

MARCIO JOSÉ BULGARELLI

**PODER LOCAL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR:
IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EXPERIÊNCIA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
(2001-2004)**

Maringá
Dez/2007

MARCIO JOSÉ BULGARELLI

**PODER LOCAL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR:
IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EXPERIÊNCIA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
(2001-2004)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Estadual de Maringá, para obtenção do título de Mestre em História (Área de Concentração: Política, Movimentos Populacionais e Sociais. Linha de Pesquisa: Política e Movimentos Sociais).

Orientador: Professor Doutor Angelo Aparecido Priori.

Maringá
Dez/2007

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

B933p Bulgarelli, Marcio José
Poder local, democracia e participação popular :
implantação e desenvolvimento da experiência do orçamento
participativo no Município de Maringá (2001-2004) / Marcio
José Bulgarellii. - Maringá, PR : [s.n.], 2007.
190 f. : il. color.

Orientador : Prof. Dr. Angelo Aparecido Priori.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Maringá. Programa de Pós-graduação em História, 2007.

1. Orçamento participativo - Maringá, PR - Políticas
Pública. 2. Orçamento Público - Maringá, PR. 3. Gestão
Municipal. 4. Orçamento participativo - Maringá, PR -
Implantação. I. Universidade Estadual de Maringá. Programa
de Pós-graduação em História. II. Título.

CDD 21.ed.352.498162

MARCIO JOSÉ BULGARELLI

**PODER LOCAL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR:
IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EXPERIÊNCIA DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ
(2001-2004)**

Aprovado em: ___/___/_____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Angelo Aparecido Priori (Orientador)

1º Examinador

2º Examinador

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus todo poderoso, dono de tudo que eu sou e provedor do meu ser.

A minha mãe Edna Cecília Bulgarelli, mulher forte e destemida que com sua coragem e determinação, sempre me colocou a frente do meu tempo.

A Jhonatan Gonçalves Perin, amigo inseparável que em meio aos momentos de desequilíbrio sempre soube me entender e estar ao meu lado.

Ao meu orientador, professor Dr. Angelo Priori, grande homem e profissional que desde os tempos da minha graduação vêm orientando os meus trabalhos.

O pior analfabeto
é o analfabeto político
Ele não ouve, não fala, não participa
dos acontecimentos políticos.
Ele não sabe que o custo da vida,
o preço do feijão, do peixe, da farinha,
do aluguel, do sapato e do remédio
dependem das decisões políticas.
O analfabeto político é tão burro
que se orgulha e estufa o peito
dizendo que odeia política.
Não sabe o imbecil
que da sua ignorância política
nascem a prostituta, o menor abandonado,
o assaltante e o pior de todos os bandidos,
que é o político vigarista, pilantra, corrupto
e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.

Bertolt Brecht (Poeta e Dramaturgo alemão)

O Analfabeto Político

PODER LOCAL, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ (2001-2004)

Resumo:

O objetivo deste trabalho foi pensar a participação da sociedade civil organizada na política contemporânea, destacando as formas representativas e ideológicas que estiveram presentes no processo do Orçamento Participativo de Maringá, ocorrido entre os anos de 2001 a 2004. Investigamos de que maneira a experiência do Orçamento Participativo contribui para a democratização das relações entre o poder público municipal e a população. Tratou-se de uma pesquisa do tipo empírico-teórico que adotou como metodologia o estudo de caso. Como procedimentos, registramos e descrevemos as seqüências de acontecimentos que circundaram esta proposta política do executivo municipal para a população, trabalhando com fontes documentais e entrevistas orais, realizadas com autoridades e cidadãos que participaram do processo. As análises revelarem que hábitos e os costumes comumente praticados no cenário político nacional, também são reproduzidos na conjuntura política local. Características arraigadas na cultura política brasileira tais como as praticas do clientelismo e a tutela política praticada junto à população, também figuraram em Maringá. Mesmo com a tentativa do poder público local de incentivar a participação popular na política, o velho *jeito* de fazer política e a visão apática da sociedade em relação ao meio político permanece.

Palavras Chave: Poder Local; Democracia; Participação Popular; Orçamento Participativo; Maringá.

LOCAL POWER, DEMOCRACY AND PARTICIPATION PEOPLE: IMPLEMENTATION AND DEVELOPMENT OF EXPERIENCE OF THE BUDGET PARTICIPATIVO IN TOWN OF MARINGÁ (2001-2004)

Abstract:

The objective of this work was thinking the participation of civil society organizations in contemporary politics, highlighting ways and ideological representative who attended the Participatory Budget process of Maringá, occurred between the years 2001 to 2004. Investigated how the experience of the Participatory Budget contributes to the democratization of relations between the authorities and the local population. It was a kind of empirical research - that theoretical methodology adopted as the case study as procedures, and describes the recorded sequences of events that circundaram this policy of the municipal executive for the people, working with documentary sources and oral interviews held with authorities and citizens who participated in the process. The analysis shows that habits and customs commonly practiced in the national political scene, are also reproduced in the local political climate. Features embedded in the Brazilian political culture such as practices of patronage and the umbrella policy practiced with the population, also figured in Maringá. Even with the attempt of the local authorities to encourage popular participation in politics, the old way of doing politics and the vision apathetic society in relation to the political environment remains.

Key Words: Local Power; Democracy; Popular participation; Participativo budget; Maringá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Foto 01: Assembléia do Orçamento Participativo em Maringá, Paraná, 2001..... | 14 |
| Figura 01: Ciclo do Orçamento Participativo em Maringá..... | 97 |
| Figura 02: localidades que cobriam as regiões do município de Maringá durante a realização do Orçamento Participativo, aqui numeradas e denominadas por cores..... | 99 |
| Figura 03: Estrutura de Funcionamento do Orçamento Participativo na Prefeitura Municipal de Maringá..... | 100 |
| Mapa 01: Localização de Maringá..... | 90 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 01 : Critério para a eleição de delegados do OP..... | 96 |
| Quadro 02: Universo do Conselho do Orçamento Participativo 2001..... | 103 |
| Quadro 03: Participação nas Assembléias Gerais do OP (2001 a 2004)..... | 106 |
| Quadro 04: Prioridades do município de Maringá por ano..... | 107 |
| Quadro 05: Prioridades do Município de Maringá por Regiões..... | 108 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 01 – Evolução das Experiências do OP no Brasil..... | 52 |
| Gráfico 02 – Cidades de Concentração do OP e o seu IDH..... | 53 |
| Gráfico 03 – Municípios que Utilizam o OP por Número de Habitantes..... | 83 |
| Gráfico 04 – Porcentagem dos Municípios que Utilizam o OP por Região..... | 83 |
| Gráfico 05 – Municípios que Adotaram a Gestão Participativa 1997-2000 por Partido Político do Prefeito..... | 84 |
| Gráfico 06 – Cidades Brasileiras que Realizam o Orçamento Participativo..... | 85 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC – Estado do Acre
AL – Estado de Alagoas
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CODEM – Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá
CEB's – Comunidade Eclesial de Base da Igreja Católica
COFOP – Coordenadoria de Organização e Formação do Orçamento Participativo
COMFORÇA – Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo
CMEIs – Centros Municipais de Educação Infantil
CMNP - Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
COP – Conselho do Orçamento Participativo
COTEPLAN - Coordenadoria Técnica de Planejamento do Orçamento Participativo
ES – Estado do Espírito Santo
FEABAM – Federação das Associações de Bairros de Maringá
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
GOP - Coordenação Geral do Orçamento Participativo
LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MG – Estado de Minas Gerais
MOC - Movimento de Organização Comunitária
MS – Estado do Mato Grosso do Sul
ONG's - Organizações Não Governamentais
ONU - Organizações das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PFL - Partido Da Frente Liberal
PI – Plano de Investimentos
PMDB - Movimento Democrático Brasileiro
PMM – Prefeitura Municipal de Maringá
PPA - Plano Plurianual
PP – Partido Progressista
PR – Estado do Paraná
PSB - Partido Social Democrático
PSDB – Partido Da Social Democrata Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RJ – Estado do Rio de Janeiro
RS – Estado do Rio Grande do Sul
SC – Estado de Santa Catarina
SP – Estado de São Paulo
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFRS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UEM – Universidade Estadual de Maringá
SISMAR – Sindicato dos Servidores Municipais de Maringá
UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| APRESENTAÇÃO | 14 |
| INTRODUÇÃO | 14 |
| Capítulo I | |
| O Orçamento Participativo e o Debate sobre a Democracia Representativa | 33 |
| 1. A democracia em Debate | 33 |
| 1.1 O Cultural e o Político nos Movimentos Sociais | 35 |
| 1.2 Ampliando o Cânone Democrático | 36 |
| 1.3 Construindo uma Nova Compreensão de Espaços Públicos | 38 |
| 1.4 A Emergência de uma Nova Cidadania: a Cidadania Ativa | 39 |
| 1.5 Ampliando e Aprofundando a Democracia | 41 |
| 1.6 Construindo Novos Paradigmas de Reformas do Estado e de Gestão Pública | 45 |
| 2. O Orçamento Participativo e seus Impactos nas Discussões sobre a Construção Democrática | 47 |
| 2.1 Democracia e Participação Social | 50 |
| Capítulo II | |
| Algumas Experiências do Orçamento Participativo no Brasil | 54 |
| 1. Orçamento Público no Brasil | 54 |
| 2. As Experiências do Orçamento Participativo no Brasil | 58 |
| 3. As Experiências de Orçamento Participativo Municipal | 63 |
| 3.1 O Orçamento Participativo e a Experiência de Porto Alegre | 69 |
| 3.2 Referências a Outras Práticas de Orçamento Participativo: as Experiências de Belo Horizonte e Betim em Minas Gerais | 71 |
| 3.3 Outras Experiências de Orçamento Participativo no Brasil | 76 |
| 4. Evolução do Quadro do Orçamento Participativo no Brasil | 82 |

Capítulo III

Orçamento Participativo em Maringá 86

| | |
|---|-----|
| 1. Antecedentes | 86 |
| 2. Contexto Histórico | 88 |
| 3. A Implantação, a Organização e o Funcionamento do Orçamento Participativo em Maringá | 93 |
| 4. As Reuniões do Orçamento Participativo | 104 |
| 4.1 Primeira Rodada | 104 |
| 4.2 Rodadas Intermediárias | 104 |
| 4.3 Segunda Rodada | 105 |
| 4.4 Participações nas Assembléias | 105 |
| 5. Hierarquizações das Demandas | 107 |
| 6. Elaboração do Orçamento | 110 |
| 7. Existia Apatia Política? | 113 |
| 8. Limites e Desafios | 115 |
| 9. Avanços | 117 |

CAPITULO IV

O Orçamento Participativo Entre a Gestão e a Interação 120

| | |
|--|-----|
| 1. Introdução | 120 |
| 2. As Tradições da Política Local e o Olhar Sobre o Outro | 121 |
| 3. O Funcionamento, as temáticas e o olhar sobre os agentes sócias: a gente comum o povo | 127 |
| 4. Concepção Política: o olhar sobre o próprio papel e os objetivos do Orçamento Participativo, inclusive enquanto instrumento pedagógico | 134 |
| 5. As falas sobre a participação da população, delegados e petistas nas assembléias do Orçamento Participativo | 142 |
| 6. As falas sobre o Orçamento Participativo e os outros agentes sociais: a Câmara de Vereadores, o Núcleo Dirigente na Prefeitura e as elites locais | 151 |
| 7. As falas sobre limites, desafios e conquistas do Orçamento Participativo | 159 |

Considerações Finais 165

Referências Bibliográficas 177

INTRODUÇÃO



Foto 1

Assembléia do Orçamento Participativo em Maringá, Paraná, 2001
Fonte: arquivo do Partido dos Trabalhadores

1) Apresentação:

O objetivo deste trabalho foi pensar a participação da sociedade civil organizada, na política¹ contemporânea, destacando as formas representativas e ideológicas presentes no Orçamento Participativo que ocorreu no município de Maringá no Paraná entre os anos de 2001 a 2004.

¹ Aqui o político se apresenta numa perspectiva global *In* RÉMOND, René. *Por uma História Política*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. 472 págs. E compreende o lugar onde se articulam o social e sua representação, a matriz simbólica onde a experiência coletiva se enraíza e se reflete ao mesmo tempo *In* ROSANVALLON, Pierre. *Por uma História Conceitual do Político*. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 9-22, jan. 1995.

O orçamento Participativo² é o sistema onde a população participa juntamente com membros da prefeitura na escolha dos destinos dos investimentos a serem implementados posteriormente pela prefeitura municipal. A administração pública da cidade de Maringá buscava a participação da população na organização, planejamento e aplicação de uma parte do orçamento municipal que era destinado a esse programa. A idéia foi trazida de Porto Alegre, onde membros da administração municipal foram aprender como aplicar e desenvolver o programa. No momento de sua implantação na cidade, Maio de 2001, boa parte dos cidadãos maringaenses se interessou pelo processo e passaram a participar do programa que era uma proposta do executivo municipal para a cidade.

Durante a execução do Orçamento Participativo no município, não houve grandes mudanças em relação aos hábitos e costumes da cultura política local. Seja pelos vereadores e políticos em geral que continuavam mantendo o velho *habitus*, no sentido de intermediar soluções para as necessidades de populares (na intenção do voto), seja pela reprodução da história do município, de poucas tradições em programas públicos propositivos, como era o caso do Orçamento Participativo.

Se por um lado as relações com a população permaneciam tuteladas como dantes, não podemos negar que em meados de 2001 (início do OP em Maringá), havia certo interesse da população em participar do Orçamento Participativo, se considerada a relação com a proporcionalidade demográfica do município.

Enfim o Orçamento Participativo foi um programa indutor, desenvolvido pela administração pública a época, onde a população buscava principalmente bens e serviços públicos. É claro que as relações políticas paternalistas continuavam existindo. Mas mesmo em doses homeopáticas o sistema aconteceu e deixou suas marcas no tempo como veremos no texto que segue.

² Orçamento Participativo é uma forma de controle e participação social sobre o orçamento público que teve início com o Conselho Popular de Vila Velha – ES, no período de 1986 a 1988 com a realização de debate público do orçamento municipal com o prefeito Magno Pires e a sociedade. Como metodologia de gestão pública participativa, o OP ganhou destaque nacional e internacionalmente com a experiência de Porto Alegre-RS, em 1988, na então gestão do prefeito Olívio Dutra in CARVALHO, Maria do Carmo A. A., FELGUEIRAS, Débora. *Orçamento Participativo no ABC*. São Paulo: Polis, 2000. 80p. (Publicações Polis, 34).

2) Problematização da Pesquisa:

Nos anos 80, vários trabalhos acadêmicos demonstraram interesse em compreender o surgimento e a proliferação, no período que marcou a transição brasileira, de diversos tipos de movimentos sociais na cena política do país³. No final do regime militar, boa parte daqueles movimentos canalizou suas reivindicações para exigir governos mais permeáveis e abertos à participação social.

Essa reivindicação esteve fortemente presente no processo de formulação da Constituição de 88, que parecia, como resultado, dar maior atenção ao quesito democracia participativa.

Nesse clima de conquistas de canais participativos e do restabelecimento das eleições diretas em Estados e municípios, no final da década de 80, multiplicaram-se pelo país governos municipais abertos à participação da sociedade civil, revelando a possibilidade de que houvesse uma inclusão de diferentes setores no processo que envolve as decisões políticas.

É nesta direção que se destaca o surgimento, nas diferentes esferas de governo, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, com vários recortes temáticos – criança e adolescente, saúde, educação, etc. Segundo Elenaldo Teixeira⁴ as experiências dos Conselhos foram referências para a Constituinte nos arranjos institucionais visando à participação da sociedade no controle, fiscalização e proposição de atos e decisões governamentais.

Também as Organizações Não Governamentais - ONG's, marcaram veementemente esse processo descentralizador de consolidação democrática, pela criação de diversos espaços de interlocução com o Estado na produção, implementação ou monitoramento das políticas públicas. As ONG's, que antes eram conhecidas pela assessoria prestada aos movimentos sociais, agora

³ Dentre estes trabalhos, podemos citar: FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editora, 1997; SADER, Eder (1988): *Quando novos personagens entraram em cena*, Rio de Janeiro: Zahar, 1988; TELLES, Vera da Silva. 1994. Sociedade Civil e a construção de espaços públicos. In: Dagnino, Evelina (org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

⁴ TEIXEIRA, E. C. Movimentos Sociais e Conselhos. In: *A Participação Popular nos Conselhos de Gestão*. Cadernos ABONG. N. 15, julho de 1996. Pág. 08.

passavam a atuar como atores políticos com voz própria neste processo de abertura para participação no âmbito institucional⁵.

Uma das práticas mais inovadoras de gestão democrática em nível local, surgida no Brasil pós-autoritário, é o Orçamento Participativo – OP⁶. O Orçamento Participativo ganhou visibilidade no Brasil a partir do ano de 1989, quando foi implementado na cidade de Porto Alegre na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). Reconhecido internacionalmente como prático modelo de democracia participativa, o OP tem como proposta a ampliação da participação da população no processo que envolve a decisão sobre as prioridades orçamentárias do município.

Estas diferentes experiências de participação, particularmente a experiência do OP, chamaram a atenção de vários analistas⁷, que procuraram compreender os significados que elas trazem para a construção da democracia no Brasil.

Considera-se que, a partir dessas experiências, a sociedade civil alarga o campo da democracia no Brasil, redefinindo as relações Estado-sociedade, uma vez que cidadãos tradicionalmente excluídos passariam a tomar parte no processo decisório. Essa redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, salienta-se, passa também pelo questionamento de uma concepção fortemente arraigada na nossa formação social: a de que o Estado tem o poder exclusivo para definir políticas e implementar ações públicas⁸.

Análises com estas mesmas perspectivas procuraram mostrar que estas experiências permitem pensar a democracia para além das regras que caracterizam um regime político, pois o que está em jogo no seu processo de

⁵ DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino Evelina (org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. pág. 103-115.

⁶ AVRITZER, L. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte In DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pág. 17.

⁷ São reconhecidos, dentro outros, os trabalhos de ALVARES, Sonia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Ademar. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino – americano*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000; PONTUAL, Pedro de carvalho. *O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizados dos Atores da Sociedade Civil e do Estado*. Tese de Doutorado. PUC. São Paulo, 2000; TEIXEIRA, E. C. Movimentos Sociais e Conselhos. In: *A Participação Popular nos Conselhos de Gestão*. Cadernos ABONG. N. 15, julho de 1996.

⁸ SILVA, Carla Almeida. *Explorando novos caminhos para a democracia: os desafios da participação popular na gestão pública e o movimento de alfabetização de jovens e adultos na cidade de São Paulo – MOVA- (1989-1992)*, 1998. 165p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Unicamp – São Paulo.

desenvolvimento é a construção de uma cultura política democrática⁹. Nesta direção, coloca-se como possibilidade à superação dos arraigados modelos de autoritarismo que permeiam nossa sociabilidade política.

A construção de uma cultura democrática, no interior dessas experiências, coloca em questão a própria necessidade de que a cidadania brasileira seja posta em novas bases. “O direito a ter direitos”, apontados por vários autores, é um desafio direto às relações clientelistas, que constituem referências fundamentais para as relações políticas entre as elites e as massas. A cultura dos direitos cria uma cidadania mais ativa, o que significa que os cidadãos estarão menos passíveis de submeter-se às relações dessa natureza.

É por isso que alguns autores, ao analisar o saldo da transição brasileira, pontuam que foi a luta contra o autoritarismo que permitiu com que reavaliássemos nossa tradicional cultura ambígua em relação à democracia¹⁰. A construção de esferas públicas mais permeáveis à participação questionou o padrão das políticas dominantes e excludentes, e fez com que novos potenciais culturais de democratização emergissem. Não que tivéssemos alcançado o exercício pleno da Democracia, afinal práticas políticas tradicionais estiveram à frente de todo processo de transição e ainda continuam fortemente hegemônicas no presente. Mas, bebendo em fontes homeopáticas de autonomia democrática, a sociedade civil pode se sentir mais disposta a experimentar gradualmente a sensação de ocupar espaços públicos decisórios que pareciam estar longe do seu alcance.

Esse debate acerca da participação popular em espaços públicos foi amplamente desenvolvido por analistas do campo social. Cabe a este projeto de pesquisa, recuperar o viés histórico dessa seqüência de acontecimentos singulares que vêm marcando a vida da sociedade brasileira na contemporaneidade. Afinal, esse momento impar na história política deste país, faz-se de vital importância, haja vista o período conturbado que foi deflagrado

⁹ PAOLI, M C e TELLES, V S (1996): Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo, UNICAMP, mimeog. Publicado em inglês em ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (Orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

¹⁰ WEFFORT, F. *Por que Democracia?* 3^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

pelo Militarismo de 1964, posteriormente convertido em participação da sociedade civil organizada nas instituições governamentais.

Esses movimentos, por sua vez, sucederam em consonância aos anseios de autonomia dos *novos sujeitos históricos*¹¹ frente à opressão do regime autoritário. Estes acontecimentos deflagraram ações coletivas, que resultaram em benefício de todo tecido social. Não sem razão o alemão Karl Marx em todo sua vasta produção científica, assinalou que concomitante a produção de sua história, o homem também é afetado por ela. Escrever essa *história nova* que reserva espaço *a vez e a voz do popular*¹² é imprescindível. Esta pesquisa acontece, portanto *in memória* do povo brasileiro. Povo colonizado tido como pouco reflexivo, descrente de seu passado e pouco ativo em relação ao seu presente. Conduzidos em suas ações na maior parte dos acontecimentos, os habitantes da Terra de Vera Cruz necessitam se reconhecer neste processo e atuar nele.

O presente trabalho buscou pensar a participação da sociedade civil organizada, na política contemporânea, destacando as formas representativas e ideológicas presentes no Orçamento Participativo de Maringá entre 2001 a 2004, (re) visitando o passado político e sócio-histórico que marcou este acontecimento, assinalando os principais aspectos que tornaram possível esse sistema político até então inédita no cenário municipal. Não foi pretensão desta pesquisa esgotar todos os acontecimentos que circundam esse tema. O objetivo é contribuir para que os milhões de brasileiros que destoam nesta nação mantenham consciência de seu papel histórico frente ao recente paradigma político que se desenha na realidade política brasileira.

Para além do desenvolvimento dos fatores sociais concretos, existem marcas deixadas no tempo que a partir de então deram conta de formular uma nova postura cultural frente à tradição política do Brasil. Semelhante à boa parte dos municípios brasileiros administrados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a sucessão dos acontecimentos políticos empreendidos na cidade de

¹¹Esta expressão designa uma coletividade com identidade e organização práticas, através da qual seus membros defendem seus interesses e expressam suas vontades, constituindo-se em lutas sociais. *in* SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987,

¹² Esta expressão é utilizada *in* DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Ed. Relume-Dumará, 1995.

Maringá não fugiu a esta regra. O alargamento no campo de decisões públicas, bem como a flexibilização no relacionamento do executivo para com a sociedade civil maringaense, também aqui marcaram todo o processo histórico. Em vista disso a presente pesquisa objetivou descrever e narrar os fatos que circundaram essa experiência local do Orçamento Participativo no município de Maringá no período de 2001 a 2004, estabelecendo uma reflexão sobre a seqüência de acontecimentos que cercaram a história deste município.

