. As pessoas ainda não conseguem ver outro jeito de participar, aos poucos elas vão mudando, mas é claro, ali no bairro São Pedro que é um bairro um pouco mais pobre da cidade que a gente tem trabalhado faz um tempo, e a gente tem um projeto de extensão bem grande ali, a gente tem vários trabalhos de pesquisa lá que discute participação, liderança, organização deles, tem vários TCCs, e aí, o que é que a gente nota lá? Sempre, toda relação deles com o Estado, foram atravessadas por estas relações de favor, e a população acaba tendo dificuldade de mudar essa relação, de participar, decidir, mas com o tempo a gente tem mudado isso, eu acho que o OP tem contribuído para isso (Entrevista com professora e pesquisadora da UNOCHAPECÓ realizada em 2003).

No que se refere a dados quantitativos da participação da sociedade civil no OP de Chapecó, encontramos no trabalho de Rover (2002)²⁷ que 73% dos que responderam a uma enquete realizada pelo autor²⁸, afirmaram que participam de alguma organização comunitária ou movimento da sociedade civil, ficando entre as principais entidades: a escola, a igreja e as associações de moradores (ROVER, 2002).

Da mesma forma, Rover (2002), faz uma enquete com os membros do Conselho do OP, referente à sua relação com o espaço rural. Segundo o autor, quando perguntados se têm algum tipo de relação com o meio rural 50 % respondem que sim, fazendo referências especialmente a parentes e origem, sendo que 77 % têm origem no meio rural. Por outro lado, o autor coloca que apenas 13 % afirmam morar no rural, enquanto 86 % residem no espaço urbano.

²⁷ Oscar Rover desenvolveu um trabalho sobre o Orçamento Participativo em Chapecó e a dimensão rural no período de 1997 a 2001. Encontra-se disponível no site: www.democraciaparticipativa.org/pesquisa/htm

²⁸ No artigo de Rover coloca que entrevistou 22 conselheiros presentes na reunião, sendo que o número total de membros do COP é de 40.

Ao analisar estes números, Rover coloca que eles confirmam a afirmação quanto à origem rural dos que participam do OP. Coloca ainda que mais do que a origem é importante observar que mesmo com 86 % afirmando que moram no espaço urbano, 50 % afirmam ter algum tipo de relação com o espaço rural, o que denota a forte relação rural - urbano que se estabelece em Chapecó, pelo menos até hoje.

Avritzer (2002a) faz algumas considerações importantes sobre o processo do OP de Chapecó ao analisar a pesquisa de Rover (2002). Coloca que Chapecó constitui-se em uma experiência interessante, por tratar-se de um caso híbrido: em primeiro lugar porque é uma cidade predominantemente urbana, ainda que tenha sido rural até os anos 70; segundo porque é uma cidade com movimentos sociais rurais; e em terceiro lugar, uma forma de orçamento participativo que pretende ser um híbrido entre problemas urbanos e rurais (AVRITZER, 2002a).

O caráter rural do OP em Chapecó, que Avritzer menciona como fator de relevância no processo, fica por conta da inovação no desenho institucional, como viu-se anteriormente no desenho institucional em Chapecó, o que leva estabelecer então a relação de participação do segmento rural no OP, na medida em que das 10 regiões do OP, 03 são do espaço rural do município e pela organização da comunidade para o destino dos recursos de investimentos para área da agricultura através do planejamento estratégico e participativo do meio rural do município (PEP Rural).

Tendo em vista esta especificidade rural/urbano, sugere-se novos estudos quantitativos e qualitativos sobre a tradição associativa e a relação com o OP em Chapecó.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender, através de uma análise comparativa entre Blumenau e Chapecó, as configurações das variáveis: compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa, na implementação e no desenvolvimento do Orçamento Participativo, identificando as diferenças e similaridades entre estas duas experiências. Partindo do pressuposto de que o OP constitui-se como uma experiência de participação da população na elaboração, definição e controle do orçamento público municipal, e considerando-o como uma nova maneira de administrar o poder local de forma mais transparente e com maior participação da população, buscou-se levantar elementos para verificar a eficácia do processo nas respectivas cidades, contribuindo para o aprimoramento das análises sobre as possibilidades e limites da democracia deliberativa.