3) Quadro teórico:

Cresce na contemporaneidade, no âmbito dos movimentos sociais, das ONG's, de gestões públicas democráticas e de parcelas da intelectualidade, a compreensão da proliferação de práticas participativas, de bases da sociedade, nos setores públicos, implicando em uma redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil. Nesse novo contexto, a participação popular aparece como elemento substantivo para possibilitar efetivamente uma ampliação da base democrática de controle social sobre as ações do Estado.

Segundo Pedro Pontual de Carvalho¹³, estas práticas participativas geradas tanto a partir das organizações da sociedade civil como da ação indutora do Estado, criaram uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre ambos os atores. Na verdade através deste novo processo tem-se a ampliação e o aprofundamento da prática democrática e da construção de uma cidadania ativa. Esse *processo pedagógico*, como o chama o autor, é de extrema valia para que os atores envolvidos, políticos e a população em geral, possam aprender a exercer seus direitos e a cumprir os seus deveres de cidadão no cumprimento do exercício democrático brasileiro.

Perante o longo processo de emergência da sociedade civil brasileira pode-se afirmar que os anos 80 reservaram importantes conquistas aos diversos atores da sociedade civil, em especial aos movimentos sociais. Estes

¹³ PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizados dos Atores da Sociedade Civil e do Estado* (Tese de doutoramento). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica (PUC), 2000.

movimentos, que vinham se organizando desde os anos 70, fortaleceram-se nos anos 80 e imprimiram importantes marcas na Constituinte de 1988, no plano dos direitos sociais e da criação de espaços de representação de atores coletivos na elaboração e gestão de políticas públicas. Tais mecanismos, denominados genericamente Conselhos de Gestão, foram também inscritos posteriormente em diversas constituições estaduais e em várias leis orgânicas municipais. Com a nova Carta Constitucional, ocorreu no plano institucional uma descentralização política e administrativa em que os municípios passaram a ter que arcar com responsabilidades antes atribuídas ao nível estadual ou federal.

No plano dos governos locais que se desenvolvem na contemporaneidade as práticas mais fecundas de realização de políticas sociais eficientes. Isto é, aquelas entendidas como capazes de promover uma redistribuição da renda e uma efetiva democratização da relação do Estado com a sociedade civil.

É também em 1988, que as forças democráticas e populares conquistam um número expressivo de importantes prefeituras, abrindo um ciclo de governos locais que apostam fortemente no princípio da inversão de prioridades (expressando assim ações concretas que priorizam o resgate da dívida social do poder público com os setores excluídos) e nas mais diversas práticas de participação popular na elaboração, gestão e controle social das políticas públicas desenvolvidas por aqueles governos.

Dentre essas práticas, as experiências de Orçamento Participativo municipal adquirem especial relevância, na medida em que a discussão e a deliberação pela população acerca das prioridades do orçamento público pretendem possibilitar a prática da inversão de prioridades, da transparência administrativa, da desintermediação da aplicação dos recursos públicos e, sobretudo alterar substantivamente a forma de relação da população com o poder público.

Ao decidir sobre a peça orçamentária que é elemento chave da orientação das ações de um governo, espera-se que a população exercite de fato sua cidadania e, em última instância, alterem-se as relações tradicionais do Estado com a Sociedade Civil marcadas por uma profunda herança elitista e

autoritária e pela prática sistemática do clientelismo. Para muitos autores a questão diz respeito às possibilidades da construção, entre Estado e sociedade, de espaços públicos que dêem visibilidade aos conflitos e ressonâncias às demandas sociais, permitindo, no cruzamento das razões e valores que conferem validade aos interesses envolvidos, a construção de parâmetros públicos que (re) inventem a política¹² no reconhecimento dos direitos como medida de negociação e deliberação de políticas que afetam a vida de todos¹³.

Todo esse processo de redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil vem provocando a emergência de uma nova compreensão do significado de espaços públicos, da constituição da cidadania, da prática da democracia, dos padrões de gestão pública e da construção de uma nova cultura política. Através de ações concretas a sociedade civil vem imprimindo traços singulares a formulação da história brasileira. Para tanto, o registro desse período histórico no Brasil, é imprescindível. Haja vista a importância dessa seqüência de acontecimentos singulares que circundam esse fenômeno e os novos significados que ele traz para a escrita da história deste país. Este trabalho situou os aspectos teóricos presentes neste contexto, bem como analisou através de estudo de caso a contribuição das práticas do Orçamento Participativo maringense, tendo em mente a construção de um novo paradigma histórico-político capaz de possibilitar novos aprendizados e novas formas de relacionamento entre os atores que o constrói.

Para o quadro teórico aqui esboçado, é de suma importância relatar os novos caminhos que desenham o campo da disciplina histórica e que por sua vez dão embasamento e direciona o desenvolvimento de todo este projeto. Quando refletimos sobre a História do Tempo Presente, como é o caso do tema aqui apresentado, não podemos deixar de trabalhar com a História

¹² A participação da população em arenas públicas, já de muito vive em crise no Brasil. Desde o período imperial, com a imposição do Estado institucional pelo alto, sem a presença das bases populares, até os governos populistas e ditatoriais mais contemporâneos, a prática da política é para poucos in CARVALHO, José Murilo. *A Constituição da Ordem: A Elite Política Imperial Brasileira*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

¹³ PAOLI, M C e TELLES, V S (1996): Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo, UNICAMP, mimeog. Publicado em inglês em ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Arturo (Orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

Política¹⁴. Trata-se de uma história que favorece a pequenos pedaços do passado, aspectos de um cotidiano nem sempre relevante, embora curioso, por vezes original e até mesmo ponderável. Para René Rémond:

"É um falso dilema este de quererem nos encerrar em certas escolas – a alternativa entre o reconhecimento de um determinismo da história ordenada a realizar um único fim, ou a sua dissolução numa infinidade de situações sem rima nem razão. Para não se deixar reduzir à lógica de nossos sistemas de pensamento e de interpretação, a experiência histórica não escapa da nacionalidade. Pode-se admitir que, assim sendo, a história apresenta algumas grandes diretrizes e que os processos pelos quais se manifestam e se efetuam comportam, a cada momento, uma pluralidade de combinações." E conclui: "a realidade social é mais rica, mais variada, complexa do que a imagem simplificada que propõem todos os sistemas de explicação".¹⁵

A Nova História Política, segundo Rémond, preenche todos os requisitos necessários. Ao se ocupar do estudo da participação na vida política e dos processos eleitorais, integra todos os atores, mesmo os mais modestos, no jogo político, perdendo assim seu caráter elitista e individualista e elegendo as massas como seu objeto central. Seu interesse não está voltado para a curta duração, mas para uma pluralidade de ritmos que combina o instantâneo e o extremamente lento. Para Rémond, há um conjunto de fatos que se sucedem em um ritmo rápido e aos quais correspondem datas precisas, mas outros fatos se inscrevem em uma duração mais longa - é a história das formações políticas e das ideologias, em que o estudo da cultura política ocupa um lugar importante para a reflexão e explicação dos fenômenos políticos, permitindo detectar as continuidades no tempo de longa duração. Finalmente, segundo o autor, a história política também pode dispor de grandes massas documentais passíveis de quantificação, tais como dados eleitorais e partidários, para citar os mais expressivos.

Outro ponto a ser destacado nesse movimento de renovação é o contato da história com outras disciplinas, como a ciência política, a sociologia, a lingüística ou a psicanálise, que abriu novos campos e trouxe novos aportes. A pluridisciplinaridade possibilitou o uso de novos conceitos e técnicas de investigação, bem como a construção de novas problemáticas. O núcleo inicial

¹⁴ Para essa reflexão utilizamos como referência o trabalho de RÉMOND, René. *Por uma História Política*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. 472p.

¹⁵ LEITE LINHARES, Maria Yedda. Por que a História Política? *In Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 13, 1994, p. 7-19.

dessa renovação partiu da Fondation Nationale de Sciences Politiques e da Universidade de Paris X - Nanterre, que funcionaram como espaços de integração para especialistas de origens e formações diversas. Entre eles, destaca-se o nome de René Rémond, a dimensão política dos fatos sociais ganha novos espaços, num processo chamado por Rémond de "renascimento da história política". Segundo este autor, essa tendência deve ser entendida em ligação com duas ordens de fatores: as transformações sociais mais amplas, que propiciaram o retorno do prestígio ao campo do político, e a própria dinâmica interna da pesquisa histórica.¹⁶

Narrar fatos, levantar biografias de notáveis ou tampouco produzir relatos literários não é praxe da Nova História. Longe do cientificismo positivista, autores contemporâneos¹⁷ da década de 80 falam na produção de uma *História-Problema*¹⁸ e não mais de uma *História-Narração*. De uma História Política que trabalha o desenrolar dos acontecimentos do tempo presente, os jogos de disputas que o caracterizam e seu significado na vida em coletividade. De uma História Holística que não mais se atenha ao factual e aos particularismos de um período. E nesse sentido, nada mais sensato que trabalhar a História política do município de Maringá, refletindo sobre a experiência do Orçamento Participativo na montagem dessa seqüência de acontecimentos que marcam esse momento.

Buscando a compreensão do todo social a História se tornou uma ciência social. E para René Rémond o contado com a Ciência Política fez com que o tema da participação na vida política passasse a ocupar um espaço fundamental na História. Para o autor, a Nova História Política integra todos os atores que moldam o processo histórico, e sem individualismos ou exclusões

¹⁶ MORAES FERREIRA, Marieta. A Nova "Velha História": o retorno da História Política In *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992, p. 265-271.

¹⁷ FLAMARION CARDOSO, Ciro, PÉREZ BRIGNOLI, Héctor. *Os Métodos da História*. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1983. 3ª Edição.

¹⁸ Fazer História de maneira pela qual uma época, um país ou grupos sociais procuram construir respostas a uma dada realidade "A história política não pode ser percebida como uma instância enclausurada no sótão de uma casa onde a única porta de entrada é o porão." Nesta descrição, o político não é uma instância ou um domínio entre outros da realidade. É o lugar onde se articula o social e sua representação, a matriz simbólica na qual a experiência coletiva se enraíza e se reflete por sua vez. Com esta demarcação mais ampla do espaço do político, Rosanvallon abre novas alternativas para o estudo dos fenômenos políticos entendidos enquanto campo de representação do social in ROSANVALLON, Pierre. *Por uma História Conceitual do Político*. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 9-22, jan. 1995.

permite detectar a continuidade do tempo. Para o desenvolvimento de tal pesquisa, nada melhor que um olhar histórico cuja especificidade reserve lugar à gestão do social (Política). Afinal, o historiador tem por vocação interrogar-se sobre o sentido dos fatos e formular hipóteses explicativas sobre os movimentos do homem. Desse modo, é em nome de uma *História Total* que se busca depreender o processo do Orçamento Participativo em Maringá, desvelar suas causas mais profundas, estudando um período que ainda não caiu num passado encerrado e aprofundar a reflexão crítica sobre esse objeto histórico. Até por que não há objeção com relação ao político na elaboração do processo histórico. O político se refere à realidade e tem por objetivo geri-la. Na verdade não há história mais total que a da participação na vida política. Por isso o estudo dessa Política Pública maringaense é de extrema valia.

Pierre Rosanvallon¹⁹ descreve a História Política como lugar onde se articula o social e sua representação. A matriz simbólica onde a experiência coletiva se enraíza e é refletida, identificando um *nó histórico* em volta do qual se articula novas racionalidades políticas, sociais e organizacionais. Uma História Conceitual, defende o autor, onde os conceitos de igualdade, soberania e democracia emanam inteligibilidade, situações e princípios de ativação. Uma História relacionada à modernidade política ligada a emergência progressiva do indivíduo como figura geradora do social. Na verdade, a obra do historiador tem como meta fazer da História Conceitual um recurso do tempo presente. O historiador interpreta o passado à luz do presente. A História interpretada dessa forma, é o lugar em que ocorrem encontros de forças contrárias cujo resultado final explica os avanços e os recuos das idéias surgidas.

4) Metodologia:

Nosso trabalho foi realizado na cidade de Maringá e teve como objeto à experiência do Orçamento Participativo local. Foi investigado de que maneira a experiência do Orçamento Participativo contribui para a democratização das

¹⁹ ROSANVALLON, Pierre. *Por uma História Conceitual do Político*. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 9-22, jan. 1995.

relações entre o poder municipal e a população, bem como se efetuou os registros cabíveis referentes às seqüências de acontecimentos que circundam essa proposta. Trata-se de pesquisa do tipo empírico-teórico que, em função da diversidade das práticas do Orçamento Participativo existentes em todo Brasil, adotou a metodologia do estudo de caso.

Acredito que esta metodologia, além de trabalhar a bibliografia específica que trata da experiência do OP no Brasil, proporcionou um estudo descritivo mais minucioso acerca dos aprendizados dos diversos atores envolvidos e da formulação dos acontecimentos que a endossam. Isto porque o processo do Orçamento Participativo é visto como um fenômeno recente na história política do Brasil que necessita ser mais bem redimensionado em sua extensão e amplitude segundo o viés histórico. Haja vista que uma gama de autores do campo social já o fizeram. Daí decorreu a importância de que, no estudo do caso de Maringá, se realize o resgate histórico do desenvolvimento do processo do Orçamento Participativo no período de 2001-2004, bem como as transformações e significados que a ele se lhe impõe.

Devido às pretensões de poder universalizar algumas das conclusões deste estudo, adquiriu relevância especial, além do referencial teórico mais global, poder situar a experiência do OP de Maringá no panorama mais geral das experiências de OP em andamento hoje no Brasil e dos estudos a seu respeito.

Não poderia deixar de relatar a importância dessa pesquisa, tendo em vista que sua realização implicou no prosseguimento dos estudos de Iniciação Científica realizados na graduação do Curso de Ciências Sociais, onde em um primeiro momento²⁰ busquei focar a experiência do Orçamento Participativo de Maringá sob o prisma empírico, através da realização do trabalho de campo feito com o aval de participações em reuniões, questionamentos e entrevistas abrangendo diferentes segmentos sociais e que em um segundo momento²¹ se firmou definitivamente através de uma reflexão teórica que discorri sobre os

²⁰ BULGARELLI, M. J. Orçamento Participativo: Desafios e Perspectivas para a Democratização das Relações entre o Poder Público Municipal e a Sociedade. Projeto de Iniciação Científica-PIC/CNPq-UEM, 2002. Orientação da Professora Dr. Carla Cecília Rodrigues Almeida Silva, do DCS.

²¹ BULGARELLI, M. J. O Orçamento Participativo e o Debate sobre a Construção da Democracia no Brasil. Projeto Institucional de Bolsas de Iniciação Científica-PIBIC/CNPq-UEM, 2003. Orientação do Prof. Dr. Angelo Priori, do DHI.

impactos desta nova proposta participativa nas discussões referentes à construção democrática.

Levando em consideração o fato de que já dispúnhamos de material coletado sobre o tema abordado²², para este estudo busquei realizar entrevistas: a) com as pessoas que participavam diretamente do Orçamento Participativo para com isso identificar e analisar como eles se enxergam no processo b) com a população para perceber qual foi a sua avaliação sobre a experiência participativa e sobre seus participantes; c) com os membros do poder executivo e secretariado competente, na prefeitura e em instituições sociais de relevância na cidade para poder perceber qual a concepção política de relacionamento entre Estado e sociedade que fundamenta essa proposta; d) com um dos mentores do Orçamento Participativo em Maringá, Pastor Rubem, figura atuante em todo processo; e) e com os principais dirigentes de cada setor em que a cidade foi dividida para este projeto político, almejando alcançar uma visão mais ampla do sistema.

Em relação aos procedimentos que utilizamos para trabalhar com os dados, não poderíamos deixar de mencionar os grandes trabalhos escritos por historiadores que se pautaram em fontes oficiais. A história tradicionalmente preza pela comprovação dos fatos através de documentação oficial. No entanto não podemos deixar de mencionar que novos procedimentos de coleta, descrição e análise dos dados também podem ser utilizados.

Concordamos com a metodologia analítica de Thompson. Na obra *A miséria da teoria* (1981), notadamente no capítulo intitulado *Intervalo: a lógica histórica*, o autor propõe desenvolver em defesa do materialismo histórico, algumas proposições que definem a *lógica histórica*. Trata-se de um método lógico de investigação adequado a materiais históricos, pois possibilita o estudo dos fenômenos em movimento e exige constantes modificações nos seus procedimentos de análise, para captar os movimentos do evento histórico. Essa lógica inclusive evidencia-se no modo como Thompson conduz a

²² O material coletado refere-se às entrevistas realizadas entre os meses de Março a Junho do ano de 2002 com a senhora Márcia Pazinato (coordenadora da Pastoral da Criança da Paróquia Santa Maria Goréti) e com os senhores Walter Guerlles (presidente da Câmara de Vereadores de Maringá), Victor Diego Santander Gortari (ex-conselheiro e delegado do Orçamento Participativo) e Elias Canuto Brandão (diretor de Organização e Formação do Orçamento Participativo), coletadas pelo autor deste projeto durante a realização do Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) realizada na graduação do curso de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá.

investigação, no “diálogo” que estabelece com a empiria, especialmente na pesquisa que desenvolveu sobre a formação da classe operária inglesa, na qual examina seu “auto fazer-se” como um processo ativo que se deve tanto à ação humana como aos condicionamentos sociais²³.

Para Thompson, a experiência é gerada na vida material e estruturada em termos de classe. Nessa concepção, homens e mulheres atuam como sujeitos, não exatamente como sujeitos autônomos, mas

[...] como pessoas que experimentam suas situações e relações produtivas determinadas como necessidades e interesses e como antagonismos, e em seguida ‘tratam’ essa experiência em sua *consciência* e sua *cultura* (as duas outras expressões excluídas pela prática teórica) das mais complexas maneiras (sim, ‘relativamente autônomas’) e em seguida (muitas vezes, mas nem sempre, através das estruturas de classe resultantes) agem, por sua vez, sobre sua situação determinada²⁴.

Os munícipes em Maringá experimentaram a sensação de participar do Orçamento Participativo. Escolheram suas obras e se relacionaram com o poder público no sentido de satisfazer suas necessidades materiais. Muitos eram pessoas comuns e se deixavam levar pelas manobras políticas, outros conheceram o sistema e se envolveram nele.

5) Fontes:

Quanto aos materiais trabalhados, quero mencionar que referente à experiência do Orçamento Participativo, apesar da pouca lembrada, a Prefeitura Municipal de Maringá dispõe de arquivos e banco de dados com as informações sobre este processo, que serão investigadas.

Tal como atesta Thompson à experiência de um grupo social²⁵ trazida a público com este trabalho, traduz múltiplas visões da experiência que expressava a tentativa de inclusão da participação da população na política

²³ THOMPSON, E. P. A miséria da teoria ou um planetário de erros. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

²⁴ THOMPSON Op. Cit. pág. 182.

²⁵ THOMPSON, E.P. As Peculiaridades dos Ingleses e outros artigos. Campinas: Unicamp, 2001, pág. 26.

local. Foi uma tentativa não apenas de resgatar o conjunto do programa que previa a participação social na política, segundo a realidade dos membros que o vivenciaram. Foi uma construção da história, como atesta Thompson²⁶, entendida como compromisso com a vida e os desejos de homens e mulheres reais que participaram diretamente do sistema do Orçamento Participativo em Maringá.

Trabalhei com as entrevistas, buscando a opinião de pessoa que participaram diretamente no processo. Desde autoridades ao cidadão comum, todos demonstraram suas impressões em relação ao processo. Em sua grande parte não foi à *gente simples* quem falou a este trabalho. Os entrevistados foram escolhidos levando em conta: a) facilidade de acesso; b) participação no processo; c) conhecimento sobre o processo.

Enfim durante a realização das entrevistas sobre o processo do Orçamento Participativo de Maringá, as lembranças²⁷ da memória dos entrevistados perpetuarem-se na história. Por ocasião das gravações, não dispúnhamos de nenhum documento de confronto dos fatos que pudessem servir de modelo. Essas descrições são um ponto de vista, uma versão do acontecimento histórico ocorrido na política maringaense. Enquanto pesquisador, fomos observador participante, ao mesmo tempo, sujeito indagador do entrevistado, e objeto ouvinte e registrador da memória do depoente.

Nesse sentido, como trabalhei com entrevistas, é imprescindível informar as técnicas do trabalho oral²⁸. Para isso esclarecesse-se que a pesquisa empírica de campo aqui empreendida esta indissolivelmente ligada à reflexão metodológica de uma História Construída. A História Oral requer a utilização do gravador e posterior conservação das fitas. E mais importante que isso. Na verdade, ela constitui um corpo teórico singular, diretamente relacionado às práticas que a constitui. O uso sistemático do testemunho oral permite o esclarecimento amplo de processos que não pode ser entendidos em toda sua complexidade como é o caso dos movimentos sociais contemporâneos. O

²⁶ THOMPSON, Op. Cit. pág. 45.

²⁷ BOSI, Ecléa. *Memória e Sociedade: lembranças de velhos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1994, págs. 37-38.

²⁸ Para as reflexões aqui desenvolvidas tomo como referencia o trabalho de MORAES FERREIRA, Marieta; AMADO, Janaína. *Usos e Abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. 277p.

depoimento oral é fundamental para descoberta de reações da sociedade, ou como ela viveu seu passado, a partir de uma visão distinta das fontes documentais impressas. À medida que os depoimentos são gravados, transcritos e publicados, torna-se possível conhecer a própria visão que os diferentes seguimentos têm das suas vidas e do mundo ao seu redor²⁹. Além disso, somente a História Oral possibilita o *estranhamento* que tanto almejam os antropólogos³⁰ e que faz menção tanto ao passado quanto ao presente. Na verdade o relato pessoal pode assegurar a transmissão de uma experiência coletiva. A preparação e a realização de entrevistas bem como o tratamento e a difusão do acervo são considerados as novas tecnologias de informação disponíveis na contemporaneidade³¹. Mas como pensar o tempo presente? O pesquisador não necessita de um distanciamento temporal frente a seu objeto? A partir dos anos 80, os historiadores da História do Tempo Presente³² responderam que o pesquisador é contemporâneo de seu objeto e divide com os que fazem a História, as mesmas categorias e referências. Para Marc Bloc (dos *Annales*) “A incompreensão do passado nasce afinal da ignorância do presente”. Trabalhar sobre os acontecimentos que os historiador pode vivenciar, (a presença física em seu tempo e no seu tema) certamente garante àquele que escreve a História Imediata o testemunho. O historiador (enquanto (d) escreve a história), nunca ignora o rigor científico, mas tão somente é igualmente mais um dos atores desta, em relação direta com seu tema³³. Também a História Oral é indispensável por que somente a mesma permite perceber com maior clareza as articulações entre as percepções e representações dos atores, bem como as determinações e interdependências que tecem os laços sociais.

Os laços sociais que regem a vida em sociedade também estão descritos nas páginas oficiais de documentos que descrevem a passagem do

²⁹ Esta vertente teórica esta desenvolvida in MONTENEGRO, Antonio Torres. História Oral e Memória: a cultura popular revisitada. 3ª edição. São Paulo: Contexto, 1994, pg. 16-18.

³⁰ GADET, Françoise, HAK, Tony. Por uma análise automática do discurso: uma introdução na obra de Michel Pêcheux. Campinas: Ed. UNICAMP, 1997

³¹ N esta obra a autora analisa as etapas de preparação, realização e tratamento dispensado as entrevistas orais in ALBERTI, Verena. Manual de História Oral. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, 236p.

³² Para a discussão da História do Presente, ver: CHAUVEAU, Agnés; TÉTARD, Philippe. Questões para a história do presente. Bauru: Edusc, 2001.

³³ CHAUVEAU, Agnés; TÉTARD, Philippe Op. Cit. pág. 20.

homem no tempo. Nesse sentido é de suma importância informar nosso debruçar sobre o arquivo particular do Partido dos Trabalhadores. Composto, dentre outros, de pareceres formais da prefeitura Municipal de Maringá, pautas, atas e listas de presenças das reuniões do Orçamento Participativo, os documentos puderam nos balizar quanto à localização dos acontecimentos no tempo. Como norte para o trabalho, buscamos contrastar muitas daquelas informações colhidas juntos aos depoimentos orais, com o que rezava a documentação oficial. Através desses papéis inclusive pudemos preencher e lapidar muitas das lacunas que não se encaixavam em meio à poeira das vozes que livremente falaram a este trabalho e que por vezes não se eximiram em nos fornecer suas visões próprias do processo. Locais de investimentos, prioridades temáticas, participação popular, intervenção e propostas do executivo, exigências e reivindicações populares, foram analisados em meio aos *vícios* que norteiam a política maringaense, levando em conta um misto de desprezos populares pelo *fazer* política (no sentido de compreensão dos tramites para aplicabilidade de recursos públicos) e participação atuante de munícipes interessados em desvendar todo aquele processo. Muitos participaram e buscaram exercer sua cidadania, outros apenas continuaram desdenhando daquilo que não reconheciam ser parte do seu cotidiano.

6) Organização do Trabalho:

Na organização desta dissertação, dividimos o trabalho em quatro capítulos para que os interessados pudessem realizar a leitura completa da obra ou optar pela leitura parcial da mesma sem que isso pudesse prejudicar o exame do tema investigado.

O Capítulo I - *O Orçamento Participativo e o Debate sobre a Democracia Representativa*, busca traçar a relação do OP com o processo democrático, bem como discutir suas contribuições e os limites impostos para a consolidação desse programa político.

Para o Capítulo II apresentamos os números do OP pelo Brasil. Levantamos algumas experiências locais, suas especificidades e apontamos

dentre outros fatos, a grande generalização que ocorre com este modelo participativo pelas cidades brasileiras.

No Capítulo III em pauta o caso do OP de Maringá. Contribuições, limites e representação presentes nesta forma de política participativa. Em destaque a ideologia pujante de seus líderes e os vícios tradicionais da política brasileira presentes nesta experiência municipal.

Já no Capítulo IV os entrevistados que participaram do Orçamento Participativo traçam um panorama sobre o desenvolvimento do processo. Neste capítulo o leitor poderá tirar suas próprias conclusões através da leitura descritiva das entrevistas, onde sistematizamos os principais depoimentos a respeito do Orçamento Participativo em Maringá. Os entrevistados falam livremente sobre suas experiências vivenciadas durante a implementação e desenvolvimento desse programa. Muito utilizada por antropólogos, o resgate histórico através da memória dos personagens que participam de determinado acontecimento, tem lugar cada vez mais assegurado dentre as diversas formas de análise histórica. Na oralidade quem narra à história vivenciada com o passar do tempo, são os próprios personagens, testemunhos oculares desses momentos.

O acúmulo de experiência vivenciada pelos participantes do Orçamento Participativo em Maringá nos permitiu trabalhar com oralidade. O objetivo foi reconstituir a história política do município tendo como pano de fundo o processo do Orçamento Participativo, ocorrido em Maringá entre os anos de 2001 a 2004. Neste capítulo esse sistema político foi contado livremente pelos participantes do processo, com toda sua subjetividade, sem perder de vista os aspectos oficiais retratados nos documentos que nos serviram de parâmetro para esta empreitada. É importante destacar que as falas dos entrevistados registradas neste capítulo foram reproduzidas de acordo com seu formato original, sem intervenção do pesquisador. Dessa maneira a interpretação também poderá ser compartilhada com o leitor.

Capítulo I

Orçamento Participativo e o debate sobre a democracia representativa

A amizade do Rei é desejável justamente porque, num país como o Brasil, não basta ser cidadão para ter direitos de cidadão. Nossa grande ânsia por Pasárgada vem desta consciência do Estado não como algo que nos serve, mas como um clube de poucos no que é preciso ser membro por que a alternativa é ser sua vítima¹

1. A democracia em debate

Diversas experiências de participação da sociedade na política² brasileira têm chamado a atenção de analistas nas últimas décadas, que procuraram compreender os significados que ela traz para a construção da democracia no Brasil. A partir dessas experiências, considera-se que a sociedade civil passou a alargar o campo da democracia no Brasil, redefinindo as relações Estado-sociedade, uma vez que os cidadãos tradicionalmente excluídos passaram a tomar parte no processo das decisões políticas.

Essa redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, salienta-se, passou também pelo questionamento de uma concepção fortemente arraigada na nossa formação social, segundo a qual somente o Estado tem o poder exclusivo para definir políticas e implementar ações públicas³.

Na verdade análises com estas mesmas perspectivas, mostraram que estas experiências permitem pensar a democracia para além das regras que caracterizam um regime político, pois o que está em jogo no seu processo de desenvolvimento é a construção de uma cultura política democrática. Nesta

¹ VERÍSSIMO, Luis Fernando. Jornal Zero Hora. Porto Alegre. Revista Zero Hora, pág. 16, 1994.

² Aqui política é empregada como o lugar onde a participação no poder, ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou grupos dentro do Estado (WEBER, Max. A política como vocação in Ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963, pág. 97-153).

³ SILVA, Carla Almeida. Explorando novos caminhos para a democracia: os desafios da participação popular na gestão pública e o movimento de alfabetização de jovens e adultos na cidade de São Paulo – MOVA- (1989-1992), 1998. 165p. Dissertação (Mestrado em Ciência

direção, coloca-se como possibilidade a superação dos arraigados modelos de autoritarismo que permeiam nossa sociabilidade política. Fala-se na construção de uma cultura democrática, no interior dessas experiências, colocando em questão a necessidade da cidadania brasileira ser posta em novas bases. Nesse sentido “o direito a ter direitos”, apontado por vários autores, é um desafio direto às relações clientelistas que constituem referências fundamentais para as relações políticas entre as elites e as massas. Enfim, esta cultura dos direitos cria uma cidadania mais ativa entre os cidadãos.

É por isso que alguns autores, ao analisar o saldo da transição política brasileira, pontuam que foi a luta contra o autoritarismo que permitiu uma reavaliação da nossa tradicional cultura ambígua em relação à democracia⁴. Na verdade a construção de esferas públicas mais permeáveis à participação popular, questionou o padrão das políticas dominantes e excludentes da comunidade no meio político, fazendo com que novos potenciais culturais de democratização emergissem.

Não que tivéssemos alcançado o exercício pleno da democracia, afinal práticas políticas tradicionais estiveram à frente de todo processo de transição e ainda continuam fortemente hegemônicas no presente. Até porque, o quadro social desolador de pobreza e exclusão presente na América Latina dos anos 90, somou-se às políticas capitalistas, configurando um terreno bastante complexo para a consolidação dos regimes democráticos que foram instaurados na região a partir dos anos 80. Nessa direção, algumas experiências de participação social foram concebidas para transferir a sociedade civil responsabilidades de executar programas e projetos sociais já definidos pelo Estado, ficando cada vez mais ao longe a capacidade social efetiva de interação e intervenção nos espaços de decisão política.

Apesar disso, as múltiplas experiências de participação que ocorreram no Brasil nas últimas décadas desencadearam um forte debate a respeito das possibilidades de uma radicalização democrática. Neste capítulo, propomos “mapear” parte desse debate, tentando perceber como a concepção de democracia foi reavaliada face à emergência dos movimentos sociais na cena pública,

⁴ WEFFORT, F. *Por que Democracia?* 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

particularmente, na participação em canais institucionais de formulação de políticas públicas, como é o caso do Orçamento Participativo.

1.1 O cultural e o político nos movimentos sociais

Alvarez, Dagnino e Escobar⁵ discutem como a prática dos novos movimentos sociais a partir dos anos 80 e 90 iluminaram as relações constitutivas entre cultura e política. A percepção da dupla dimensão contida na prática desses movimentos sociais – o cultural e o político – implica, ou melhor, obriga um reexame das concepções tradicionais de cultura, política e, conseqüentemente, da democracia.

De início observamos que os movimentos sociais contemporâneos reclamam um enfoque que - ao contrário de separar as esferas da cultura e da política - indaga sobre as “dimensões políticas do cultural” e as “dimensões culturais do político”. Nesse sentido considera-se que os laços constitutivos entre cultura e política implicam em redefinir a própria visão de cultura e de política que está em jogo.

Nessa visão a cultura é política porque os significados são constitutivos dos processos que buscam redefinir o poder social, ocorrendo quando, por exemplo, apresentamos concepções alternativas de mulher, natureza, raça, economia, democracia ou cidadania.

Dessa forma, ao desestabilizar os significados culturais dominantes, os movimentos sociais põem em ação uma “política cultural”. Observando pouco mais de perto a reconceituação do aspecto político no estudo dos movimentos sociais, devemos compreender a política para além de um conjunto de atividades específicas (como votar) que ocorrem em espaços institucionais claramente delimitados como os partidos, por exemplo. Nos mais variados espaços de sociabilidade ocorrem também lutas de poder.

Na verdade os significados presentes nas práticas sociais revelam visões e concepções de um mundo permeadas por certa representação do poder. Uma

⁵ ALVARES, Sonia, DAGNINO, Evelina e ESCOBAR, Ademar. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino – americano*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000;

nova concepção descentrada de poder fundamenta essa maneira de entender as dimensões políticas do cultural e, portanto, ilumina a presença da política nos mais variados espaços da vida social. Refletir sobre as dimensões culturais do político implica, nessa perspectiva, admitir que as relações de poder “expressam, produzem e comunicam significados”. Com isso, mais do que admitir uma “presença” cultural nas relações de poder e nas estruturas políticas de forma geral, pretende-se reconhecer que o cultural é mesmo constitutivo do político. Resgatado esse conceito, sublinha-se que é a cultura quem determina a própria definição do que é político ou não. Pensar, portanto, nas relações entre cultura e política nos permite alargar os próprios conceitos político-culturais. Nesse contexto, por cultura compreende o processo coletivo e incessante de produção de significados que molda a experiência social e configura as relações sociais.

Perpassando essas discussões, nos movimentos sociais para além do aspecto material reivindicado, sobrepõe-se também o aspecto cultural na medida em que pobres e marginalizados se apresentam em primeira instância como “pessoas com direitos”, de forma a recuperar perante o quadro assistido, sua dignidade e estatuto de cidadãos e de seres humanos.

Portanto, aos movimentos sociais interessa mais que o (re) estabelecimento da democracia formal liberal, na medida em que suas práticas revelam novos significados às noções de direitos, espaços públicos e privados. E esse processo revela definições alternativas do que consideramos como político.

Os movimentos sociais buscaram transformar os discursos dominantes e as práticas excludentes da “democracia”. Desse modo, a política cultural posta em prática pelos movimentos sociais, ao contestar e dar novo significado à política, passa a promover culturas políticas alternativas, além é claro de ampliar e aprofundar o conceito de democracia.

1.2 - Ampliando o cânone democrático

Partindo da exposição de como a democracia foi conceituada por autores clássicos, como Weber e Schumpeter, Santos⁶ mostra como no final no século XX

⁶ SANTOS, Boaventura. (org). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pag. 13-71.

assistiu-se a processos políticos que depositaram um novo olhar sobre a democracia.

A democratização ocorrida nos anos de 1970 no sul da Europa e nos anos de 1980 na América Latina colocou novos atores na cena pública, instaurando uma disputa pelo significado da democracia e possibilitando a constituição de uma nova gramática social e de um novo relacionamento entre Estado e sociedade. O que por sua vez fez da esfera do poder o mais novo recanto de experimentação para os movimentos sociais.

Essa experimentação se assentou em tentativas de articulação entre Democracia representativa e Democracia participativa, particularmente no nível local. Neste caso, o melhor exemplo vem da experiência do Orçamento Participativo ocorrido no Brasil em Porto Alegre.

Para refletir sobre essas experiências, podemos resgatar o pensador Jürgen Habermas⁷. Para o autor a esfera pública é um espaço no qual indivíduos heterogêneos, desiguais na esfera privada, pode se colocar numa situação de relativa paridade através de um processo discursivo produtor de consensos. No sistema do OP podem ocorrer manipulações dos envolvidos no processo por grupos políticos, mas a intenção é trazer a comunidade para discussão orçamentária junto com a prefeitura e fazer com que também ela possa deliberar sobre as demandas públicas.

Tomando novos caminhos observamos que democracia liberal procura estabilizar a tensão entre Capitalismo e Democracia. Isso porque a acumulação do capital é prioridade em relação à redistribuição social. A bem da verdade, o objetivo é não “sobrecarregar” o regime democrático com demandas sociais que coloquem em risco a prioridade da acumulação sobre a redistribuição. E as práticas participativas subvertem esse cenário, já que colocam a ênfase na inclusão política de grupos sociais e na demanda que esses trazem para os espaços de decisão.

Nos vários processos políticos, é hegemônico o fato dos vários atores participantes implantarem as experiências de democracia participativa questionando uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial, autoritário e discriminador. Sabemos ser notório o fato de os hábitos e

⁷ HABERMAS, Jürgen. *Soberania Popular com procedimento: um conceito normativo de espaço público*. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n.26., págs. 100-113. mar., 1990.

costumes da população ser flexíveis, ao passo que cultura política é quase imutável. Nas experiências do Orçamento Participativo no Brasil, o princípio da participação democrática deixa em evidencia uma população anônima que através desse processo, também quer ver seus desejos realizados. Os incrédulos poderiam questionar sobre a morosidade no processo ou que os participantes apenas almejam bens materiais. Mas é o início de um processo.

1.3 - Construindo uma nova compreensão de espaços públicos

Evelina Dagnino, ao analisar o significado das experiências de participação popular na gestão pública destaca a transformação das relações entre o Estado e a Sociedade e a sua contribuição para a criação de um novo tipo de espaço público e declara que:

Essas experiências apontam exatamente que essa redefinição não é apenas dos modos de tomada de decisões no interior do Estado como também dos modos como se dão as relações Estado-sociedade. Além disso, não parece haver dúvida quanto ao fato de que elas expressam - e contribuem para reforçar - a existência de sujeitos-cidadãos e de uma cultura de direitos que inclui o direito de ser co-participante da gestão da cidade. Mais ainda, eu diria que esse tipo de processo contribui para a criação de um espaço público onde os interesses comuns e os particulares, as especificidades e diferenças podem ser discutidas⁸.

Ao analisar o significado das práticas do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre, Genro nos fala da construção de uma *esfera pública não estatal* que visa assegurar o controle público sobre as ações do Estado e, em última instância, construir um novo tipo de relação entre Estado e Sociedade Civil.

O elemento central do poder público é a peça orçamentária e a sua construção democrática e participativa, via uma esfera pública não-estatal, legitimada por contrato político a partir do governo; e esta construção traduz o momento mais importante de uma co-gestão estatal e pública não estatal, estimuladora de consensos majoritários, a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses 'subalternos' tendem a se tornar os

⁸ DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino Evelina (org.). Anos 90 Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. pág. 110-111;

interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos⁹.

Para Luciano Fedozzi¹⁰ as práticas do Orçamento Participativo têm permitido a criação de um novo centro decisório num novo espaço público, onde decisões sobre os recursos públicos são tomadas de forma compartilhada entre os cidadãos comuns e os poderes Executivo e Legislativo no âmbito municipal. Na visão do autor esta nova prática procura construir um novo modelo de relação do Estado com a população, baseado na sua publicização e democratização.

Como pode ser observado, a reflexão sobre a constituição de uma nova esfera pública democrática está relacionada com o contexto teórico de repensar e redefinir as relações entre Estado e Sociedade Civil e entre o público e o privado. Segundo Pedro Pontual esta reflexão esta nutrida por práticas participativas emergentes na sociedade civil, pela experiência dos movimentos sociais e pela intervenção de distintos atores junto aos diversos mecanismos de participação popular e de interlocução pública junto ao Estado que vêm sendo experimentadas, sobretudo no âmbito dos governos locais¹¹.

1.4 - A emergência de uma nova cidadania: a cidadania ativa

Através de práticas como o Orçamento Participativo surge uma nova cidadania, marcada, sobretudo pelas práticas emergentes na sociedade civil e pelas experiências de participação popular desenvolvidas por gestões públicas democráticas. Em outras palavras, uma nova concepção de cidadania que extrapola os limites da visão liberal predominante, procurando enfatizar a necessidade de uma cidadania plena, construída a partir de um processo constante de criação e de recriação de novos direitos.

⁹ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan. Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 14ª Edição, 2000.

¹⁰ FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editora, 1997.

¹¹ PONTUAL, Pedro de Carvalho. O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizados dos Atores da Sociedade Civil e do Estado, Cap. I-II. Tese (Doutorado em Educação: História e Filosofia da Educação). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2000.

Maria Vitória Benevides propõe a conceituação de “Cidadania Ativa”, que se distingue da passiva - aquela que é outorgada pelo Estado com a idéia moral do favor e da tutela - e institui o cidadão não só como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política. “Essa cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes” ¹².

Este conceito de “Cidadania Ativa” incorpora as dimensões acima enunciadas de uma nova cidadania e enfatiza a imprescindibilidade da participação popular na sua construção, assim como a necessidade de uma profunda alteração das relações entre o Estado e a sociedade na construção de espaços públicos.

Nesse sentido Luciano Fedozzi assim se refere à contribuição do Orçamento Participativo em Porto Alegre para a instituição da cidadania: “O modelo operacional do Orçamento Participativo, como forma de gestão sócio-estatal, vem promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania. Nesse sentido, a sua dinâmica institucional distancia-se do modelo patrimonialista” ¹³. Um bem público ou uma herança legítima referendada pelo voto? Quando tratamos do sistema político participativo, a diferença se dá pela abrangência e identificação do cidadão no processo.

Fazendo a relação entre essa teoria e o Orçamento Participativo, observamos que estamos na direção da constituição de novas práticas de gestão pública com características marcantes de poder impessoal, objetivo e racional em oposição direta às práticas do clientelismo desmedido e, portanto, como condição necessária à instituição da cidadania.

Do ponto de vista político da relação do Estado com a sociedade, o Orçamento Participativo faz com que o cidadão deixe de ser um simples coadjuvante da política tradicional e passe a ser um protagonista ativo da gestão pública. A idéia de “tomar conta da sua Cidade” pelo exercício da participação na discussão do orçamento, procura dar um sentido muito concreto à constituição de uma cidadania ativa.

¹² BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991, pág. 20.

¹³ FEDOZZI, Luciano. *Poder Local e Governabilidade: o caso de Porto Alegre*. Revista Proposta. Rio de Janeiro: FASE. Pág. 198, set. 1994.

Para Pedro Pontual¹⁴ ao propiciar uma relação ativa e direta entre o governo local e a sociedade civil em relação às prioridades do gasto social, o OP objetiva uma forma de materializar condições para a construção da cidadania.

Tarso Genro sistematiza a contribuição do Orçamento Participativo no revigoramento da idéia de cidadania e na mudança da atual forma de relação do Estado com a Sociedade Civil:

De uma maneira muito modesta, o orçamento participativo tenta recuperar a densidade da cidadania revolucionária na sua origem. A cidadania que se ancora na possibilidade de que o cidadão exerça seus direitos para mudar a sua qualidade de vida. Assim criar uma esfera pública não estatal, de controle, de fiscalização e de indução do Estado, é um elemento imprescindível para enfrentar a impermeabilidade do Estado atual¹⁵.

Genro e Souza ao analisarem a função educativa exercida pelo Orçamento Participativo, assim se referem à questão da cidadania:

Ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar as informações sobre as questões públicas, o orçamento participativo é capaz de gerar uma nova consciência cidadã. Por meio desta, as pessoas compreendem as funções do Estado e seus limites e, também passam a decidir com efetivo conhecimento de causa. Cria-se, desta forma, um espaço aberto por meio do qual surgem condições para a formação de um novo tipo de cidadão: um cidadão ativo, participante, crítico, que se diferencia do cidadão tradicional o qual só se afirma mediante demandas isoladas ou pequenas, exerce sua cidadania por meio de revoltas isoladas e impotentes¹⁶.

1.5 - Ampliando e aprofundando a democracia

A concepção democrática está assentada no princípio da soberania popular exercida através do voto (democracia representativa). Mas uma via possível para que se possa radicalizar o exercício democrático, poderia ser obtido através de dois focos: um com origem no voto; outro originário de instituições diretas de participação. Enfim propõe-se a combinação da democracia representativa com a democracia direta na constituição de uma democracia participativa bem aos moldes do pensamento de Bobbio¹⁷.

¹⁴ PONTUAL, *op. cit.* 63.

¹⁵ GENRO, Tarso. *O Controle Público não-estatal e o Orçamento Participativo*. DEBATE: caderno do PT. Porto Alegre, n. 05 p. 11-13, 1995.

¹⁶ GENRO; SOUZA, *op. cit.* pág. 16.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.23.

Silva¹⁸ afirma que existem duas dimensões fundamentais que caracterizam esse alargamento da democracia. Primeiro, o conceito de democracia é expandido para além do seu uso mais corrente referido apenas às características do regime político, para abarcar também o conjunto das relações sociais. A segunda dimensão refere-se ao aprofundamento da democracia nos espaços de tomadas de decisões de modo a construir uma nova ordem democrática em que a participação perpassa o direito ao voto e possa se concretizar também em outros canais de expressão da vontade política.

Um dos teóricos da democracia participativa, Jean Jacques Rousseau (1712-1778) ¹⁹ afirmava que, se os indivíduos são iguais e livres, então eles não podem ser governados por ninguém mais se não por eles próprios. No ideário de política descrito na sua clássica obra “Do Contrato Social” todos os cidadãos deveriam participar das decisões relativas a assuntos de interesse geral e as conclusões seriam estabelecidas por consenso. No entanto, tal sistema só funcionaria sob condições muito especiais de equidade social e autonomia econômica, e sua possível ratificação está relacionada à forma de governabilidade conhecida hoje como democracia direta.

A participação popular é capaz de libertar o cidadão da alienação política. Grupos de cidadãos trabalhando em conjunto com a prefeitura tomam decisões sobre assuntos que os afetam diretamente, enquanto enviam delegados para conselhos de base mais ampla, que discutem questões pertinentes a grupos maiores. Representantes do sistema democrático, os delegados não devem decidir por seus eleitores, mas apenas transmitir as decisões elaboradas em instâncias inferiores, sendo que seus mandatos podem ser revogados a qualquer momento em que eles falhassem no exercício deste papel.

Uma das críticas que se pode levantar a respeito do funcionamento dos regimes democráticos reside no fato de que nesse sistema prevalece a desigualdade econômica e social de grande parte da população, além das limitações de representatividade social do sufrágio universal que impedem os indivíduos de exercerem na prática a igualdade formal dos direitos políticos. Na verdade, as elites controlam o debate público e a maioria dos eleitores vive

¹⁸ SILVA, op. cit. p. 53.