No aporte teórico, viu-se que a esfera pública pressupõe um espaço de interação dos indivíduos que debatem decisões, estabelecendo uma relação entre participação e argumentação pública. A implementação da democracia deliberativa é entendida como um espaço onde cidadãos se reúnem publicamente, tendo legitimidade para decidir interesses comuns a partir de um processo de discussão coletiva pautado na cooperação e no diálogo sobre as questões levadas a cabo pelas instituições estatais.

Como se viu, a democracia deliberativa requer, indo além das questões da diversidade e do conflito, primeiramente um efetivo comprometimento do governo, relacionado diretamente com o fato de que em processos de democracia deliberativa, como é o caso do OP, este compromisso torna-se fundamental para sua efetividade. Viu-se também a importância de um desenho institucional que operacionalize os princípios da democracia deliberativa, na medida em que possibilite a efetivação deste ideal democrático.

Da mesma forma, destacou-se a importância da atuação da sociedade civil, constituindo-se como elemento central na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política, com uma ação propositiva visando interesses em comum.

Estas variáveis da democracia deliberativa – compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa, apresentaram diferenças e semelhanças nos casos estudados, cuja análise permite uma maior compreensão de seus resultados.

No caso de Blumenau, como se verificou, o governo não incorporou o processo do OP (desde sua implementação) como uma de suas prioridades, demonstrando inclusive momentos de tensão entre as deliberações do OP e determinados segmentos do governo, como foi o caso de algumas secretarias. A falta de priorização do OP no município refletiu também nos investimentos de recursos financeiros para o programa, expondo o OP ao descrédito, fragilização e desconfiança por parte da população, que não viu concretizar o atendimento de suas demandas. Identificou-se ainda que a responsabilidade pela condução do processo ficou restrita aos membros da equipe do OP, gerando uma sobrecarga e desgaste para responder aos anseios da população que cobrava as prioridades eleitas.

Quanto ao desenho institucional em Blumenau, verificou-se nesta variável algumas debilidades responsáveis por impactar negativamente a autonomia do OP no município, tendo em vista um conjunto de fatores: a descontinuidade do processo que deveria ser anual, nos anos de 1999, 2001 e 2003; a prestação de contas deficitária e as dificuldades na distribuição dos recursos financeiros entre as regiões. Este quadro, como se viu, leva a ressaltar a necessidade de mudanças na configuração do desenho institucional do OP de Blumenau. Mudanças estas que já estão em andamento atualmente (2004), mas que ainda não foram disponibilizadas para que pudessem ser analisadas.

No caso de Chapecó, observou-se um compromisso com a proposta do OP, desde sua implementação, bem como esforços para uma gestão com transparência e com a intenção de mobilizar a participação da população em programas e projetos instituídos pelo poder público. Esta análise, como se pode perceber, deve-se a uma ampla prestação de contas e a divulgação do OP e outras políticas e programas adotados pelo governo. Identificou-se que houve condições efetivas para o cumprimento dos planos de investimentos discutidos pela população. O OP de Chapecó não se mostrou isento de conflitos na relação governo e OP, principalmente devido à tradição de práticas clientelistas dos agentes políticos. Entretanto, ressalta-se a importância e o papel do poder executivo, bem como seu compromisso com a participação da população na definição dos investimentos da cidade, potencializando o sucesso desta experiência.

Quanto às configurações do desenho institucional do OP de Chapecó, percebeu-se que há estímulo para a participação democrática, possibilitando a solução das demandas almejadas pela população. Entre os fatores ressaltados como proporcionadores de resultados positivos do desenho institucional no OP do município, viu-se que os mais relevantes são: a continuidade do processo anualmente, a discussão face-a-face das deliberações do OP, a escolha dos delegados em espaços comunitários (nos bairros e não em grandes assembleias regionais) e a autonomia e articulação dos conselheiros. Assim, pressupõe-se que o desenho institucional de Chapecó possibilita a efetivação de um ideal democrático deliberativo.