¹⁹ ROSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social. Ensaios sobre a origem das Línguas*. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural – Os Pensadores – Volume I.

apáticos, atomizados e aliados da vida política real. Com isso, os cidadãos comuns não exercem controle sobre os seus chamados representantes. Percebe-se que esse novo grupo de teóricos, reconhecendo a complexidade e diversidade presente nas sociedades modernas, destaca a necessidade da combinação dos mecanismos da democracia direta e representativa para assegurar um maior grau de equidade na participação dos diferentes grupos sociais.

Para Nicos Poulantzas a democracia direta complementa as instituições liberais democráticas, cujas ações são necessárias para ajudar na construção do poder de pressão da classe trabalhadora sobre as instituições representativas do Estado, para resistir às reações das elites, por vezes estagnadoras do poder popular²⁰.

Santos²¹, Benevides²², Daniel²³, Coutinho²⁴, Boff e Arruda²⁵, Carvalho²⁶ entre outros vêm formulando a necessidade de uma nova concepção de democracia que possa superar os limites da sua visão liberal. Para essa corrente teórica existe a necessidade de se assumir a democracia como valor estratégico, estendendo-a a todos os campos da vida econômica, social, política e cultural, através da combinação de formas diretas e representativas no seu exercício, em um processo que vem sendo denominado de radicalização da democracia representativa, na busca de uma democracia integral.

E neste processo de radicalização da democracia, a participação popular é elemento substantivo para possibilitar efetivamente uma mudança na relação Estado/Sociedade em que esta última passe a controlar e a definir o Estado de que necessita.

²⁰ POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

²¹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1987.

²² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Democracia e Cidadania a*. Revista Polis Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo. n. 14 p. 11-20, Fev. 1994.

²³ DANIEL, Celso. *Gestão Local e Participação da Sociedade*. Revista Pólis: Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo, n. 14, 1994, p. 21-42.

²⁴ COUTINHO, Carlos Nelson. *Democracia e Socialismo no Brasil de Hoje*. In IBASE. *A Democracia como Proposta*. Rio de Janeiro. P. 93-112.

²⁵ BOFF, Leonardo e ARRUDA, Marcos. *Educação e Desenvolvimento na perspectiva da democracia integral*. Cadernos de Fé e Política, n. 12, p. 55-71.

²⁶ CARVALHO, Maria. A. A. *Eppur si muove... os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Cap. I-II. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). UNICAMP, Campinas, 1998.

Daniel se refere ao direito de participação como elemento indispensável à mudança das relações entre Estado e Sociedade e à ampliação das formas de exercício da democracia:

Não se trata de restringir a idéia de democracia apenas ao plano do regime político em sentido restrito, ou às chamadas regras do jogo, mas compreendê-la como constitutiva de um sistema social, buscando sua presença ou ausência nas formas de sociabilidade e de organização do trabalho, bem como nas modalidades de relação do Estado com a Sociedade-âmbito no qual a extensão dos direitos demanda a conquista do direito à participação da sociedade na gestão pública, ultrapassando a mera democracia representativa²⁷.

Carvalho²⁸ ao analisar as diferentes concepções e experiências de participação social no Brasil atual, afirma que os diversos espaços e formas de gestão participativa têm contribuído para desprivatizar a gestão pública, alterando os arranjos institucionais formadores de políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesse, para publicizar e democratizar as políticas sociais. Para a autora, essa articulação entre democracia representativa parlamentar com novos canais de participação direta tem gerado uma nova concepção de democracia, alargando-a, aprofundando-a.

Na verdade, tem-se construído uma concepção de democracia participativa capaz de ampliar a democracia por meio de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade. Nesse sentido as práticas do Orçamento Participativo tem promovido o encontro, por vezes conflitivo, de duas esferas de decisão: uma esfera originária da representação política já existente, e outra que é oriunda de um novo espaço público proveniente da presença direta das organizações da sociedade civil e dos cidadãos comuns.

Em sua tese de doutoramento Pontual²⁹ deixa claro que a ampliação e o aprofundamento da democracia cria mecanismos para que ela corresponda aos interesses da ampla maioria da população e também crie novas mediações institucionais que possibilitam decisões sobre o futuro compartilhadas, baseada no princípio da co-gestão da coisa pública.

Portanto, compartilhar significa dizer que a democracia deve possibilitar entre aqueles eleitos pelo sufrágio universal (os representantes políticos) e aqueles

²⁷ DANIEL, *op. cit.* pág. 21.

²⁸ CARVALHO, *op. cit.* p. 101.

²⁹ PONTUAL, *op. cit.* p. 92.

indicados por outras formas de participação direta (os cidadãos comuns ou socialmente comprometidos), acordos institucionais com novas formas de decisão.

Genro e Souza assim destacam a importância deste novo método de decidir os assuntos referentes à coisa pública:

Este seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar controle sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de “consensos” e que emergem de conflitos, que, por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem – se quiserem – os interesses de todos os cidadãos³⁰.

Também Genro assim se refere ao significado mais geral deste movimento na renovação da representação política e na ampliação da legitimidade social das políticas públicas:

Este movimento conscientemente orientado por decisão política transformadora indica, assim, uma co-gestão pública, estatal e não estatal, por meio do qual a legitimidade da representação é permanentemente regenerada pela democratização radical das decisões, que são devolvidas à comunidade em forma de políticas, ações governamentais, que conferem identidade aos participantes do processo e se ampliam na sociedade, alterando o cotidiano da cidade e interferindo na compreensão política da sua cidadania³¹.

No contexto desta discussão, a criação de um novo espaço público não estatal significa a criação de um novo contrato político, onde o Estado se abre, por decisão dos seus gestores, a uma nova esfera de decisões (direta dos cidadãos) combinada com a esfera da representação política, possibilitando um processo de desprivatização das decisões do Estado e de conseqüente publicização das mesmas.

1.6 – Construindo novos paradigmas de reforma de Estado e de gestão

Castells³² vê o Estado como o principal instrumento de que dispõem hoje os cidadãos para controlar a globalização em função de seus valores e interesses.

³⁰ GENRO, op. cit. p. 19-20.

³¹ GENRO, Tarso. *Uma Nova Cultura da solidariedade*. Folha de S. Paulo. 12/01/1997, p. 3-5.

³² CASTELLS, Manoel. *Hacia el Estado Red? – Globalización Económica Instituciones políticas en la era de la información* – Texto apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo 26-28 março de 1998.

Para o autor, a participação cidadã funciona mais eficazmente no nível local, mas os novos dispositivos tecnológicos (por exemplo, Internet) podem estender formas de consulta e co-decisão a todos os âmbitos do Estado.

Para Daniel³³ o Estado local forte, em contraste com o Estado Mínimo, é capaz de se contrapor ao mercado auto-regulador e, ao mesmo tempo, garantir a autonomia da sociedade e favorecer os direitos de cidadania. Concretamente, ele propõe um Estado local forte no sentido de se impor aos grupos dominantes locais e combater as práticas fisiológicas e patrimonialistas, principalmente através da criação e fortalecimento das esferas públicas democráticas, ou seja, implantando um modelo de gestão pública em que haja partilha de poder com a sociedade civil.

De acordo com Diniz³⁴, a criação de um novo paradigma para repensar a Reforma do Estado requer a ruptura com as visões tecnocrática e neoliberal. Isso pressupõe o reforço dos mecanismos e procedimentos formais de prestação de contas ao público, por um lado, e, por outro, a institucionalização das práticas de cobrança por parte dos usuários dos serviços públicos e dos organismos de supervisão e controle. Para as experiências de câmaras setoriais no plano do governo federal, os conselhos municipais de políticas públicas e as práticas de orçamento participativo são exemplos de experiências de “local governance” hoje cada vez mais difundidas. Apesar de correntes de extrema esquerda verem no OP uma forma de cooptação da população pelo Estado.

Na verdade, num país como o Brasil, marcado pela tradição patrimonialista na direção dos negócios públicos, as experiências de OP chamam a atenção para as possibilidades de renovação das bases de governabilidade do Estado municipal brasileiro. No OP a participação popular de caráter deliberativo junto à prefeitura, introduz no centro das atenções o orçamento público que em princípio congrega até certo ponto um conjunto das ações governamentais. Tais experiências, podem constituir exercícios de redefinição dos parâmetros de planejamento da ação governamental, envolvendo a participação popular, como via alternativa à reforma do Estado brasileiro.

³³DANIEL, CELSO. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. *Revista e Debate*, São Paulo: v 10, nº. 33, 1999 p. 8-13.

³⁴DINIZ, Eli. 1997. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Silva apresenta algumas indicações do que vem a ser a reforma do Estado na perspectiva do controle social e do alargamento da democracia:

Criar mecanismos através dos quais a sociedade possa se informar e controlar as ações estatais; buscar formas de relações mais democráticas no interior da máquina administrativa, ou seja, implementar mudanças na forte e rígida hierarquia presente na estrutura das administrações públicas; alterar os entraves jurídicos – burocráticos que preestabelecem, autoritariamente, os critérios de quem tem, e quem não tem competência para elaborar políticas; ampliar os canais de participação social no sentido de que o Estado, através das mais variadas formas, possa partilhar o seu poder com a sociedade para elaborar e implementar as políticas públicas³⁵.

2 - O Orçamento Participativo e seus impactos nas discussões sobre a construção democrática

O sistema do Orçamento Participativo pode ser analisado como a saída de uma postura reivindicativa da população em relação as suas necessidades, para uma ação pouco mais propositiva perante os órgãos públicos. Através da deliberação acerca das prioridades orçamentárias do município, os vários atores em conjunto podem redefinir as relações entre Estado e Sociedade Civil. Caso ocorra a aplicabilidade do processo participativo, surge a emergência de uma nova compreensão do significado de espaços públicos, agora permeável à participação popular. Também poderão ser constituídas a cidadania dos participantes no processo, além é claro da prática democrática e dos padrões de gestão pública, pautada sobre uma nova cultura política.

No entanto é importante registrar que embora muitas correntes de pensamentos tenham o sistema do Orçamento Participativo apenas como uma medida paliativa frente às políticas neoliberais praticadas nas democracias de massa, acreditamos que reside nesse processo o germe propulsor de uma nova forma relacional representativa entre a sociedade civil e um Estado ampliado em seu significado, cuja imagem ecoa numa “redefinição democrática”.

³⁵ SILVA, op. cit. p. 24.

Essa nova maneira de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil no sistema democrático representativo implicou em importantes alterações com relação às estratégias políticas e à própria concepção de democracia participativa

Para Coutinho³⁶, a concepção “restrita” de Estado que tem em Marx e Engels sua principal vertente, se restringe as seguintes afirmações: o Estado serve como uma espécie de “comitê executivo” da classe dominante (sua expressão direta e imediata), um organismo que despolitiza a sociedade civil e se vale essencialmente da coerção para o exercício das suas funções.

O italiano Antônio Gramsci³⁷, frente às modificações impostas pelo sistema capitalista de produção no século XX, num contexto de lutas sociais e políticas que em última instância significou a grande socialização da participação política, vê o Estado ampliado como sendo a soma da sociedade civil (hegemonia) com a sociedade política (coerção). Para Pedro Pontual de Carvalho³⁸ mesmo sublinhando que a hegemonia nas sociedades complexas do capitalismo é exercida pela burguesia, a grande contribuição de Gramsci para a luta política está relacionada à possibilidade apontada por ele de que as classes subalternas, por meio de suas organizações, podem travar no interior dos aparelhos privados de hegemonia a luta pela construção de uma contra-hegemonia antes mesmo de se tornarem classes no poder. Isto, por sua vez, colocou no cerne de qualquer projeto emancipatório das classes populares a idéia do necessário fortalecimento da sociedade civil e a sua compreensão como terreno privilegiado da luta político-cultural. Conseqüentemente, o Estado deixa de ser interpretado como representante monolítico dos interesses da burguesia e passa a ser analisado como um “campo de forças” onde se travam as disputas em torno da hegemonia e da dominação de acordo com os interesses de cada classe social fundamental em relação à base econômica material predominante.

Algumas teorias³⁹ sobre formas de participação social na política, discorrem sobre a emergência dos novos movimentos sociais a partir dos anos 70 e sobre a

³⁶ COUTINHO, op. cit. p. 97.

³⁷ GRAMSCI, Antônio. 1991. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

³⁸ PONTUAL, op. cit. p. 172.

³⁹ Dentre outros, AVRITZER, Leonardo. julho 1993. Além da Dicotomia Estado/Mercado - Habernas, COHEN, Arauto. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, nº. 36, pp.213-222; OLIVEIRA, Francisco de. 1994. *Estado, Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Limiar do Século XXI*. Rio de Janeiro: PIC-FASE; DAGNINO, Evelina. 1994. Os movimentos sociais e a emergência de uma

crise do socialismo real no Leste Europeu no final dos anos 80. Ambos os processos fizeram ressurgir com força a idéia de uma contraposição entre Sociedade Civil e Estado, sendo o fortalecimento da primeira a condição para se poder redefinir o papel do Estado e a relação entre ambos. Leonardo Avritzer⁴⁰ bem sintetiza esse movimento recente: "O que torna as revoluções de 1989 peculiares é a percepção de que o fim último das revoluções já não é mais a reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas a redefinição das relações entre Estado e Sociedade sob o ponto de vista desta última".

Também Oliveira⁴¹ afirma que o processo de democratização em curso na sociedade brasileira a partir das suas bases, se traduz em um movimento que dá novos limites e desenho ao Estado, com o desaparecimento do desenvolvimento estatal comandado exclusivamente pelo Estado ou impulsionado basicamente por ele.

Neste processo de redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil opera-se também uma reformulação nas relações entre o público e o privado, apontando para uma nova compreensão da constituição de espaços públicos.

2.1 - Democracia e participação social

Participação é um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil democrático. A Constituição de 1988 estabeleceu 14 princípios participativos na organização do Estado brasileiro. Entre eles, o mais importante é a participação da sociedade civil na deliberação sobre as políticas públicas relacionadas à assistência social, à saúde e às crianças e adolescentes. Com base nesses

nova noção de cidadania. In: Dagnino Evelina (org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, pp. 103-115; DOIMO, Ana Maria. 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará / ANPOCS; SANTOS, Boaventura S. 1994. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto (Portugal): Afrontamento.; TELLES, Vera da Silva. 1994. Sociedade Civil e a construção de espaços públicos. In: Dagnino, Evelina (org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, pp. 91-102; TELLES, Vera da Silva. 1994. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v.08, n.02; TELLES, Vera da Silva. 1994. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. *Revista POLIS*, Participação Popular nos Governos Locais. São Paulo, n.º 14, pp. 43-54; CARVALHO, op. cit. p. 132.

⁴⁰ AVRITZER, op. cit. p. 213.

⁴¹ OLIVEIRA, Francisco de. 1994. Estado, Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Limiar do Século XXI. Rio de Janeiro: PIC-FASE.

princípios, foram criados cerca de 5.000 conselhos de saúde e 2.000 conselhos de assistência social no Brasil⁴².

Além disso, faz-se *mister* destacar as experiências de orçamento participativo que, apenas em quatro capitais – São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife – chegou a reunir anualmente cerca de 200.000 pessoas. Todas essas iniciativas tiveram como objetivo integrar os atores sociais na deliberação ou no estabelecimento de mecanismos de controle nas políticas sociais. A participação foi introduzida na saúde, no Brasil, visando integrar os atores sociais - usuários de serviços de saúde pública – no processo de ampliação do acesso à saúde no país via os assim chamados conselhos, isto é, instituições híbridas que contam com a participação de representantes do estado e da sociedade civil.

O orçamento participativo consiste em um processo no qual a população reivindica o acesso a bens e serviços públicos nas suas regiões. Introduzido em Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores, nesse sistema parte-se do pressuposto de que a população mais carente quando participa, pode ter a chance de deliberar sobre bens públicos de infra-estrutura urbana que até então não pleiteavam.

Temos, assim, alguns canais de participação no Brasil, articulando participação e distribuição. Na saúde por exemplo, a participação do ator pode gerar decisões relacionadas a novas políticas públicas que ampliem o acesso a serviços públicos, mais especificamente, aos serviços de saúde. Nesse primeiro caso, a participação consiste na deliberação sobre o conteúdo de uma política pública ou no controle sobre o atendimento de saúde prestado. No OP com sua participação, os próprios atores envolvidos podem deliberar sobre os bens públicos de que mais necessitam. O interesse do cidadão em participar determina que o dinheiro público possa servir aos anseios da comunidade que até então nunca havia participado politicamente. Além desses ainda podemos destacar o papel de muitos outros Conselhos que hoje representam a vontade popular e atuam de forma consistente.

O orçamento participativo é uma das experiências de gestão democrático-participativas que mais se expandiu nas grandes cidades brasileiras. Introduzido

⁴² http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/_CPP2.esp.pdf - visitado: em 19 de Ago. 2006, às 14h25min.

em Porto Alegre em 1990, ele foi posteriormente estendido a Belo Horizonte, Recife e São Paulo, apenas para citar o nome de grandes capitais brasileiras. O formato original do OP, mesmo sofrendo diversas mudanças e aperfeiçoamentos, possibilitou a formação de um exercício democrático e participativo que acabou servindo de modelo para experiências posteriores. Recentemente, diferentes pesquisas realizadas pelo Projeto Democracia Participativa na UFMG⁴³, levantaram uma série de dados relevantes que apontam na direção do aumento das experiências de orçamento participativo, no recorte temporal de 1997 a 2000 e na qualificação dos requisitos necessários ao êxito das experiências.

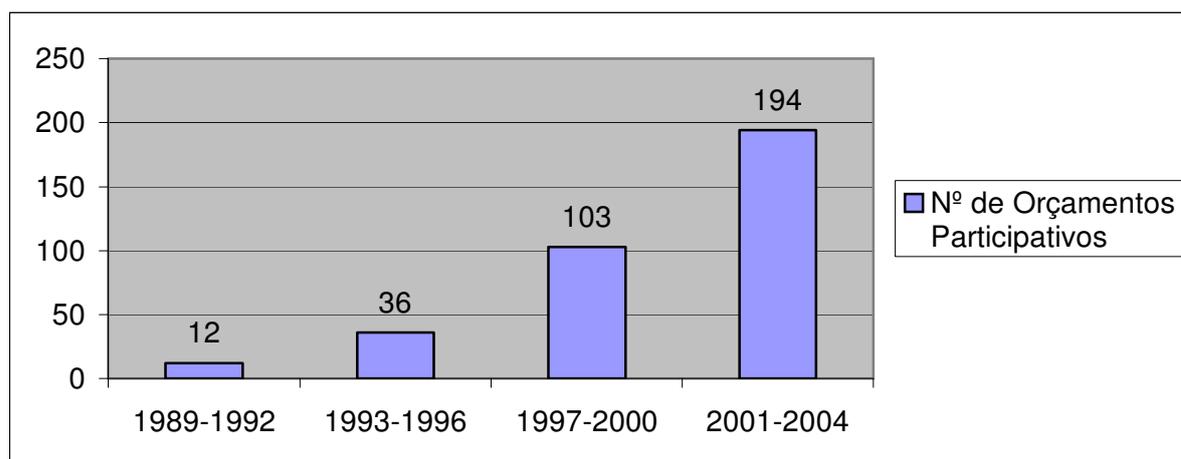
No que diz respeito à análise quantitativa do OP foram diagnosticados, neste período, 103 casos de OP em municípios diversos – capitais, cidades médias e pequenas – que, se por um lado mostraram aspectos coincidentes da experiência, por outro, destacaram características específicas a cada município em que a experiência foi implementada.

As pesquisas concentraram seus esforços em mostrar como o OP se expandiu pelo Brasil, como parte de programa de governo não somente do Partido dos Trabalhadores, mas também de diversos outros partidos e/ou coligações partidárias. Esses dados foram atualizados pelo Projeto Democracia Participativa da UFMG que constatou a existência de 194 experiências de OP entre 2001 e 2004⁴⁴, tal como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 01 - Evolução das Experiências de OP no Brasil

⁴³ <http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/PPP2.esp.pdf> visitado em 22 de Abril de 2006 as 18h25min.

⁴⁴ RIBEIRO, op. cit. pág. 10.



Fonte: Projeto Democracia Participativa/2004

Como mostra o gráfico, é possível afirmar que o quadriênio houve aumento significativo em relação ao desenvolvimento do número de Orçamentos Participativos pelo Brasil.

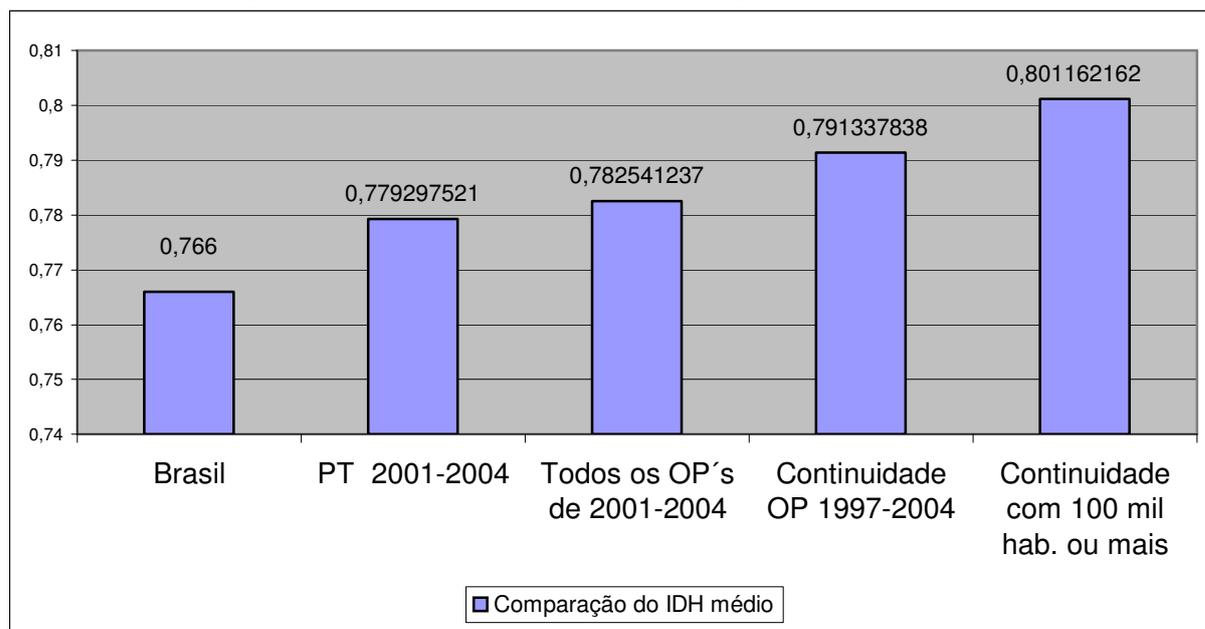
Mas para que pudéssemos classificar o OP enquanto política pública participativa foi necessário que o caracterizássemos a partir de três variáveis:

- Em primeiro lugar, podemos entender o sucesso como efetividade, isso é, êxito em conseguir a participação do ator social alvo. Nesse sentido, podemos considerar o OP exitoso. Nas suas principais experiências - Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo - podemos perceber a participação de um ator social carente cuja renda está entre 2 e 5 salários mínimos e que é o público-alvo dessa política pública.
- Em segundo lugar, podemos caracterizar o sucesso como capacidade de produzir deliberações feitas a partir da participação e que produzam políticas públicas para o setor. No caso do OP, deliberações que produzam decisões sobre a distribuição de bens públicos de infra-estrutura nas cidades nas quais ele existe. Nesse sentido, o OP também pode ser considerado exitoso.
- Em terceiro lugar, a capacidade de associar participação e distribuição. Nesse caso, o principal indicador é a capacidade do OP de gerar resultados distributivos. Percebe-se, o OP acontece com maior vigor em regiões das cidades com maior concentração de pobreza, até pela quantidade de carência de bens públicos associadas a essas regiões.