Dessa forma, verifica-se em Chapecó uma combinação positiva entre o compromisso do governo e um desenho institucional possibilitador de um ideal democrático deliberativo.

Já no que se refere a variável tradição associativa, diante das experiências de OP nos dois municípios, alguns elementos merecem ser analisados com mais cuidado, entre eles o critério da participação no OP como universal (sem representação por entidade organizada).

Ressalta-se aqui o impacto do mesmo critério na relação do OP com estas entidades em Blumenau e Chapecó. Apesar do critério de participação no OP em Blumenau e Chapecó permanecer o mesmo, ou seja, a participação no processo ser universal, sem cadeira cativa para entidades organizadas, os impactos nas organizações comunitárias parecem ter sido diferentes.

Enquanto que em Chapecó houve uma aproximação das entidades comunitárias com o OP, possibilitando o questionamento e o afastamento da maioria dos sujeitos que insistiam numa ação conservadora, clientelista e centralizadora, (a exemplo das Associações de Moradores e da UNICHAP – União das Associações de Moradores de Chapecó), em Blumenau, apesar de inicialmente ter havido uma participação e mobilização das Associações de Moradores para a consolidação do OP, refletido no número de participantes nas atividades do OP que contavam com a mobilização dessas Associações Comunitárias, estas mesmas associações foram se afastando no decorrer do processo.

Reflexo disso, entre outras questões já mencionadas anteriormente, é a postura da UNIBLAM - União das Associações de Moradores de Blumenau e de algumas Associações de Moradores, que demonstraram não ter incorporado o OP como um espaço de atendimento das demandas, procurando solucionar suas reivindicações através de outros canais que não o OP. Como se viu, este procedimento revela também uma desconfiança com o processo do OP em Blumenau, haja vista os problemas acarretados com o descomprometimento do governo para com este programa participativo.

Cabe salientar ainda que nas pesquisas de Andrade (1994) sobre a criação das Associações de Moradores em Blumenau, (que em sua maioria foram criadas de modo institucionalizado com relações clientelistas e conservadoras), a autora comenta o fato de que na cidade de Blumenau existe uma tradição de dinamização das entidades associativas,

demonstrando uma forte capacidade de organização em prol de algo em comum, um objetivo ou situação emergente de problemas adversos de qualquer natureza que venha a afetar o município. Exemplo disso foram as enchentes em Blumenau que demonstraram uma capacidade de organização e de solidariedade muito forte para limpeza, assistência aos desabrigados e outras soluções que a situação demanda.

Sendo assim, Blumenau torna-se um caso interessante no que diz respeito a variável tradição associativa, pois ao mesmo tempo em que se percebe uma grande mobilização coletiva para o OP (considerando o aumento de participação no processo enfatizada no item do desenho institucional), a participação acaba contaminada pelas tradições clientelistas que, presentes também nas entidades comunitárias, são levadas para o interior do processo.

O conceito de capital social parece bastante interessante para analisar a forte capacidade de organização e a dinamicidade das entidades associativas. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de investigações que dêem conta de esclarecer estas relações que, no nosso entendimento, apresentam instigantes questões para a análise desta variável no OP de Blumenau.

Quanto a Chapecó, viu-se que a participação da população no OP aumentou gradativamente desde o ano de implementação. Entretanto, assim como em Blumenau, o OP de Chapecó não está livre do clientelismo e paternalismo na atuação das Associações de Moradores. Porém, este município vem sofrendo impacto positivo em virtude do alto grau de compromisso governamental e do desenho institucional. Do mesmo modo, ao mesmo tempo em que se observou um aumento da participação, a população começou a questionar antigas lideranças e começa a surgir novas entidades associativas.

Sobre o OP de Chapecó, novamente ressalta-se a necessidade de mais pesquisas qualitativas e quantitativas para obter-se um perfil dos participantes do OP de Chapecó, haja vista a necessidade de compreender mais profundamente algumas questões que não foram apreendidas

neste estudo, como a relação do OP e a dimensão urbano-rural no município. Destaca-se nesse momento a dificuldade de pesquisar Chapecó, tendo em vista a pouca produção de conhecimento sobre o associativismo local, sendo que a produção centra-se essencialmente aos movimentos do campo, como o MST. Abre-se dessa maneira um amplo campo exploratório para futuros trabalhos.