Segundo dados da referida pesquisa, projetos como os do Orçamento Participativo podem se mostrar exitoso em cidades onde a política participativa se

mostra vigorosa. Isso por sua vez foi notado com maior constancia em cidades que apresentavam mais de 100.000 (cem mil) habitantes, localizadas sobretudo nas regiões Sul e Sudeste e que apresentavam níveis de pobreza inferiores aos da média nacional e IDH superior a esta.

Gráfico 02- Relação entre as cidades de concentração do OP e o seu IDH.



Fonte: Projeto Democracia Participativa – 2004

Existe a percepção de que houve uma generalização do OP como pratica política para boa parte das regiões do Brasil. Segundo a referida pesquisa, os casos de êxito de OP se concentram em cidades que apresentam maior capacidade tributária e níveis relativamente baixos de concentração da pobreza, sendo que a maior concentração de OP's acontecem em regiões específicas, enquanto demonstra pouca presença em cidades de médio porte das regiões norte e nordeste.

Capítulo II

Algumas experiências do Orçamento Participativo no Brasil

1 – Orçamento público no Brasil

O planejamento orçamentário de caráter público é uma prática política do mundo contemporâneo capitalista, realizada por técnicos em seus gabinetes a partir de observações genéricas e deduções sobre as necessidades de uma determinada população.

A partir da constatação de que o orçamento público é uma necessidade política histórica, a participação popular nos planejamentos orçamentários tem avançado em vários países desde o século XIX.

No caso do OP, existem questionamentos levantados pela população que podem proporcionar avanços significativos na consciência social e política dos participantes. Entretanto, algumas indagações nos vêm à mente quando nos perguntamos se a maioria da população participa do OP, se os não participantes sentem-se beneficiados pelos cidadãos participantes, se a população apenas participa quando necessita de demandas sociais locais ou participa independente da necessidade, se existe participação direta da população na elaboração do orçamento ou se existe função social nessa participação e ainda se os que participam representam a maioria que não participa.

Nogueira¹ observa que a idéia da participação popular sempre foi uma bandeira da política democrática objetivando valorizar e transformar a vida coletiva. No entanto, segundo Gramsci² pode haver gestores que usam a participação para dela se beneficiar e gestores que vivem a participação como um veículo de emancipação.

1 NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004, p. 129.

² GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. São Paulo: Civilização Brasileira, Vol. 03, p. 76-79.

Para Celso Daniel³, quando o assunto é a participação popular, de nada adianta resolver a descentralização se a relação entre o poder político e a sociedade continua a ser disputada por procedimentos autoritários, populistas ou clientelistas. Nessas condições, a descentralização pode apenas significar a abertura de novos canais, mais próximos aos moradores dos bairros, com o sentido de reproduzir aqueles mesmos procedimentos que se trata justamente de superar.

Nogueira⁴ realiza uma série de reflexões sobre o que o governo participativo pode desencadear em uma administração:

- Modificar a articulação entre governantes e governados;
- Introduzir novas formas de controle social, ou seja, de controle do governo;
- Operar de forma descentralizada, estabelecendo novas parcerias;
- Prestar melhores serviços, a ser uma alavanca da democracia e cidadania, pois a participação não transforma por si só;
- Gerar formas novas de tomada de decisões e de gerenciamento público.

Um dos limites no processo político participativo é a barreira ética que tem de ser vencida para não comprometer a qualidade do processo democrático. No desenvolvimento do OP, por exemplo, podem ser estabelecidas margens de controle sobre os movimentos políticos tolhendo as iniciativas populares de participação e criando dúvidas acerca do processo democrático.

A eficácia do orçamento público em vários países do mundo, desde o início do século XIX, tem sido constatada de modo recorrente pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), que o indica a todos os seus países membros.

Todavia, existem limites para a participação popular na elaboração do orçamento público. Isso em boa parte aparece como resultado da sociedade contemporânea ater-se a prioridades individuais em detrimento dos interesses coletivos. Em outra análise, pode-se atribuir a pouca participação da comunidade devido à apatia em relação à política, fato esse provocado em

³ DANIEL, Celso. *Desenvolvimento Local e Socialismo*. In.: Revista Teoria e Debate. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo – ano 15 – n. 50 – fev/mar/2000, p. 08.

⁴ NOGUEIRA, op. cit. p. 156.

boa medida pelo descrédito da comunidade em relação às ações governamentais não-contemplativas dos anseios populares. A participação da população possibilita grandes aprendizados às lideranças sociais, tendo em vista que o processo democrático resulta em credibilidade para o OP.

Vejamos o que nos diz a história em relação ao orçamento público do Brasil. Se levarmos em conta o caso do Brasil, verificaremos que por aqui o orçamento público apareceu inicialmente na constituição imperial de 1824. O artigo 172 determinava “que o orçamento fosse apresentado anualmente à Câmara dos Deputados, junto com ao balanço geral do tesouro do ano anterior”⁵. Isso anuncia que desde o início do século XIX se praticava o planejamento orçamentário no Brasil.

Já a partir da Constituição Republicana de 1891 a elaboração do orçamento público passou a ser competência da Câmara dos Deputados. Lembramos que antes desse ocorrido a peça orçamentária partia do gabinete através do Ministério da Fazenda⁶.

Anos depois, o Poder Executivo elaborou a proposta orçamentária da União por meio de Decreto nº. 4.536 de 28 de janeiro de 1922⁷, o qual organizou o *Código de Contabilidade de União*, centralizando os serviços da contabilidade e estabelecendo o exercício financeiro.

Durante o Estado Novo, a Constituição de 1937 delegava a um departamento administrativo que atuava junto à Presidência da República a construção do orçamento. No entanto, segundo Giacomini⁸, o orçamento sempre era ditado pelo chefe do Executivo. Somente a partir da Constituição de 1946 é que a dotação orçamentária voltou a ter a participação efetiva do Legislativo, permanecendo assim até 1967.

Na Constituição de 1967, o orçamento público era tratado na seção VI, entre os artigos 63 a 70. O parágrafo 2º do artigo 66 dizia que, “juntamente como proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação

⁵ FEDOZZI, op. cit. p. 222.

⁶ GIACOMINI, James. Orçamento Público. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 49.

⁷ www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/E7ao67.htm visitado em 09/12/2005 às 17h15min)

⁸ GIACOMINI, Op. Cit. p. 51.

das receitas, necessárias para que o total da despesa autorizado não exceda a prevista”⁹.

Na atual Constituição de 1988, os artigos 165 a 169 prescrevem que o orçamento do Estado é de competência do Poder Executivo com abertura para que o Poder Legislativo também possa propor:

As principais novidades do novo texto constitucional na questão orçamentária dizem respeito à devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, sobre despesas e à explicitação do sentido de universalidade orçamentária, ou seja, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, a aprovação Legislativa¹⁰.

Em qualquer uma das instâncias, Municipal, Estadual ou Federal, é o Poder Executivo que está incumbido da elaboração do orçamento público. Após sua elaboração, a peça orçamentária é encaminhada à Câmara Legislativa, Assembléia Estadual ou Congresso Nacional para discussão, emendas ou cortes, aprovação e devolução ao Poder Executivo para que sofra sanção, sendo que esta, por sua vez, levará em conta a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal do ano de 2000 sobre a fiscalização do Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Desde o início de século XXI o orçamento público no Brasil é um instrumento da gestão pública que orienta o administrador público na execução de receitas e despesas, envolvendo um conjunto de pessoas: técnicos administrativos, Executivo, Legislativo, lideranças sociais e participação popular. Mesmo sendo de competência do Poder Executivo, o orçamento público pode ser elaborado com a participação da população em assembleias e audiências públicas. Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, cabe aos municípios:

Legislar sobre assuntos de interesse local; arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes em prazos fixados em Lei.

Ainda prevalece a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº. 101/2000, a qual em seu artigo 1º estabelece normas de finanças públicas

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constitui%2067.htm – visitado em 18/06/2006 às 08h25min.

¹⁰ GIACOMINI, *Op. Cit.* p. 52

voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, amparadas no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988.

Enfim, a Constituição Federal de 1988 introduz alguns processos de planejamento das verbas públicas, com a participação da sociedade civil organizada através de organismos como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. O grau de importância desses mecanismos está pautado na amplitude de suas decisões dentro do que é implantado pelo Estado. É neste sentido que podemos afirmar que existe uma complexa relação entre formas diferentes de representação. Nesse universo, o Orçamento Participativo aparece como um tipo específico de parlamento que não substitui aquele eleito pela democracia representativa, representando apenas uma relação de tensão com as outras formas existentes de representatividade.

2 – As experiências do Orçamento Participativo no Brasil

A partir da segunda metade dos anos 1970 no Brasil começam a se organizar diversos movimentos sociais e políticos dedicados à luta por direitos e a resistir ao regime militar. Alguns deles passaram a objetivar a conquista de mudanças políticas e democráticas por meio do acesso ao poder público. Surgem os que “lutam para diminuir a separação entre governantes e governados e os que lutaram para superá-la”¹¹.

Após a redemocratização política, a participação popular parece ter assumido o sentido de envolvimento político e social, visando a conquistas imediatas e localizadas dos serviços públicos. Esse reducionismo compromete o processo democrático. Interesses imediatistas são atendidos em detrimento dos interesses do conjunto das localidades municipais.

Não podemos negar, contudo, que a sociedade civil, à medida que toma consciência de suas capacidades políticas, participativa e organizativa, deixa de ser passiva e passa a exigir participação direta na administração pública,

¹¹ SANTOS, Boaventura de Souza (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.57.

forçando os governos a buscar alternativas políticas e administrativas que envolvam a participação popular no poder.

Para Santos¹², o Orçamento Participativo como estando na “contramão das tendências dominantes” permite fortalecer os direitos da cidadania e resgatar a importância do espaço político e o significado dos interesses públicos, dando início ao processo de reforma social do Estado.

Segundo Avritzer¹³, em sua primeira etapa o OP é participativo, ao passo que na segunda fase ele se torna representativo. No caso de Porto Alegre, por exemplo, os movimentos populares, para evitar uma prática constante dos governos municipais de limpeza urbana de famílias de baixa renda, sem moradia, para áreas ou municípios distantes do centro urbano, mobilizaram-se entre 1978-1979 para garantir a permanência e a habitação onde residiam. Além disso, em se tratando da capital gaúcha, o êxito do OP deve-se às lutas e participações da população nos negócios do município. Foi realizada a distribuição de recursos às regiões, por meio das reuniões do conselho do OP, criado pelos participantes do processo para esse fim, respeitando critérios definidos pelos conselheiros eleitos de modo a ajudar as regiões mais necessitadas. Soma-se a isso o fato de que em Porto Alegre os movimentos sociais, desde os anos 1950, praticavam assembléias regionais com o povo e discutiam o que era melhor para a cidade. Naquela localidade, o OP aparece como resultado da pressão política dos movimentos organizados sobre o governo municipal.

O longo processo de redemocratização da sociedade brasileira nas décadas de 1970 e 1980 produziu, entre outros fatos, a emergência de uma multiplicidade de atores na sociedade civil e a criação progressiva de condições favoráveis à participação popular na elaboração e gestão das políticas públicas. Tais mecanismos foram denominados genericamente conselhos de gestão.

Teixeira¹⁴ pontua que a temática dos conselhos se inseriu na agenda política no Brasil a partir de duas vertentes. A primeira, na forma de *conselhos*

¹² SADER, op. cit. p. 67.

¹³ AVRITZER, Leonardo. A Participação em São Paulo. São Paulo: Ed. UNESP, 2004, p. 24.

¹⁴ TEIXEIRA, Elenaldo C. 1996. Movimentos Sociais e conselhos. *Cadernos Abong*. A participação Popular nos conselhos de gestão. São Paulo: ILDEFES-ABONG, n. 15, p. 07-19.

comunitários, criados pelo poder público para negociar as demandas dos movimentos populares face às crescentes mobilizações das populações, especialmente das residentes nos bairros de periferia das grandes cidades. A segunda forma de conselho, denominada *conselho popular*, foi criada a partir dos próprios movimentos, sem uma estruturação formal e com base em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser os contatos com autoridades para pressionar as reivindicações, com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado. Situam-se nesse campo experiências como a Assembléia do Povo de Campinas (1979), Conselho Popular Municipal de Osasco (1980), Conselho Comunitário de Vitória (ES) e Comissões de Saúde da Zona Leste (1970), a partir das quais se formaram os “Conselhos de Saúde dos Centros” (1981) e outras que provocaram intensos debates teóricos e políticos entre os partidos de esquerda nas universidades e entre os próprios movimentos.

As demandas e proposições surgidas da diversidade de atores sociais coletivos tiveram ressonância na emergência de gestões democratizadoras e estimuladoras da participação popular, como os casos de Boa Esperança (ES), Lages (SC) e Piracicaba (SP).

Nesse longo processo de reorganização da sociedade civil no Brasil e de esgotamento do regime autoritário pode-se asseverar que os anos 1980, apesar de serem vistos como a “década perdida” do ponto de vista econômico, foram anos de importantes conquistas por parte de diversos atores sociais coletivos, em especial, pelos movimentos sociais. Estes se fortaleceram, organizaram-se, qualificaram-se e obtiveram importantes conquistas na Constituição de 1988 no plano dos direitos sociais e de mecanismos institucionais que permitiram a participação da sociedade na elaboração, gestão e fiscalização de políticas públicas. Resultado efetivo desse processo foi a introdução do art. 204, inciso II, que garante a “participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Tiveram também importante participação nas disputas em torno de um novo estatuto jurídico-político do município, nas discussões sobre autonomia e descentralização dos municípios e na criação de mecanismos que possibilitassem uma democratização da discussão do orçamento público. Tais conquistas no plano da Constituição

Federal de 1988 criaram as condições para que essas lutas se realizassem em seguida ao plano das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas em diversos municípios do Brasil.

Destacamos que nas primeiras eleições diretas para as prefeituras das capitais quase todos os candidatos dos partidos de oposição colocaram a participação da sociedade como uma de suas principais bandeiras de campanha. Como aponta Soares¹⁵, no caso de Recife o candidato da Frente Popular (PSB, PC do B e PMDB), sem apresentar propriamente um programa de governo, defendeu apenas dois grandes princípios: incluir a participação popular na definição das prioridades e na fiscalização das ações de governo e inverter as prioridades de investimentos do poder municipal em direção às áreas populares da cidade.

Em diversas cidades foram iniciados mecanismos de articulação entre os movimentos sociais e o poder público local. Cabe ênfase positiva às experiências sistemáticas desenvolvidas pela administração da cidade do Recife (especialmente com o Programa Prefeitura nos Bairros e o Programa de Regularização de Áreas Especiais de Interesse Social) e a do Conselho Popular de Vila Velha (ES) que, já a partir de 1984, reivindicava a participação popular nas discussões do orçamento da cidade¹⁶.

Mas é a partir de 1988 que os partidos de esquerda, com um discurso democrático e popular, conquistam um número significativo de prefeituras, inclusive de grandes centros urbanos (segundo pesquisa de Bolívar Lamounier¹⁷, os partidos de esquerda e centro-esquerdos obtiveram 25% da votação do eleitorado no país). O Partido dos Trabalhadores (PT) é, em especial, o grande vitorioso daquelas eleições, pelo seu crescimento relativo, elegendo prefeitos em cerca de 50 municipalidades, com destaque para importantes centros urbanos como São Paulo, Porto Alegre, Vitória, Belo Horizonte, Campinas, Santos, Santo André, São Bernardo do Campo e outros.

¹⁵ SOARES, José Arlindo. Legitimidade política e reconhecimentos sociais nas gestões municipais inovadoras. In: *Para que participação popular nos governos locais?* São Paulo: Revista do Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, nº. 02, pág. 31-39, 1996.

¹⁶ PIRES, Marlene de Fátima C. 1993. Educação Popular e caráter educativo dos Movimentos Populares Urbanos: um estudo do processo de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo. Pág. 52.

¹⁷ Ver LAMOUNIER, BOLIVAR: Im Tendances électorales des années 1980 aux années 1990- In *Problemes d'Amérique latine- trimestriel* n.9, avril-juine, 1993, (apud, Soares, 1996, p.34).

Os mandatos dos prefeitos eleitos naquele momento por coligações progressistas (1989-1992) passavam a indicar a possibilidade de o poder local se constituir em laboratórios de projetos inovadores, de estímulo à cidadania e de práticas de participação fundadas na busca de uma radicalidade democrática.

Esse ciclo de governos locais apostou fortemente nos princípios da *inversão de prioridades* (expressando ações que priorizam o resgate da dívida social do poder público com os setores mais excluídos na cidade), da *transparência administrativa* (como condição básica para uma nova relação do cidadão com a máquina do Estado) e da *participação popular* (estimulando grande diversidade de práticas de participação da sociedade na elaboração, gestão e controle das ações desenvolvidas por aqueles governos).

Também a observação e discussão de algumas experiências internacionais, particularmente da Europa – como, por exemplo, os casos de Bolonha na Itália, Barcelona na Espanha, de Lyon na França – originárias da ascensão ao poder de forças políticas de esquerda, e comprometidas com a perspectiva da descentralização administrativa e da participação popular possibilitaram importantes debates daqueles princípios a partir do balanço da sua implementação prática naquelas cidades.

Laranjeira¹⁸ salienta algumas das questões emergentes do debate dessas experiências que envolvem a forma e a natureza da participação da sociedade civil. Por exemplo: qual deve ser a forma da participação dos cidadãos, direta ou representativa? Qual a natureza dessa participação-consultiva ou deliberativa, ou seja, deverá assumir um caráter definidor de políticas ou apenas de orientação/influência no processo de tomada de decisão? Também questões sobre a relação partido/administração/sociedade foram suscitadas: quais devem ser, ao se excluírem as máquinas partidárias, os canais e as formas de acesso ao aparato administrativo?; de que forma tornar viável a participação dos cidadãos, além das divisões partidárias?; qual deve ser a extensão daquela participação, ou seja, que setores da

¹⁸ LARANGEIRA, Sonia M. G. Gestão Pública e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: *O novo município; economia e política local*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva - Fundação SEADE. Volume 10, n. 03, 1996, pág.129-137.

administração (e em que medida) poderiam ser submetidos à influência/decisão da sociedade civil?

Dentre essas práticas participativas, as experiências de Orçamento Participativo municipal adquirem especial relevância à medida que a discussão e deliberação pela população sobre as prioridades de investimento público podem possibilitar a prática da inversão de prioridades, exigindo transparência administrativa, desintermediando a aplicação dos recursos públicos e, sobretudo, alterando substantivamente a forma de relação da população com o poder público. Ao decidir sobre a peça orçamentária, que é elemento chave na orientação das ações de um governo, há a expectativa de que a população exercite de fato a sua cidadania, pratique a democracia participativa e, em última instância, redefinam-se as relações do Estado com a sociedade, marcadas por uma profunda herança clientelista e patrimonialista. É a partir das referências históricas e do contexto anteriormente esboçado que surgem as experiências mais sistemáticas de Orçamento Participativo que passamos a caracterizar.

3 - As Experiências de Orçamento Participativo Municipal

A herança relativa à elaboração e execução de orçamentos públicos no Brasil é marcada por graves distorções relacionadas com a concentração de poder, desperdício de recursos, clientelismo político e corrupção. No sistema denominado Orçamento Participativo não são apenas os técnicos e governantes que às portas fechadas tomam decisões sobre a arrecadação e os gastos públicos. É em conjunto com a população, através de debates e consultas populares em que setores serão feitos investimentos, quais as prioridades, as obras e as ações a serem desenvolvidas pelo governo. Os cidadãos participam do processo mediante a representação de organizações sociais ou individualmente. O Orçamento Participativo é uma modalidade de gestão pública fundada na participação popular junto às diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal,

especialmente na indicação das prioridades para investimentos pelo poder público.

Boaventura de Sousa Santos¹⁹ define o OP como uma estrutura e um processo de participação comunitária com base em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais para assegurar a participação no processo decisório do governo municipal. Para o autor, tais princípios seriam: (a) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum status especial atribuído às organizações comunitárias; (b) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (c) alocação dos recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos (ou seja, compatibilizando as decisões e as regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitadas também as limitações financeiras).

Conforme publicação do Partido dos Trabalhadores (PT), intitulada “Projetos do PT para o Habitat II”²⁰, existiam naquele momento 70 municípios no Brasil implantando o Orçamento Participativo, inspirados sobretudo no modelo de funcionamento desenvolvido desde 1989 em Porto Alegre, quando o PT assume aquela Prefeitura com Olívio Dutra. Das 18 experiências consideradas como modelos de gestão, nas cidades selecionadas pelo governo brasileiro para serem apresentadas na Conferência Mundial do Habitat II realizada em Istambul em 1996, duas delas se referiam às práticas de orçamento participativo municipal desenvolvido em Porto Alegre (RS) e Betim (MG). Naquela Conferência, o Orçamento Participativo ganhou destaque internacional, ao ter sido escolhido como uma das 40 melhores práticas do mundo apresentadas ao Habitat II.

Os últimos dois seminários nacionais organizados pelo Fórum Nacional de Administrações Democráticas sobre as experiências de Orçamento

19 SANTOS, Boaventura S. 1998. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. Texto apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, 26-28 março de 1998, p. 486.

20 PARTIDO DOS TRABALHADORES. 1996. Orçamento Participativo de Betim - Minas Gerais, Projetos do PT para o Habitat II. p.14-19.

_____. 1996. Participação Popular na esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Projetos do PT para o Habitat II. p.36-40.

Participativo²¹ nos permitem postular que tais práticas políticas são desenvolvidas em municípios de diferentes regiões do Brasil, de distintas dimensões (grandes, médios e pequenos), por distintas coligações partidárias (incluindo o PMDB e o PFL), embora com evidente predomínio de gestões de esquerda e centro-esquerda (PT, PSB, PSDB). Podemos observar, apesar da ausência de estudos descritivos mais gerais, que a ampliação das práticas que recebem o nome de Orçamento Participativo tem trazido uma diversidade de concepções e de metodologias que têm provocado um debate maior em relação aos objetivos, pressupostos, critérios e da dinâmica de seu funcionamento.

Vale ressaltar também as experiências de discussão participativa do orçamento, desencadeadas a partir de atores da sociedade civil (sobretudo de ONG's e movimentos sociais) que procuram interferir diretamente na elaboração do orçamento público por intermédio das Câmaras Municipais²². Tratam-se de experiências nas quais um conjunto de entidades da sociedade civil articula-se para apresentar propostas ao orçamento municipal através das Câmaras municipais, como é o caso do que ocorre hoje na cidade do Rio de Janeiro e de experiência de capacitação de lideranças locais em quatro municípios da Bahia estimulada pelo Movimento de Organização Comunitária (MOC), Ong criada em 1967 e que atua na região de Feira de Santana e Serrinha.

Também cumpre destacar, que no âmbito estadual, além das experiências desenvolvidas no Espírito Santo (Governo Vitor Buaiz, PT) e no Distrito Federal (ainda no Governo Cristóvão Buarque, PT) no período de 1994-1998, já na gestão 1999-2002 foram pelo menos seis Estados que realizam o processo do Orçamento Participativo (RS, MS, RJ, AL, AC, MG), todos governados por partidos de centro-esquerda.

Outro aspecto digno de nota é o caráter inovador da prática do OP como experiência originada no Brasil e que mais recentemente, além do reconhecimento e premiação obtidos na Conferência Mundial do Habitat II²³,

²¹ Fórum Nacional de Administrações Democráticas sobre as experiências de Orçamento Participativo Brasília, fevereiro 1998; Belo Horizonte, julho de 1999.

²² TEIXEIRA, Elenaldo C. 1996. Movimentos Sociais e conselhos. Cadernos Abong. A participação Popular nos conselhos de gestão. São Paulo: ILDEFES-ABONG, n. 15, p. 07-19;

²³ Partido dos Trabalhadores. Op. cit. pág. 39.

são referência para outros governos municipais, especialmente na América Latina, que iniciam a sua implementação, como é o caso das cidades de San Salvador, Montevideu, Cidade do México e Buenos Aires.

Embora estejam previstas na Constituição de 1988 três etapas de elaboração do Orçamento [Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e _ Lei Orçamentária Anual (LOA)], as experiências indicam que a elaboração da LOA é a etapa que tem demonstrado ser a mais adequada para iniciar o processo de participação da população na elaboração do orçamento, pois é nela que se inscrevem as demandas mais específicas e imediatas da população. Por outro lado, as experiências também apontam que a discussão da LDO e do PPA pode criar condições de ampliação e qualificação do debate à medida que remete às prioridades gerais dos governos para além das demandas específicas por obras e serviços.

No boletim “Dicas”²⁴, podemos encontrar um roteiro referente às etapas de implantação do OP, fruto da sistematização das diversas experiências desenvolvidas nos municípios. A primeira etapa de elaboração do Orçamento Participativo tem um caráter interno ao governo, porque é necessário equacionar o potencial de arrecadação e gasto do município. Feito isto, o governo precisa definir seus objetivos de curto, médio e longo prazo para apresentar propostas à população.

A seguir, mostramos como devem ser elaboradas as bases do processo de participação quando cada município define uma metodologia apropriada a sua situação, procurando especificar:

- A descentralização das discussões com a população, por meio da divisão do município em regiões;
- A elaboração de critérios de atendimento das demandas regionais;
- A elaboração dos critérios de participação da população;
- A definição das instâncias de participação e suas competências específicas (reuniões, plenárias, Conselhos etc.).

Diante da escassez de recursos, segue-se momento de intensa negociação dos diversos interesses a serem atendidos. Importante instrumento pedagógico para melhorar a qualidade desse diálogo tem sido a promoção de

²⁴ PÓLIS-ILDESFES. 1997. *Dicas: Idéias para a ação municipal*. São Paulo, GS n.92.

visitas inter-regionais com os representantes eleitos pela população, ampliando o grau de conhecimento de cada um sobre a sua região, sobre as outras regiões e sobre a relação delas com a cidade como um todo, propiciando co-responsabilidade na decisão das destinações dos recursos disponíveis.

Ainda na fase de elaboração do orçamento é importante estabelecer a articulação entre as instâncias de participação popular e as decisões do governo e também entre o processo do Orçamento Participativo e o Legislativo municipal.

Finalmente, vale lembrar que o processo do Orçamento Participativo não se encerra com a sua elaboração, sendo de fundamental importância a criação de mecanismos que possibilitem à população o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público.

Ainda na publicação PÓLIS/ILDEFES²⁵ são mostrados alguns dos cuidados necessários à implementação do Orçamento Participativo frutos da sistematização dos avanços e dos limites das diversas experiências já desenvolvidas ou em andamento. Vejamos alguns desses cuidados e algumas das alternativas que vêm sendo desenvolvidas:

- O apoio do prefeito e a coesão do secretariado em torno do processo é um fator importante para o sucesso do Orçamento Participativo;
- As experiências têm mostrado que não basta reunir os cidadãos e apresentar-lhes alguns valores e dados relativos ao orçamento. Para obter resultados positivos com o Orçamento Participativo, é preciso um método de trabalho bem definido e uma equipe responsável, cujos integrantes, além de conhecerem o funcionamento da prefeitura e do orçamento, devem dominar também uma metodologia de trabalho com a população e obviamente a do próprio orçamento participativo;
- Outro aspecto importante para o sucesso do Orçamento Participativo é o acesso dos cidadãos envolvidos às informações que lhes permitam tomar decisões. A criação de instrumentos próprios de comunicação tem sido uma alternativa útil: boletins, cartilhas, cartazes, reuniões periódicas, programas de rádio ou TV;

²⁵ PÓLIS. op. cit. pág.. 25.

- Uma das dificuldades comuns encontradas é a falta de conhecimento das questões orçamentárias por parte dos delegados ou conselheiros, o que prejudica seus argumentos com os técnicos da prefeitura. Uma alternativa tem sido proporcionar-lhes cursos de formação, geralmente ministrados por técnicos das prefeituras ou em parceria com Ong's com capacitação para tal tarefa. Os cursos têm abordado temas como: aspectos conceituais e legais do orçamento, processo e etapas de formulação do orçamento, responsabilidades da prefeitura, características gerais da cidade e das políticas setoriais. Outra forma utilizada tem sido a iniciativa da prefeitura de simplificar a apresentação do orçamento, tornando-o mais transparente²⁶.
- Vale lembrar que o Orçamento Participativo não é a única forma de participação popular, devendo, portanto, estar articulado com outras experiências. Uma questão relevante é a sua relação com os Conselhos Municipais – da Criança e do Adolescente, Tutelar, da Saúde, da Educação e da Assistência Social. Nos casos em que tais Conselhos funcionam, é importante envolvê-los no processo de decisão e planejamento do orçamento participativo, particularmente no que diz respeito as suas áreas de atuação. Os Conselhos podem também trabalhar de forma integrada com os representantes populares do orçamento, articulando ações que envolvam interfaces de suas respectivas áreas.

As experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas em diversos municípios têm-se baseado em distintas metodologias, não existindo um modelo único aplicado a todas as realidades. Uma mesma experiência pode também alterar sua metodologia ao longo do tempo, fruto do aprendizado dos atores envolvidos no processo e de fatores conjunturais externos ou internos ao governo municipal.

²⁶ Por exemplo: no caso do plano das obras municipais, podem-se destacar as principais a serem executadas, sua localização e valor, em uma única folha, agrupando assim um grande número de obras.

3.1 – O Orçamento Participativo e a Experiência de Porto Alegre

Passaram a conquistar muita importância nas cidades modernas as novas experiências e instituições políticas perante os “dramas” sociais vividos pela população²⁷. Tal situação é resultado, dentre outros, dos efeitos globais e da crescente urbanização do mundo vividos desde a década de 1970. Pressionados para a indicação de soluções, os gestores locais cada vez mais apontam para as “respostas locais”. As respostas chegam aos núcleos das realidades com base nas percepções locais, nas suas motivações e cultura, resultando em políticas públicas mais eficientes.

As soluções nacionais são cada vez mais impotentes, por que são pensadas por burocratas que não vivem a realidade da população. Neste sentido, assistimos à reconstrução do Estado nacional a partir da descentralização e de novos processos de democratização que possam ser experimentados, fundidos ao cotidiano da população.

Na visão de renomados estudiosos sobre as questões urbanas, “o governo local capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade, assim como de liderança, tem de ser um governo promotor”²⁸. O governo local deve fazer intervir, não somente administrar serviços.

Bolonha e Barcelona²⁹ são exemplos de cidades que planejam seus espaços urbanos a partir de novos conceitos de cidadania e de planejamento econômico e cultural. Em Porto Alegre foi criado um novo centro decisório junto aos poderes constituídos que democratizou efetivamente a ação política e integrou espontaneamente os cidadãos comuns ao novo espaço público que potencializou o exercício da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e críticos. Esse novo centro decisório que incidiu diretamente sobre o caráter e a oportunidade dos investimentos públicos foi fundamental para redistribuir renda e socializar a política. Distribuir renda sem socializar a política

²⁷ GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo. 1999. Págs. 09-20.

²⁸ CASTELLS, Manoel. e BORJA, Jordi. *As cidades como atores políticos*. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, N.º. 45, Julho de 1996, p.158.

²⁹ GENRO, op. cit. p. 19.

é ensejar certo paternalismo nocivo à autonomia dos indivíduos e das organizações de base da sociedade. Socializar a política sem tocar na renda pode promover o desalento com a eficácia da luta política e a retirada das pessoas para âmbito privado de suas existências.

Dentro da amplitude e diversidade das práticas de Orçamento Participativo, cabe destaque especial à experiência desenvolvida em Porto Alegre desde 1989 (10 anos de existência), à medida que esta se tornou uma referência nacional e internacional para outros municípios que implementam tal processo, para o debate público acerca da necessidade de democratizar a discussão do orçamento em outros níveis de governo (estadual e nacional) e para muitos pesquisadores em diversas áreas do conhecimento. Nossa intenção, ao inseri-la neste trabalho, é de apresentar aquele que tem sido o referencial metodológico e de funcionamento para muitas outras experiências, que adaptaram e, em alguns casos, inovaram à luz das suas realidades locais e das concepções predominantes entre os atores responsáveis pela sua implementação.

Problematizarem o fenômeno do orçamento participativo é de extrema valia para as reflexões voltadas ao debate sobre as formas alternativas de participação política e de democracia.

Ao examinarmos as experiências de funcionamento do orçamento participativo comparando os diversos municípios brasileiros onde sua atuação se faz presente, observamos alguns significados em relação aos avanços propiciados aos cidadãos. Se tomarmos como pano de fundo as análises da cidade de Porto Alegre, local em que o OP foi implantado oficialmente pela primeira vez como experiência de participação popular, em 1989, durante a administração do Partido dos Trabalhadores (PT), verificamos que se trata de uma inovação democrática³⁰ para o Brasil.

O OP de Porto Alegre é tido como fonte de inspiração para outros municípios brasileiros e mesmo para cidades da Europa e da América Latina, que passaram a adotar modelos semelhantes ao porto-alegrense. Boaventura de Souza Santos, na introdução do livro de Leonardo Avritzer³¹, lhe confere o

³⁰ Esta expressão é utilizada por AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.) *in A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.. 2003.

³¹ AVRITZER, op. cit. p. 13.

caráter de “inovação institucional, inspirada na idéia de democracia participativa e que busca várias formas de articulação entre as democracias participativa e representativa”.

3.2 - Referências a outras práticas de Orçamento Participativo: as experiências de Betim e Belo Horizonte, em Minas Gerais

Jacobi e Teixeira³² analisam o caso da implantação do OP em Belo Horizonte. Referindo-se ao contexto dessa experiência, enfatizam a eleição do prefeito Patrus Ananias (PT) com uma plataforma com base na abertura da administração à participação popular e que passou a ser implementada em 1993, tendo o Orçamento Participativo como instrumento estratégico e a experiência de Porto Alegre como referencial básico. Cabe lembrar que essa experiência teve continuidade na gestão de 1997-2000 do prefeito Célio de Castro (PSB).

Pensamos que também vale mencionar alguns elementos diferenciadores dessa experiência em relação ao modelo de Porto Alegre: a divisão regional do OP seguiu a regionalização já existente na cidade (herdada do governo anterior) em 9 administrações regionais que se subdividiram em microrregiões, às quais cabia mobilizar seus moradores para apresentarem e discutirem suas demandas.

O critério adotado pela prefeitura para destinar os recursos disponibilizados para a elaboração do Orçamento Participativo em cada uma das regiões era de 50%, distribuídos igualmente entre elas e os outros 50% distribuídos conforme o tamanho e a renda da população de cada uma das regiões.

Após as reuniões informativas e de indicação de prioridades e eleição de delegados para o Fórum Regional, a administração regional processava as

³² JACOBI, Pedro, TEIXEIRA, Marco A. C.. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *In: São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva - Fundação SEADE. O novo município; economia e política local*. Volume 10, no. 03, 1996, pág.119-128.

demandas recolhidas e que foram objeto de visita nas microrregiões. É nessa altura do processo, com base nos recursos disponíveis, que os delegados definiram as necessidades a serem atendidas.

Nos Fóruns Regionais elegem-se os delegados para o “Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias”, bem como uma comissão que não só se encarregará de acompanhar o andamento das obras em sua região, como também estará junto à Câmara Municipal para acompanhar a votação da peça orçamentária e a prestação de contas que será efetuada pelo governo. Tais comissões denominam-se Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo (COMFORÇA).

O processo de elaboração do Orçamento Participativo encerra-se com a realização do “Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias”, em que os delegados eleitos nos Fóruns Regionais discutem, no âmbito municipal, todas as demandas definidas em cada uma das nove regiões.

De acordo com a descrição acima, podemos observar um processo mais apoiado na descentralização administrativa da cidade. Outro diferencial foi a implantação, a partir do terceiro ano do OP, de um processo específico de discussão da habitação, seguindo a mesma dinâmica do OP geral. Destacamos também o papel inovador da experiência de Belo Horizonte ao criar as Caravanas das Prioridades, utilizando-se, como instrumento pedagógico, de visitas intra e inter-regionais que permitem aos delegados visualizar as obras e serviços indicados em comparação com as carências de cada região e assim poderem desenvolver um juízo mais crítico no momento da definição das prioridades. Tal inovação foi posteriormente incorporada por outros municípios na prática do OP.

Jacobi e Teixeira³³, ao analisarem o caso de Belo Horizonte, salientam como alcances daquela experiência os seguintes aspectos:

- O papel do Fórum Regional – última etapa após a discussão nas microrregiões – como espaço no qual vem-se constituindo uma nova cultura política na relação do poder público com os moradores de distintas camadas sociais;

³³ JACOBI e TEIXEIRA op. cit. p. 120.

- As pessoas estão passando a ver a cidade como espaço de todos e não mais de forma regionalizada e compartimentada socialmente.

No tocante à relação com a Câmara Municipal, o sucesso da experiência acabou obrigando os parlamentares resistentes à idéia a não só aprová-la, como também a se incorporarem à nova prática de elaboração orçamentária, passando até a participar das plenárias nas regiões.

Entre os limites apontados, realçamos a limitação dos recursos face às necessidades da população, que na visão do prefeito Patrus Ananias era fruto da “falta de uma visão estratégica da cidade”, que em sua cidade estava sendo superado com a elaboração de “um plano de prioridades que a própria prefeitura estabelecia em função de algumas obras fundamentais”³⁴.

De acordo com publicação do PT (1996) – “Projetos do PT para o Habitat II” – podemos salientar os seguintes elementos que consideramos centrais para os propósitos deste estudo. O OP já constava do Plano de Governo como principal instrumento de redução das desigualdades no município. O ponto de partida foi a diretriz nacional do Partido dos Trabalhadores de transformar o Orçamento Público em instrumento de inversão da lógica tradicional de distribuição dos recursos públicos; em instrumento de planejamento e controle da administração e, mais ainda, em instrumento da sociedade para participação crescente na gestão da cidade.

Tomou-se referência a experiência de outros municípios, a exemplo de Betim, para se chegar à definição de um método adequado à realidade local e que foi sofrendo modificação ao longo dos quatro anos de sua implementação. O processo de elaboração do orçamento se dá em duas frentes de trabalho simultâneas: uma frente interna à administração e outra externa, a participação da comunidade, coordenada pelas Secretarias de Planejamento e Governo. São os seguintes os principais passos da metodologia desta experiência:

- Criação do Fórum Interno do OP, com a participação de órgãos da administração e vereadores para elaboração de uma proposta de metodologia e acompanhamento do processo;

³⁴ ANANIAS, Patrus *In* VILLAS BOAS, Renata e TELLES, Vera -organizadores- “Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania” São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1995.

- Capacitação de lideranças: por meio de um curso de capacitação de lideranças, com a utilização de vídeo, cartilha e discussões, os líderes comunitários, formais e informais, foram capacitados a conhecer e discutir a metodologia proposta, a estimativa de receita tributária e os recursos disponíveis para investimentos do ano subsequente;
- Reuniões de Bairros: coordenadas pelos administradores regionais e com o apoio dos líderes comunitários capacitados. Eram feitas reuniões em cada bairro ou vila do Município, inclusive na área rural, para discutir e votar três prioridades para o bairro, três para a região e três para o município e para eleger os delegados que iriam representar o bairro, na proporção de um delegado para cada dez moradores presentes;
- Visitas dos delegados aos bairros da sua região: durante um dia inteiro os delegados visitavam todos os bairros da sua região para conhecer suas carências em infra-estrutura e serviços públicos, densidade populacional e principalmente as prioridades em obras solicitadas para o orçamento;
- Elaboração das propostas para as regiões e para o município: a partir das prioridades votadas em cada bairro, a prefeitura elabora uma proposta preliminar para cada região, respeitando os recursos destinados à região e os critérios apresentados no Curso de Capacitação de Lideranças – 60% do total dos recursos dos investimentos são distribuídos entre as regiões, proporcionalmente à população e à carência em infra-estrutura; 40% dos recursos previstos para os investimentos são destinados aos projetos gerais de interesse de todo o município. A proposta para os projetos gerais era elaborada partindo das prioridades votadas e pontuadas pelo conjunto das reuniões de bairros, das diretrizes do Plano Diretor e da análise técnica dos principais problemas do município. A proposta preliminar era elaborada pelo governo e submetida inicialmente à aprovação do secretariado municipal (secretários, administração indireta, administradores regionais, bancada de vereadores).
- Congressos Regionais do Orçamento Participativo: os delegados eleitos nos bairros aprovam o regimento do Congresso, analisam a proposta

preliminar apresentada pela prefeitura para a Região e elaboram e votam as emendas modificativas. Têm como subsídio a relação de todas as obras votadas nos bairros com os respectivos custos e o número de habitantes e de delegados de cada bairro. A proposta aprovada para a região será a contida no Projeto de Lei que o Executivo submeterá à aprovação da Câmara de Vereadores. Os delegados tomam conhecimento e fazem sugestões de modificação à proposta para os projetos gerais para o município;

- Congresso Municipal do Orçamento Participativo: os delegados de todos os bairros tomam conhecimento das obras aprovadas nos Congressos Regionais e para o Município. Elegem os representantes da sua região para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e analisam e votam o regimento do Conselho;
- Entrega solene do Orçamento: a Prefeita, o secretariado e os delegados do Orçamento saem em caminhada da Prefeitura até a Câmara de Vereadores, onde em sessão solene é entregue o Projeto de Lei do Orçamento;
- Conselho do Orçamento Participativo: é composto de 30 conselheiros efetivos e 15 suplentes eleitos pela comunidade (regiões e entidades), três representantes da Prefeitura (Planejamento, Governo e Obras) e dois vereadores. O Conselho Municipal do Orçamento, com mandato de um ano a contar da sua posse, tem como papel acompanhar, fiscalizar e apresentar aos delegados o processo de votação do orçamento na Câmara de Vereadores e de execução das obras pelo executivo. Reúne-se ordinariamente uma vez por mês e pode convocar para esclarecimentos qualquer órgão público municipal.

Para efeito de um balanço geral da experiência avaliada como positiva pelos autores do referido documento são apontados os seguintes desafios colocados por aquele processo:

- O desafio é transformar a administração pública em uma máquina cada vez mais ágil e competente, capaz de executar e monitorar as ações planejadas, tornadas públicas com o OP e por isso controladas pela comunidade.

O maior desafio é que esse projeto exige uma mudança na cultura política da máquina administrativa, do Legislativo, das lideranças comunitárias, ou seja, da sociedade como um todo. Quanto mais intensa é a participação da comunidade, mais resistências vão surgindo a essa mudança. Por isso, a determinação política do Executivo de dividir o poder é fundamental, pois só assim é que se torna possível a implantação de um projeto de orçamento efetivamente participativo.

Em seguida, são apontados alguns fatores que se constituem como "restrições":

- Como o processo do OP se sustenta em grande parte pela informação repassada aos delegados e conselheiros, sua permanência vai depender da vontade política do Executivo de repassar informações e da execução em tempo hábil das obras aprovadas pela comunidade;
- A relação com os vereadores é muitas vezes tensa, já que estes perdem a paternidade das obras, as quais passam a ser vistas como conquista da população organizada. Mais ainda, os conselheiros do orçamento que detêm informações precisas crescem como lideranças em seus bairros ou entidades, onde passam a disputar espaço político com os vereadores;
- A administração sofre desgaste com o atraso das obras. Se antes, com o desconhecimento da população, qualquer obra era vista como favor ou bem-estar dos governantes, com o OP passam a ser direito conquistado, e cada atraso no processo é motivo de cobrança e insatisfação;
- A participação dos setores empresariais e da população das classes A e B é ainda restrita, apesar de crescente. Esses setores, com grande inserção na Câmara de Vereadores e no funcionalismo público, tinham acesso a melhorias através de relações individuais.

3.3 – Outras Experiências de Orçamento Participativo no Brasil

Cabe mencionarmos aqui alguns elementos referentes à experiência de OP desenvolvida na gestão da prefeita Luíza Erundina no período 1989-1992 na cidade de São Paulo. Para contextualizar a timidez que caracterizou a

prática do OP naquela gestão, é preciso lembrarmos das dificuldades que o PT teve para governar uma cidade das proporções de São Paulo: inexperiência administrativa, ausência de definições claras em seu programa de governo (inclusive em relação à participação popular), além das já conhecidas dificuldades de governabilidade.

É dentro desse contexto que se iniciou em 1989 o OP, através de um levantamento de demandas junto à população de todas as regiões da cidade, sem, no entanto, apresentar os dados relativos aos limites da receita municipal e sem uma definição clara do método de trabalho a ser adotado após essa etapa.

Criaram-se enormes e falsas expectativas junto à população e a diversos setores do governo e da sua bancada de sustentação no Legislativo, que se viram frustrados quando o governo apresentou a sua capacidade real de realização e atendimento das demandas levantadas. Essa metodologia de caráter espontaneísta acabou provocando grande insatisfação entre os atores envolvidos e no interior do próprio governo, que passou a considerar o OP mais como um instrumento informativo e consultivo e a manter a elaboração do orçamento de modo centralizado (não regionalizado) e setorial.

Também no período de 1989-1992 apontamos a experiência do OP desenvolvida em Vitória (ES) pelos partidos que compunham a Frente Vitória, tendo à testa o PT na figura do prefeito Vitor Buaiz. Rodrigues e Afonso³⁵ fazem importante sistematização das experiências de participação popular desenvolvidas durante a referida administração na prefeitura de Vitória, em particular a do OP, da qual destacamos alguns comentários que nos parecem relevantes para complementar esse panorama geral das experiências do OP. Segundo as autoras, a metodologia utilizada para a discussão do orçamento com a população foi elaborada com base na experiência do Partido dos Trabalhadores em Vila Velha (ES), em discussões da administração com o Conselho Popular de Vitória e com duas entidades que assessoram movimentos populares no Espírito Santo (CECOPEs e FASE).