Enfim, cabe ressaltar o OP enquanto um processo de gestão participativa da população, na elaboração, definição e controle do orçamento público municipal, que está à mercê de determinações específicas que conformam o sucesso ou fracasso em seu resultado. Como se viu, algumas dessas determinações podem ser verificadas enquanto variáveis da democracia deliberativa: compromisso governamental, desenho institucional e tradição associativa.

O estudo comparativo de experiências de OP contribui tanto para o debate democrático atual - considerando a importância do OP para se pensar em alternativas frente aos limites da democracia representativa e enquanto um conjunto de inovações na área de argumentação e deliberação, como para aqueles que pretendem implementar o OP em diferentes contextos, de forma que é preciso atentar-se para as variáveis aqui analisadas, a fim de criar condições positivas para o desenvolvimento de futuras experiências.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. “Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre.” In: **Cadernos IPPUR/UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. N° 1, Ano 1. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

ALBA, Rosa S. **Espaço Urbano: os agentes de produção de Chapecó**. Chapecó: Argos, 2002.

ANDRADE, Edinara T. de. **Democracia participativa, orçamento participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC**. Porto Alegre, 2000. Programa de Doutorado em Ciência Política. UFRGS. (projeto em andamento).

_____. **As organizações político partidárias (subdiretórios) da década de 70 e as relações com a estrutura das atuais associações de moradores de Blumenau**. Blumenau: FURB, 1996a. Relatório Final de Pesquisa - Departamento de Serviço Social FURB. (mimeo).

_____. **A força do povo: do clientelismo diádico ao clientelismo de massas**. Blumenau: Letra viva, 1996.

_____. **Reconstituição da história das associações de moradores de Blumenau**. Blumenau: FURB, 1994, Relatório Final de Pesquisa - Departamento de Serviço Social, FURB. (mimeo).

ANDRADE, Edinara T. de & MOURA, Reidy Rolim de. **Desafios da democracia participativa: o orçamento participativo de Blumenau e seu impacto sobre as associações de moradores**. Blumenau: FURB, 2001. Relatório Final de Pesquisa - Departamento de Serviço Social, FURB. (mimeo).

_____. **Poder local, participação popular, descentralização e clientelismo: a experiência do orçamento participativo de Blumenau**. Blumenau: FURB, 2000. Relatório Final de Pesquisa - Departamento de Serviço Social, FURB. (mimeo).

_____. _____ **As mediações entre o poder político local e a população.** Blumenau: FURB, 1999. Relatório Final de Pesquisa - Departamento de Serviço Social, FURB. (mimeo).

ARENDDT, Hannah. **Los Orígenes del totalitarismo.** Madri: Taurus, 1974.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DE SANTA CATARINA – AMOSC. **Relatório do plano básico de desenvolvimento ecológico-econômico.** Chapecó: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/SC, 1996.

AVRITZER, Leonardo & Navarro, Zander. (orgs) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez Editora, 2003.

AVRITZER, Leonardo. “Modelos de deliberação democrática”. In: SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. **Democratizar a Democracia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** Projeto Democracia Participativa. Avritzer, Leonardo. (coord.). Disponível na página www.democraciaparticipativa.org/arquivos/pesquisas. Consultada em 30 de Agosto de 2002a.

_____. “Teoria democrática, esfera pública e participação local”. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, nº 2, jul./dez. 1999.

_____. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova.** São Paulo, nº 39, p. 149-174, 1997.

_____. Além da dicotomia Estado/Mercado: Habermas, Cohen e Arato. In: Novos estudos CEBRAP, nº 36, julho 1993. pp. 213-222.

BAIERLE, Sérgio. A explosão da experiência: Emergência de um novo princípio ético-político político nos movimentos sociais urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, Arturo (orgs). **Cultura e política dos movimentos sociais latino-americanos.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

BOSCHI, Renato R. (Org.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

COLLAÇO, Roberto L. **Inovações institucionais em gestões participativas: limites, possibilidades do orçamento participativo de Florianópolis (1993/96) para romper com as formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas.** Florianópolis, 1999. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina. 1998.

COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. In: **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo. Nº 47, p. 179-192, 1997.

_____. **Categoria analítica em passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil.** BIB, Rio de Janeiro, nº 43, p. 3-25, jan./jul., 1997a.

_____. Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. In: **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo. Março, nº 38, p. 38-52, 1994.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades.** São Paulo: Paz e terra, 2002, p. 279-301.

DIAS, Márcia R. **Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.** Rio de Janeiro, 2000. Tese (Doutorado) Instituto Universidade de Pesquisa do Rio de Janeiro.

FEDOZZI, Luciano J. **O Poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo editorial, 2000.

FUCHS, Daniela. **Os Impasses do Orçamento Participativo: Redução no volume de recursos e atraso nas obras afeta credibilidade do programa.** Jornal de Santa Catarina, Blumenau, 24 e 25 de Maio de 2003.

GRUPO de Estudos a Construção democrática – GECD. **Os Movimentos Sociais e a construção democrática. Sociedade Civil, esfera Pública e Gestão Participativa.** Idéias, v. 5 nº 2/v.6 nº 1, p. 7-122, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Direito e Democracia: Entre facticidade e validade.** Tradução de Flavio Beno Sieneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HASS, Mônica. **Democracia e Governabilidade em gestões municipais democráticas: a experiência participativa em Chapecó (SC) e em Santo André (SP).** Programa de Doutorado em Sociologia Política. UFSC. (projeto em andamento).

HOLANDA, Sérgio. B. **Raízes do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

KRISCHKE, Paulo J. "Movimentos sociais e democratização no Brasil: necessidades radicais e ação comunicativa." In, **Ciências Sociais Hoje.** São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1990.

LEAL, Vitor N. **Coronelismo, enxada e voto.** Rio de Janeiro: Forense, 1976.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Campinas, 2002, Tese de Doutorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas.

NAVARRO, Z. **Affirmative e democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre.** Programas sociales, pobreza y participación ciudadana. Cartagena, 1998.

NÚCLEO de Estudos sobre os Movimentos Sociais - NEPEMOS. **Mudanças e Tendências do Associativismo civil de Blumenau: estudo qualitativo das décadas de 1920 a 1950.** Departamento de Serviço Social. Centro de Ciências Humanas e da Comunicação. FURB, 2003. (Relatório Preliminar).

NYLEN, William, R. Testing the empowerment thesis: the participatory budget in BH and Betim, Brazil. **Comparative Politics**, v. 34, nº 02, Janeiro, 2002.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: qualidade de vida para todos. **Cartilha do Governo Popular.** Blumenau, 1997.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A decisão nas mãos do cidadão. **Cartilha da Prefeitura Municipal de Chapecó.** Chapecó, 1997.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: **Prestação de Contas**. Chapecó, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BLUMENAU. **Dados gerais do município**. Disponível em: <www.blumenau.sc.gov.br> Acesso em 02 de Setembro de 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **Conhecendo Chapecó**. Disponível em <www.chapeco.sc.gov.br>. Acesso em 08 de Setembro de 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **Congresso da Cidade**. Chapecó, 2001.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fudação Getulio Vargas, 1996.

ROUSSEAU, Jean. **Do Contrato Social**. São Paulo: Victor Civita, 1973. (Coleção Os Pensadores).

ROVER, Oscar J. **O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural**. Projeto Democracia Participativa. Avritzer, Leonardo. (Coord.). Disponível na página <www.democraciaparticipativa.org/arquivos/pesquisas>. Acesso em 30 de Agosto de 2002.

_____. O Orçamento Participativo em Chapecó e sua dimensão rural. In: Avritzer & Navarro (orgs.), **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

SANTOS, Boaventura de S. e AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (org). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS,

SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SHERER-WARREN, Ilse & KRISCHKE, Paulo. **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SILVA, Marcelo K. A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: **A Inovação Democrática no Brasil**. Avritzer, Leonardo & Navarro, Zander. (org.), Cortez, São Paulo, 2003.