³⁵ RODRIGUES, Ana Targina., AFONSO, Mariza Rezende. Poder Local, democratização e participação popular: a experiência de Vitória – 1989-1992. Caxambu, Minas Gerais: XVIII Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais Trabalho, 23 a 27/11/1994, 1994.

Mesmo reconhecendo inegáveis avanços proporcionados pelas práticas de participação popular à democratização do poder local e a uma maior transparência das relações do poder público com a população, aquele estudo indica uma série de limitações na prática do OP, dentre as quais ressaltamos:

- Era limitada a real interferência da população na alocação dos recursos públicos municipais, porque a parcela da receita destinada a cobrir gastos com pessoal (60%) e com manutenção dos serviços (22%) não era posta em debate. Esses valores eram considerados inflexíveis e não sujeitos à deliberação popular. Dos 18% que restavam para investimento, a Prefeitura, como que se antecipando à visão localista dos delegados, retirava de 5% a 6% para obras consideradas de interesse geral da cidade (desassoreamento e saneamento de praias), restando de 12% a 13% para serem distribuídos entre as obras reivindicadas pelos bairros. Acrescentamos ainda que, a partir do segundo ano de governo, esse último percentual caiu para 10% em virtude do aumento com custeio, motivado principalmente pela ampliação dos serviços de saúde e educação. E nesse último dado reside mais uma limitação, que é a falta de discussão do aumento do custeio correspondente à ampliação de serviços e obras;
- A comunicação entre o governo e a população foi outro limite não superado no processo do OP. Embora a Administração tenha convocado amplamente a população para a discussão do orçamento, através da mídia eletrônica e de “outdoors” espalhados por toda a cidade, deixou a cargo dos movimentos a divulgação das deliberações e do conteúdo final do orçamento. O resultado foi que o conteúdo das decisões só era conhecido pelos delegados e às vezes pelos dirigentes de associação. Mesmo quando convocavam reuniões nos bairros, o comparecimento era pequeno e, em alguns casos, os delegados não se sentiam suficientemente preparados para transmitir informações tão complexas, em particular, aquelas relativas às alterações na política tributária do município;
- O não envolvimento dos funcionários de carreira da administração criou maiores dificuldades para a mudança da cultura institucional. O fato de ele não se ter efetivado manteve dentro da máquina procedimentos

reconhecidamente viciados. Assim, apesar de participarem da discussão de como arrecadar e distribuir tributos, os cidadãos continuaram a ter dificuldades para obter, nos diversos departamentos, informações corriqueiras sobre IPTU e ISS, por exemplo. A falta de uma política de formação com os funcionários foi apontada como fator que prejudicou muitas propostas.

Salientamos ainda que a discussão com a população de aspectos relativos à política tributária do município foi, a sua época, uma contribuição original da experiência do OP de Vitória.

Ribeiro³⁶, ao analisar os limites e possibilidades de democratização das políticas públicas, cita o caso da cidade de Londrina (PR) na gestão do prefeito Luiz Eduardo Cheida (PT) no período 1993-1996, estudando as experiências do Orçamento Participativo e do Projeto Londrina Linda, tidos como os principais programas que viabilizaram uma proposta de participação popular naquela gestão. O referido estudo, ao tomar as duas experiências, remete-nos à observação de que, em diversos municípios, a proposta de participação popular, ainda que tenha no OP um instrumento central, não se tem restringido ao mesmo, procurando articulá-lo com outras formas de mobilização da população para enfrentar os problemas cotidianos da cidade (por exemplo, mutirões, campanhas etc.) e com outros canais institucionais de participação (como, por exemplo, os diversos Conselhos de Direitos e de políticas setoriais).

A autora enfatiza,, em suas conclusões, o papel que o poder público deve exercer na socialização ampla e pedagógica das informações sobre os mecanismos de funcionamento da máquina pública, de seus procedimentos administrativos, dos mecanismos de articulação e repasse de recursos de outras esferas de poder para o município como condição necessária para um processo de qualificação da participação dos cidadãos no Orçamento Participativo. Para tanto, sugere que é preciso que o poder público assuma um investimento permanente e sistemático na formação dos participantes desse processo. Afirma a autora de maneira contundente: não basta convocar a

³⁶ RIBEIRO, Natalina. *Limites e Possibilidades de uma proposta de democratização das políticas públicas: Londrina-PR 1993-1996*. São Paulo: Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Estudos de Pós Graduação de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica, 1996.

população a participar de reuniões ou assembléias sem que ela conheça as regras do jogo para o qual está sendo escalada ³⁷.

Pires, em estudo já citado relativo à experiência de participação dos Movimentos Populares na discussão, elaboração e fiscalização do Orçamento Municipal de Vila Velha (ES) no período 1984-1992, dedica especial atenção ao caráter educativo daquela experiência. Pondera a autora sobre a natureza das aprendizagens proporcionadas por aquele processo:

Se nesse processo os Movimentos Populares aprendem a exercer a cidadania e a democracia, acumulam também uma série de outros aprendizados- técnicos e políticos- que são fundamentais para a compreensão dos mecanismos do poder, da política e das relações sociais na cidade³⁸.

Em um dos depoimentos colhidos para seu estudo, a autora solicitou a opinião de uma liderança comunitária³⁹ para que relacionasse os conhecimentos que o processo de participação no orçamento permitiu elaborar. Como bem expressa a autora, a lista fala por si mesma:

- a população conhece pouco mais sobre a administração da prefeitura;
- aprende a exigir a prestação de contas correta;
- conhece a situação financeira do município;
- informa-se sobre a origem dos recursos e como são gastos;
- sabe que existem recursos municipais, estaduais e federais;
- aprende a importância de conhecer a totalidade das finanças (orçamento global do município);
- aprende a conhecer/entender as prioridades do município;
- aprende a apresentar propostas que atendam a todo município;
- aprende a fiscalizar como é gasto o orçamento;
- aprende a exigir outras informações durante a execução do orçamento;

³⁷ RIBEIRO, *Op. Cit.* p. 118.

³⁸ PIRES, Marlene de Fátima C. 1993. Educação Popular e caráter educativo dos Movimentos Populares Urbanos: um estudo do processo de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo. p. 154.

³⁹ Depoimento colhido pela autora junto à líder comunitária Maria Goretti F. Celestino em 29/01/93.

- aprende a lidar com as leis e saber as etapas de aprovação do orçamento: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual, e Lei Orçamentária;
- aprende a distinguir a função do Executivo e do Legislativo durante a elaboração do orçamento;
- aprende a identificar os interesses que entram em jogo na aprovação do orçamento;
- aprende a conhecer o significado básico de um balancete;
- aprende a decodificar as planilhas de custo de obra;
- aprende a elaborar propostas em nível de políticas públicas (investimentos prioritários);
- aprende a negociar as propostas que garantam os interesses populares;
- aprende a pressionar para obter informações e o cumprimento das obras;
- aprende o significado de alguns termos técnicos utilizados pelos economistas e planejadores.

Outro exemplo vem do município de Chapecó (SC), onde o segredo para o bom rendimento do OP reside na história de seu contexto socioeconômico, marcado pela luta dos trabalhadores do município. Sua implantação, em 1997, buscou identificar as possibilidades, as inovações e os limites que podem resultar da implantação dessa experiência de participação popular na construção orçamentária. Quando se trata de considerar a participação como peça fundamental para ampliar os "processos democráticos, especialmente em espaços locais", são muitas as respostas que se têm de encontrar no que compete à factibilidade dos processos participativos. Ao mesmo tempo, verificam-se inadequações no desenho institucional do OP na região, incluindo dificuldades na articulação das dinâmicas de representação ou, ainda, enfrentamentos práticas políticas tradicionais. Também aqui é digno de nota o fato de que a implantação do OP em Chapecó foi capaz de dinamizar a troca de experiências, de desenvolver a criatividade local e de permitir o debate de idéias – enfim, de abrir novos espaços de participação e de ação cidadã.

Já em Recife assistimos a um experimento específico de participação popular situado em uma das regiões do país (Nordeste) que registra a menor

presença de mecanismos dessa natureza, local com forte tradição de associativismo comunitário, sem que isso se tenha revertido em um tipo de organização social capaz de garantir a presença efetiva de setores mais amplos da população na gestão da coisa pública.

O caso do Recife mostra a predominância do poder público no processo de deliberação e tomada de decisões e a falta de autonomia política dos segmentos sociais – marca da administração municipal que propiciou a implantação do OP (1993-1996) e da que a sucedeu (1997-2000). Na verdade, as mudanças introduzidas pela atual administração na metodologia e no modelo do OP do Recife, com base no programa de Porto Alegre, são promissoras, particularmente porque buscam ampliar o espaço de participação da população na política local. Neste sentido, temos uma visão positiva em relação à implantação e ao andamento desse processo naquela localidade.

4 - Evolução do Quadro do Orçamento Participativo no Brasil

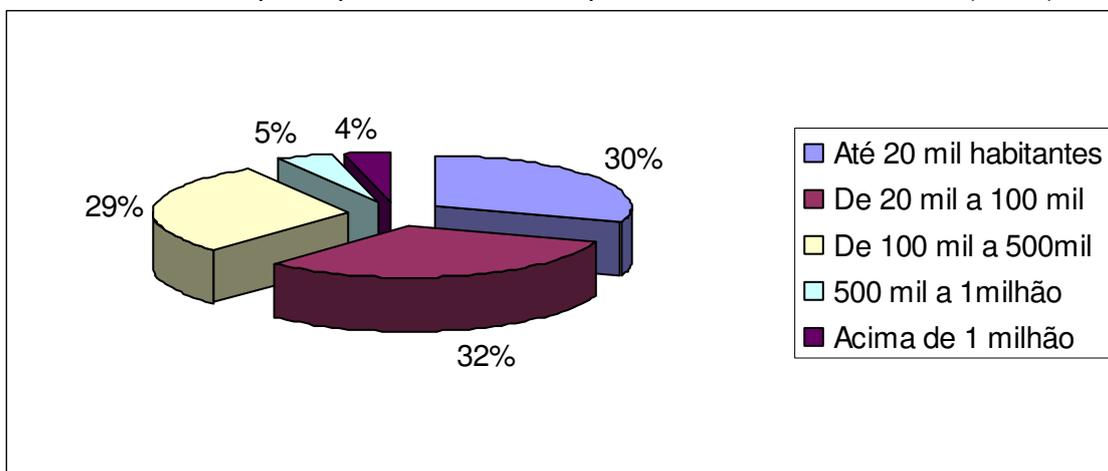
Estudos realizados por Ana Claudia Chaves Teixeira⁴⁰ verificaram que dos governos municipais brasileiros que assumiram prefeituras em 1989, apenas 12 deles implantaram o OP. Entre 1993 a 1996 esse número subiu para 36 municípios, e entre 1997 a 2000 chegaram a 103 municípios, conforme dados do gráfico abaixo, apurados pelo senso populacional do IBGE nos respectivos anos.

A partir da análise desses dados, observamos que a maior parte das experiências participativas em cidades pequenas estariam concentradas nas regiões Sul e Sudeste do país. Provavelmente porque nos pequenos municípios a máquina administrativa estatal seja pouco menos complexa e demande menos esforços para que parte do conjunto dos cidadãos possam atuar. Soma-se a isso o fato de ser positivo o saldo em relação a mudanças de postura de políticos e da população em geral no que tange ao acirramento das

⁴⁰ TEIXEIRA, Ana C. C. Orçamento Participativo: democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro: FASE / Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

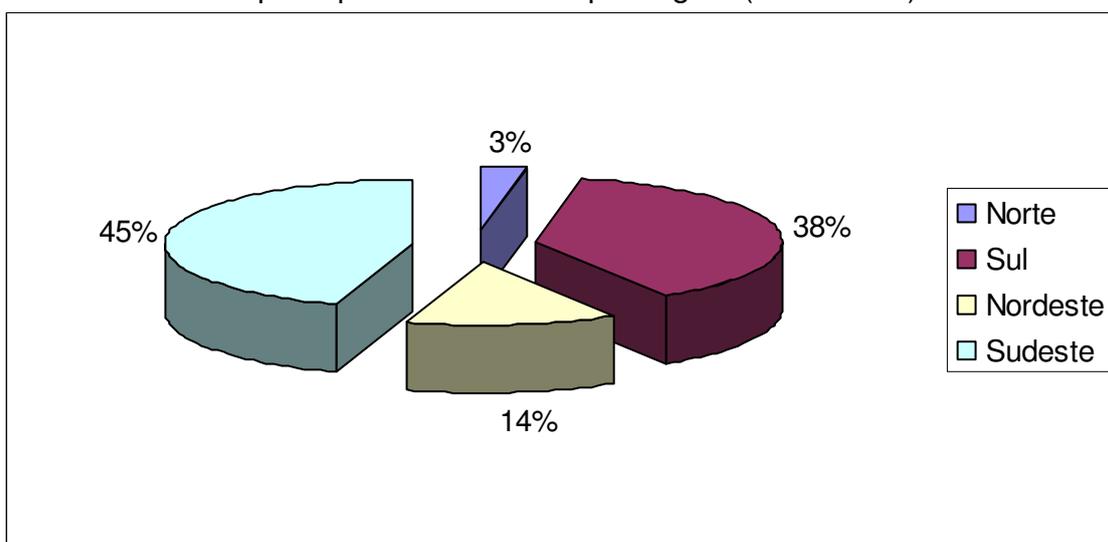
disputas de poder, próprias do jogo democrático e do aprendizado através das lutas políticas que o processo enseja.

Gráfico 03: Municípios que utilizam o OP por número de habitantes (1997)



Fonte: Pesquisa FNPP (2001). Citada por Teixeira, (2003).

Gráfico 04: Municípios que utilizam o OP por região (1997-2000)



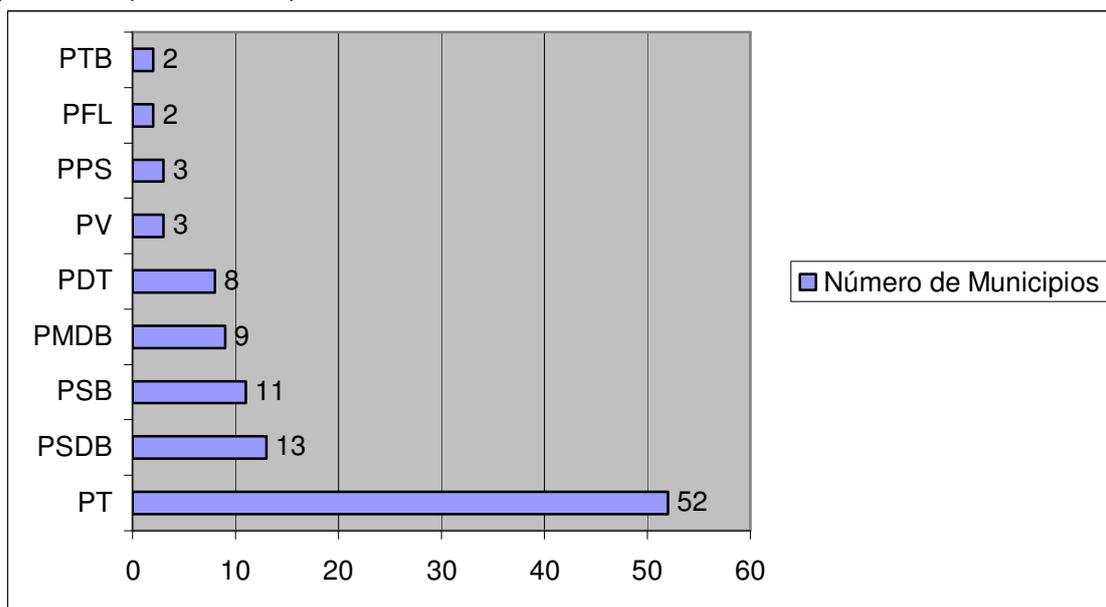
Fonte: Instituto Polis (2002).

Apesar de muitos autores citarem o OP como sendo prerrogativa do Partido dos Trabalhadores (PT), é possível observar que vários outros partidos têm se utilizado da metodologia em seus governos.

O processo do Orçamento Participativo, porém, é um bom mecanismo de inserção da população em assuntos políticos, mas que também pode estar a serviço dos interesses de reeleição do prefeito ou mesmo para que este possa conhecer os anseios materiais da população e a partir desse momento

se projetar. Daí sua aplicabilidade cada vez mais ampliada, independentemente das cores partidárias. Além disso, na contemporaneidade, mecanismos como estes do OP servem para legitimar as ações governamentais ou mesmo para que a máquina estatal possa melhor funcionar. Afinal, temos a impressão que associações como as do OP com esse fim comportam um grupo plural, que em primeira instância parecem não direcionar as decisões.

Gráfico 05: Municípios que adotaram a gestão participativa por partidos políticos (1997-2000)



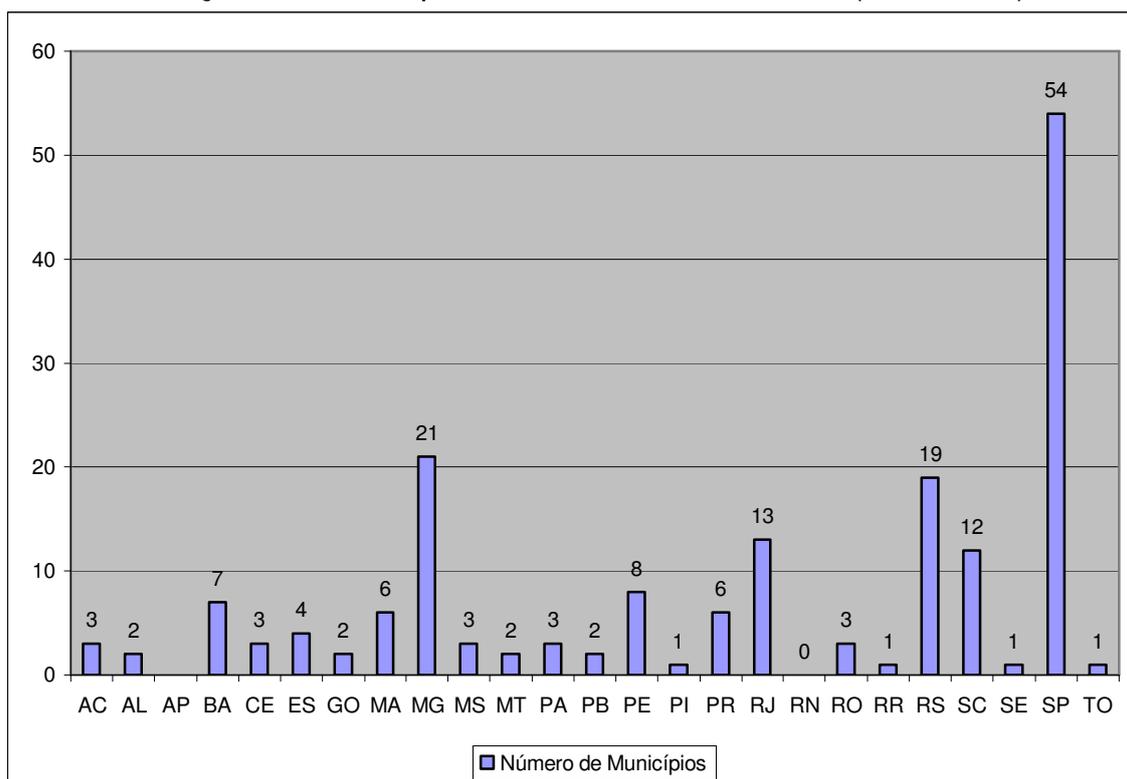
Fonte: Pesquisa FNPP (2001), citada por Teixeira (2003).

Nas experiências em cidades de pequeno e médio porte sobressaíram-se as seguintes características: geralmente as cidades contam com pouca infra-estrutura associativa, compensada pela escala de participação no OP, incentivada, por sua vez, diretamente pelo governo, o que torna viável o processo nessas cidades sem tradição associativa anterior; existe vontade política das administrações municipais em implementar políticas participativas detectada através da participação de membros da administração nas reuniões do OP com a população; observa-se a capacidade de superar obstáculos para a realização de obras e a importância do OP na política de administração municipal; o desenho institucional varia, sendo que nas pequenas cidades vai para o sentido da simplificação, diferenciando do modelo de Porto Alegre, por

exemplo, no que tange ao número de assembléias no decorrer do ciclo do OP. Nos pequenos municípios normalmente ocorrem apenas uma reunião com a comunidade.

Normalmente as cidades que optam por implantar a gestão democrática e o Orçamento Participativo são regiões que já foram antecedidas de certa luta política que melhor viabiliza os trabalhos desse processo nessas regiões.

Gráfico 06: Orçamento Participativo nas cidades brasileiras (2001-2004)



Fonte: Pesquisador Briam Wampler (2003).

O gráfico acima aponta o grande desenvolvimento do Orçamento Participativo em regiões como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Além da intenção do Executivo em implantar esse programa, a história de lutas políticas e a participação social são fatores de extrema valia para que o OP possa ser implantado e desenvolvido.

Capítulo III

Orçamento Participativo em Maringá

O nosso passado profundamente autoritário nos legou que no Brasil que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrario, é possível acompanhar, ao longo de nosso historia, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal¹.

1. Antecedentes

No 1º. artigo do decreto municipal 368 da cidade de Maringá (PR), de 09 de abril de 2001 lemos a aprovação em relação à implantação do Orçamento Participativo. A Lei Municipal prescrevia que esse foi um processo aberto à participação da população, com garantias em relação à democratização das decisões referentes ao orçamento público da cidade. Apesar do chamariz para que a população pudesse participar da política da administração (2001-2004), podemos perceber o poder de alcance da Lei se levarmos em conta a história recente do município no que tange às lutas políticas.

Para os organizadores do OP de Maringá (PR), as lutas políticas não poderiam ofuscar o brilho da política participativa. O objetivo do projeto era atingir a participação da população no sistema, declarou-nos em entrevista o ex-chefe de gabinete municipal Reginaldo Dias. Para o professor da Universidade Estadual de Maringá Walter Lucio de Alencar Praxedes², que à época também vivenciou o processo, a administração pública da cidade contava com orçamento limitado para o desenvolvimento do programa e agia cautelosamente. Soma-se a esses ingredientes o fato de haver no município uma *cultura política* clientelista, mantenedora de vícios tradicionais à política brasileira, como a tutela da população e teremos um pouco do cadinho que engrossou o Orçamento Participativo em Maringá.

¹ HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993, págs. 105-106

² Entrevista cedida ao autor em 22 de Junho de 2007.

Não exatamente com o nome de Orçamento Participativo, porém a participação popular propiciada pela abertura do governo municipal de Maringá à população já era vivenciada desde a administração Said Ferreira³.

No entanto foi com a administração do ano de 1999, do então prefeito Jairo Gianoto (PSDB), que conhecemos a forma de participação popular chamada de Conselho do Orçamento Participativo. Nesse sistema, inaugurado pelo prefeito tucano, a população participava e emitia sua opinião particular em relação às necessidades de seu bairro para que a prefeitura posteriormente a colocasse em prática.