SILVA, Marcelo K. **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. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese de Doutorado, Pós Graduação em Sociologia.

SILVA, Maria Salete da. **Conselhos Municipais dos direitos da criança e do adolescente do médio vale do Itajaí/SC. : O perfil, o conteúdo e os organizadores da agenda**. Florianópolis: UFSC, 2000. Dissertação de Mestrado.

SILVA, Rosy W. **O Orçamento Participativo enquanto espaço de Participação Popular – a experiência de Blumenau no ano de 1997**. Florianópolis: UFSC, 1999.

TELLES, Vera da Silva. **Sociedade Civil e a construção de espaços públicos. Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo, 1994, p. 91-102.

VALCARENGHI, Cristiane R. S. **A organização dos moradores da região do bairro São Pedro: uma experiência de dominação e exclusão**. Chapecó: UNOCHAPECÓ. Monografia curso de Serviço Social, 2001.

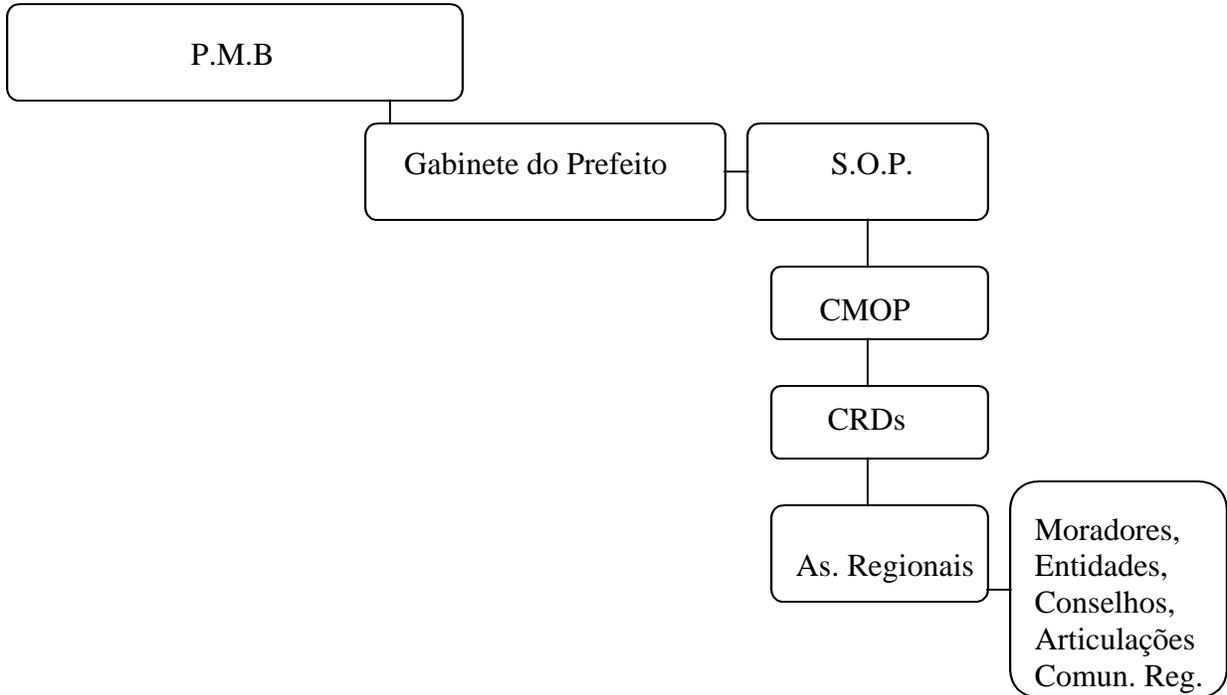
WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: Avritzer & Navarro (orgs.), **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

_____. **Private executives, legislative brekers, and participatory publics: bulding local democracy in Brazil**. University of Texas, 2000.

6 ANEXOS

ANEXO 01

Organograma do OP de Blumenau.



ANEXO 02

Organograma do OP de Chapecó.