Esse sistema em que a população ajudava a montar a peça orçamentária junto aos técnicos da prefeitura foi trazido para Maringá da cidade de Porto Alegre (RS)⁴. O Conselho Municipal do Orçamento Popular operava mesmo com a permanência dos tradicionais vícios da política local. Para o ex-coordenador do Orçamento Participativo, Amauri José Pereira da Silva, nesse período as prioridades materiais que as pessoas levantavam nos bairros eram indicações do próprio governo municipal. Isso porque a população era convencida a fazer solicitações que os presidentes de bairros (cúmplices do governo) entendiam como sendo as melhores para o bairro. Além disso, demandas apresentadas por entidades eram prontamente atendidas, pois possibilitariam futuramente melhor resultado eleitoral, uma vez que esse organismos poderiam convencer maior as pessoas votantes.

³Esses programas políticos voltados à participação da população em arenas públicas tiveram início em 1999 na então gestão do prefeito Jairo Gianoto, PSDB, com o processo denominado Orçamento Popular. Em 2001, essas políticas prosseguiram no governo do então prefeito José Cláudio Pereira Neto com a implantação do Orçamento Participativo. Também em sua campanha política o atual prefeito Silvio Barros, eleito em 2004, buscou ouvir os pedidos da população enquanto realizava audiências públicas com munícipes, conhecidas por Jornadas da Cidadania.

⁴ O governo municipal foi aprender em Porto Alegre como se fazia o programa do Orçamento Participativo. Não podemos perder de vista o fato de que a capital gaúcha tem uma formação histórica mais ativa, com mais participação, menos relação com mediadores políticos e mais mobilização dos próprios atores comunitários. Maringá tem uma formação histórica mais conservadora, com menos mobilização e mais presença dos mediadores políticos. O OP como política participativa rompe com essa tradição, na qual os políticos distribuem bens como favor. O fenômeno relevante do OP repousa em sua capacidade de transferir dos mediadores políticos para a população a decisão sobre a distribuição dos bens materiais suplantados pelo poder público. Todavia o êxito na implementação de políticas participativas depende da preexistência de práticas participativas no seio da sociedade civil organizada (AVRITZER, Leonardo in DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Campinas: Paz e Terra, 1994, págs. 37-43).

Os eleitores que compunham o Conselho Municipal de Saúde levantaram acusações relacionadas ao desvio de verbas públicas do governo Jairo Gianoto que à época administrava a prefeitura de Maringá.

2. Contexto Histórico

O povoamento da área compreendida pelo atual Município de Maringá iniciou-se por volta de 1938. A localidade conhecida mais tarde por Maringá Velho começou a erguer as primeiras edificações urbanas a partir da década de 1940.

Em relação às edificações iniciais, eram poucas e bastante rústicas, destinadas a organizar na localidade um pólo mínimo para o assentamento dos numerosos migrantes que afluíam para essa nova terra, seduzidos sobretudo pela campanha publicitária da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná⁵ (CMNP).

Os desbravadores chegaram principalmente entre os anos de 1947 e 1949. Vinham em caravanas procedentes de vários estados do Brasil, organizadas pela CMNP, em sua maioria colonos paulistas, mineiros e nordestinos.

A partir do trabalho desses colonos, surgiam no pequeno núcleo urbano as atividades de compra e venda de terras, as negociações entre proprietários, a hospedagem de colonos recém-chegados e algumas práticas ínfimas de comércio varejista. O local funcionava também como pousada para aqueles que se embrenhavam mato adentro rumo ao desconhecido das barrancas do Rio Ivaí.

A reocupação dos espaços era controlada pela CMNP, empresa que explorava essas terras. Responsabilizava-se pela venda das terras e lotes, além da construção de estradas e da implantação do núcleo urbano.

A princípio, o traçado urbanístico do pequeno núcleo urbano refletia os elementos de provisoriedade do assentamento. Eram logradouros irregulares, sem infra-estrutura e escoamento, iluminação ou água corrente, com um comércio ainda

⁵ A CMNP- Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, originalmente Companhia de Terras Norte do Paraná (empresa de capital inglês que reorganizou o espaço social existente, alterando sua paisagem natural), encarregou-se do loteamento e da venda das terras por meio de forte campanha publicitária. As propagandas anunciavam a idéia de um local voltado para o progresso, belo e sem problemas, calcado na pujança e no trabalho de seus construtores. Desse movimento colonizador nasceria o projeto de urbanização caracterizado como cidade jardim, modelo de urbanização preconizado por Ebenezer Howard e transposto para o Brasil a partir das intervenções da Companhia City de São Paulo in SOUZA CAMPOS, Paulo Fernandes de. *Os enfermos da razão: cidade planejada, exclusão e doença mental*. São Paulo: Annablume, 2004, 167p.

insipiente, atendo apenas às necessidades dos colonos e moradores que ali se encontravam.

O pequeno povoado se ampliou grandemente. Projetada para atender “as mais avançadas normas de planejamento”⁶, a cidade de Maringá passa a obter crescimento a partir da fase de consolidação do desenvolvimento da economia cafeeira no norte do Paraná, iniciada com a expansão da cafeicultura paulista a partir da década de 1920⁷.

E assim aquele pequeno centro multiplicou suas funções conforme avançava a ocupação da região. O Maringá Velho deixava de ser apenas uma área central para desbravamento e tornava-se um local para onde os colonos convergiam a fim de receber notícias e correspondências, fazer compras e estabelecer a primitiva rede local de comunicações.

A cidade que conhecemos hoje como Maringá foi fundada em 10 de maio de 1947⁸. De 1947 a 1951 era uma vila, depois distrito do próspero município de Mandaguari. Em 14/11/1951 foi elevada a Município através da Lei nº. 790, e em 1954 a categoria de Comarca.

O crescimento da cidade obedece a um plano de desenvolvimento urbano. O traçado foi encomendado pela CMNP. A empresa contratou o arquiteto e urbanista Jorge Macedo Vieira (1894 -1978), um paulista que jamais esteve em Maringá, para que projetasse ainda em 1945 uma localidade de largas avenidas, muitas praças e espaços para árvores⁹.

Localizada na Região Norte do Estado do Paraná, os dirigentes da cidade sempre buscaram manter para a localidade o status de cidade próspera e empreendedora, pujante por “natureza”. Aqui seria possível realizar os mais belos sonhos, uma *Eldorado do Carajás* do norte paranaense. Essa característica, por

6 LUZ, France. O fenômeno urbano numa zona pioneira: Maringá. Maringá: Prefeitura, 1997.

7 GINI, Sergio. A Construção da Hegemonia Empresarial: o caso do Movimento Repensando Maringá (1994-2004). Maringá: Universidade Estadual de Maringá. Dissertação de Mestrado em História, 2007.

8 Maringá foi fundada em 10 de maio de 1947 e elevada a Município através da Lei nº. 790 de 14/11/1951

9 Nas palavras de Rodrigues “... as zonas residenciais do projeto de Maringá não se configuraram apenas enquanto espacialização de distintas funções, mas têm sua ocupação claramente definida por uma classificação socioeconômica: principal, popular e operária” In RODRIGUES, Ana Lúcia. A pobreza mora ao lado: segregação sócio espacial na região metropolitana de Maringá. Tese (doutorado em Ciências Sociais) – PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

sua vez, marcou os traços históricos da cidade, que se orgulha em ostentar o título de cidade (des) favelada.

Como estamos refletindo acerca da participação da sociedade maringaense na política local, nada mais justo do que revermos parte dos movimentos da população no que tange às participações na política da cidade.

Em 1956, Maringá ganhou seu primeiro Sindicato de Empregados Rurais. As reivindicações dos trabalhadores corriam por vias institucionais, cuja Lei em vigor à época orientava. Reginaldo Benedito Dias assinala que o movimento sindical era ligado ao setor público e dessa maneira prevalecia o sindicalismo profissional (assistencialista), sem muita incidência sobre as lutas corporativas¹⁰.

Sob os aspetos políticos, as primeiras formas de organização partidária se deram sob a orientação da União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Social Democrático (PSD)¹¹, dentre outras agremiações políticas¹².

Atendendo à legislação do regime militar, o município de Maringá apresentava sua configuração política através de dois partidos: a ARENA (partido do governo) contra o MDB (partido desfavorável ao governo). A primeira eleição municipal nesse sistema aconteceu em 1968, vencendo o candidato Adriano Valente do MDB. O segundo pleito nessa categoria aconteceu no ano de 1972 em meio à desilusão em relação ao “Milagre Econômico” brasileiro. Naquele ano, o partido MDB mais uma vez ganhou as eleições para a prefeitura em Maringá. Com 62,5%, o candidato eleito foi o ex-petebista Silvio de Magalhães Barros. Já era 1976 quando as próximas eleições deram vitória a João Paulino Vieira Filho¹³, candidato da ARENA, partido que dava sustentação ao governo militar¹⁴.

Ainda sobre os auspícios do período militar, em 1982 a prefeitura de Maringá vivia um período de transição, do bipartidarismo para o pluripartidarismo. Nesse momento de mudanças, vence as eleições para prefeito o médico Said Felício Ferreira. Em 1987 o então prefeito investiu em outras formas de

¹⁰ DIAS, Op. Cit. entrevista cedida o autor em 03.03.2006.

¹¹ DIAS, Reginaldo Benedito, GONÇALVES, José Henrique Rollo. Maringá e o Norte do Paraná. Maringá: EDUEM, 1999, págs. 155-219

¹² Na primeira eleição municipal para prefeito, realizada em 1952¹², Inocente Vilanova Júnior do PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, foi eleito prefeito In ANDRADE, Arthur. Maringá: ontem, hoje e amanhã. Maringá: [s.n], 1979.

¹³ O candidato já havia sido prefeito de Maringá entre 1961 a 1964.

¹⁴ DIAS, Op. Cit. p. 258-265.

organização social, vinculadas à prefeitura. Além disso, foi o mesmo prefeito quem fundou o Plano de Ação Comunitária com a criação de 41 Conselhos Comunitários de bairros.

No ano de 1988, em meio à corrupção e à existência dos chamados “marajás” o candidato Ricardo Barros (do PFL) vence as eleições para prefeito de Maringá, em torno da imagem do *bom moço*, incorruptível em relação aos políticos desonestos¹⁵.

A eleição de Ricardo Barros em 1988 apontava para a lógica de funcionamento da política local: alta rotatividade de elementos no poder, sem alternância de grupos ideologicamente constituídos. A postura dos candidatos até então não indicava um confronto com os interesses dos grupos que controlavam o poder na cidade. Aliás, a nosso ver tradicional também são as características dos políticos da cidade: alternância política no poder; percepção personalista da política e o recrutamento de políticos para ocuparem o poder que geralmente apresentam bom desempenho na vida profissional. Mas apesar da importância dessas características voltemos à cronologia. Após o governo de Said Ferreira (1993-1996), o prefeito eleito em Maringá foi o candidato Jairo Gianoto (1996-2000) do PSDB.

Esse prefeito a partir de 1999 implantou no município o processo de participação popular na elaboração do orçamento público da cidade de Maringá, que ficou conhecido pelo nome de Orçamento Popular. O prefeito enviou assessores e esteve ele próprio em Porto Alegre para também implantar na cidade o OP nos moldes gaúchos. Elias Canuto Brandão¹⁶ entende que boa parte da população, movimentos sociais e lideranças comunitárias acreditaram no projeto.

Em sua cronologia de funcionamento, o Orçamento Popular de 1999 a 2000 estava configurado em 13 regiões¹⁷, com um coordenador de orçamento por região¹⁸. Após as rodadas para formulação de calendários das reuniões nos bairros e prestação de contas do governo à população era eleito o Conselho do Orçamento Popular para votar as demandas elencadas pela população.

¹⁵ TONELLA, Celene *in* DIAS, Reginaldo Benedito, GONÇALVES, José Henrique Rollo. Maringá e o Norte do Paraná. Maringá: EDUEM, 1999, págs. 281-301.

¹⁶ Depoimento de Elias Canuto Brandão cedido ao autor em 14.05.2002.

¹⁷ Segundo Reginaldo Dias, no último ano do governo Gianoto foram incorporadas outras regiões do OP com a finalidade evidente de estreitar formas de contato com a população e ganhar votos.

¹⁸ Segundo o historiador Reginaldo Dias essa divisão se dava em função de interesses eleitorais., de forma que em cada bairro haveria um representante do prefeito.

No entanto, a população que participava do Orçamento Popular passou a tecer críticas ao governo, pois suas demandas não estavam sendo atendidas. Com isso, a população parecia estar desacreditada em relação a esse tipo de projeto político.

Em 2000 foi eleito o prefeito José Cláudio Pereira Neto (PT). Logo que assume a prefeitura, o governo buscou cumprir a promessa de campanha voltada ao incentivo à participação popular no processo que ficou conhecido como Orçamento Participativo. Assim como o projeto da administração anterior, o sistema também buscou seguir os moldes do processo desenvolvido na cidade de Porto Alegre. Uma comitiva da prefeitura esteve em Porto Alegre para também ali aprender como desenvolver esse tipo de política. A população, desacreditada desse tipo de processo político, sobretudo devido aos desvios de recursos públicos na gestão anterior, parecia legar ao partido das esquerdas o restabelecimento dos *bons costumes* na política e o resgate da dívida social e de correções de muitas distorções da política da cidade. Tanto que, sobretudo no ano de implantação do projeto do OP (2001), a população participou ativamente no processo.

Com a morte de José Cláudio, em 16 de setembro de 2003, assumiu a prefeitura o vice-prefeito João Ivo Caleffi (em 23 de setembro desse mesmo ano). O governo José Cláudio/João Ivo foi marcado, conforme dados de Osvaldo Reis¹⁹, principalmente pela sua atuação na área de educação infantil. A construção de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs - antigas creches) e a realização de obras voltadas à ascensão social, com a participação popular nas decisões, foram marcas desse governo, que se autodenominava popular, nas palavras de

3. A implantação, a organização e o funcionamento do Orçamento Participativo em Maringá

A abertura da prefeitura à participação popular era uma das propostas de campanha do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2000. O objetivo era que a população participasse da elaboração do orçamento público em conjunto com o governo municipal.

¹⁹ REIS, Osvaldo. 1947-2004 – Maringá - A História em conta-gotas. Maringá: Gráfica Primavera, 2004. p. 144.

Para trabalhar em conjunto com a população, a prefeitura buscou conhecer outras experiências do Orçamento Participativo nas prefeituras de Blumenau (SC) Santa Catarina e Porto Alegre (RS). Naquelas localidades, o Orçamento Participativo poderia ser visto como um fomentador de cidadania, porque era instrumento fundamental na construção da relação com a sociedade, uma vez que possibilitava a democratização do poder e o fortalecimento do movimento associativo.

Esse mecanismo político da prefeitura para atrair a participação popular foi lançado no dia 28 de março de 2001 no Cine Teatro Plaza, local onde também foi realizada a primeira Assembléia Geral do OP. A intenção do programa era motivar o cidadão a participar da elaboração do orçamento público, suscitando com isso a possibilidades incentivo à cidadania e à democratização do poder.

Para viabilizar o programa, a prefeitura dividiu o município em 6 regiões, agrupadas de acordo com a carência de bens públicos e com a realidade geográfica, social, econômica e cultural do bairro. Os encontros aconteciam nos bairros, onde a população levantava suas necessidades e elegia os delegados da sua região. Os delegados, por sua vez, elegeriam os membros do Conselho do Orçamento Participativo, organismo do Orçamento Participativo em que seriam votadas, acompanhadas e fiscalizadas as obras levantadas no OP.

A realização do OP obedeceu ao seguinte cronograma: a) em 2001, a prefeitura prestou contas à população e executou o orçamento que havia sido deliberado pela gestão anterior; b) Em 2002, o Governo de Maringá destinou 5 milhões de reais para a realização das obras que haviam sido elencadas no processo do Orçamento Participativo; c) em 2003 aconteceu apenas prestação de contas do ano anterior, pois não havia investimentos suficientes para esse programa; d) no ano de 2004 foi elaborado o orçamento para o próximo ano para ser implantado como o novo governo no poder.

As demandas sugeridas pela população eram hierarquizadas pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP). Após essa etapa, a peça orçamentária era enviada à Câmara de Vereadores para ser apreciada, e somente então as obras eram implantadas. No primeiro ano de governo (2001), as temáticas gerais eleitas pelo OP foram:

- Educação, 30%, o equivalente a R\$ 1,5 (um milhão e meio de reais);

- Saúde, 50% do orçamento, o equivalente a R\$ 2,5 (dois milhões e meio de reais);
- Infra-estrutura, 20%, o equivalente a R\$ 1,0 (um milhão de reais).

Em termos legais, esse processo estava previsto na Lei Orgânica Nº. 30, de 01 janeiro de 1999. O artigo 105 rezava que “será garantida a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”. Para serem implementadas, as demandas e prioridades hierarquizadas pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP) obedeciam às seguintes prerrogativas:

- Em primeiro lugar, levava-se em conta a hierarquia das demandas votadas pela população;
- Em segundo lugar, considerava-se o grau de carência para a infra-estrutura a ser empreendida;
- O terceiro e último quesito estava pautado na quantidade da população que seria atendida com aquela solicitação escolhida.

Via de regra, mesmo antes de serem hierarquizadas pelo COP em 2001, as demandas passavam também pelo crivo das Secretarias correlatas na prefeitura, para que pudessem receber parecer legal, técnico e financeiro. Somente *a posteriori* a peça orçamentária rumava em direção à Câmara de Vereadores para ser apreciada.

Um dos aspectos imprescindíveis à compreensão do OP Maringá está no fato de que quando o Orçamento Participativo foi implantado, em 2001, a cidade apresentava saldo negativo em relação as suas dívidas públicas e déficit público²⁰, causados pelos desvios de verbas públicas.

A título de exemplo, ateremo-nos ao fato de que dos 5 milhões de reais reservados para o Orçamento Participativo (tido pelos governantes à época como o *verdadeiro orçamento participativo*) para investimento em obras que seriam implantadas em 2002 não seriam discutidas as despesas do município como salários dos servidores, cargos de confiança e nem pavimentação de asfalto, assuntos de maior abrangência, regidos em muitos casos por Lei.

Um balanço prévio sobre a implantação do OP em 2001 nos permite tecer possíveis apontamentos sobre a execução do programa: a prefeitura enfrentava

²⁰ Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em 2001 A dívida em 2000 era de 219.828.946,57 sendo a arrecadação do município de R\$ 197.403.339,15.

um déficit público relacionado às dívidas municipais e apresentava pouca experiência para o desenvolvimento daquele tipo de projeto político, embora o saldo ainda tenha sido positivo.

O Orçamento Participativo em Maringá aconteceria mediante reuniões nos bairros abertas à participação de todos os munícipes. Buscando democratizar as decisões relacionadas ao orçamento público municipal, a prefeitura estabeleceu um cronograma para que melhor pudessem ser realizadas as rodadas de negociações.

Na *Primeira Rodada* de Reuniões, a prefeitura apresentava à população a prestação de contas do município e explicava as regras de funcionamento do Orçamento Participativo. Logo após aconteciam as Reuniões Intermediárias, para que os cidadãos pudessem apontar suas prioridades e eleger os delegados²¹ que defenderiam os interesses de sua região²². Nas Reuniões seguintes, das Microrregiões eram hierarquizadas as demandas levantadas pela população nos bairros e eram dadas as prioridades aos delegados do OP eleitos pelos participantes. Na fase final da primeira etapa acontecia a Assembléia Regional com a hierarquização das temáticas elencadas nas microrregiões. Na Primeira Rodada do Orçamento Participativo, ocorria também a apresentação do Plano de Investimentos em obras que seriam realizadas pela prefeitura municipal. Segundo a prefeitura municipal de Maringá, na Primeira Rodada das assembleias se inscreveram 4.721 pessoas, e em outras as pessoas participaram, mas não preencheram ficha de inscrição.

Os delegados eram eleitos nas Assembleias Intermediárias dos bairros, após a Assembleia Geral da Primeira Rodada. Podiam votar os maiores de 16 anos que estivessem presentes nas reuniões do Orçamento Participativo.

²¹ Somente poderiam ser eleitos delegados, pessoas que participaram das assembleias gerais de prestação de contas e de informação do que é, e como funciona o Orçamento Participativo. Segundo Brandão a maioria das pessoas que se dispunha a ser delegados já participam politicamente de outras atividades, como Ministro da Eucaristia, Pastor ou estava envolvido em algum Movimento Social como associação de moradores de bairros, por exemplo.

²² Aos delegados cabia o acompanhamento do Plano de Investimento, desde a elaboração até conclusão das obras; a organização em sua comunidade de discussões e elaboração das prioridades temáticas; o encaminhamento das mesmas ao COP; o debate e as proposições na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; votar as prioridades do orçamento; coordenar junto com os Conselheiros Regionais o processo de discussão com a população na priorização de temas, obras e serviços; fiscalizar os Conselheiros Regionais e a implementação do orçamento público.

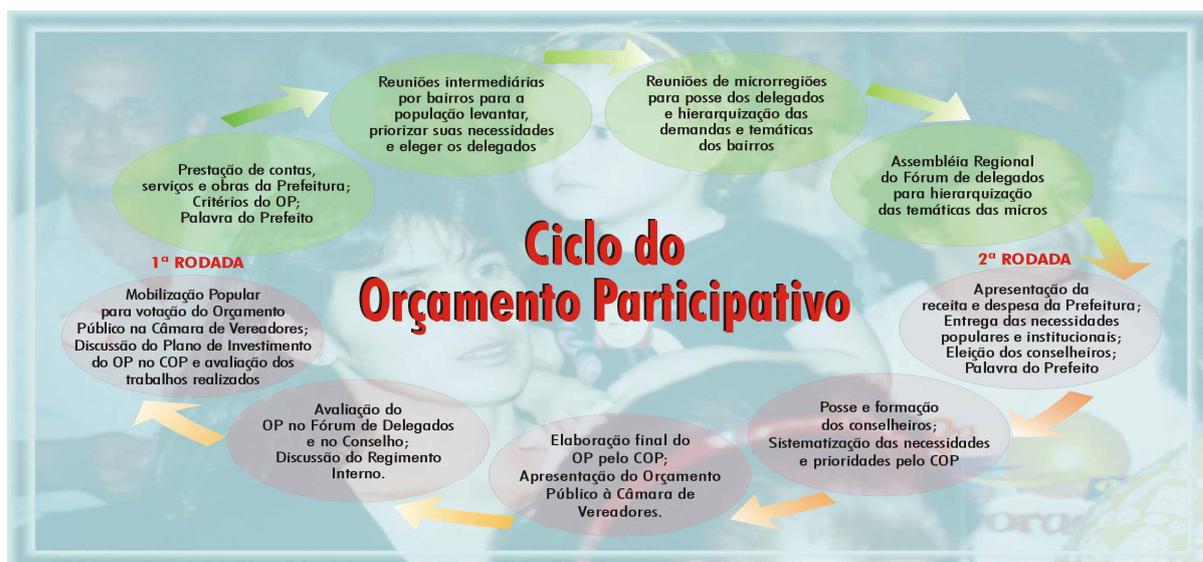
Quadro 01: Critério para a eleição de delegados do OP

| Quantidade de Participantes (Reunião) | de | Proporção de Delegados (por participantes) | Número de Delegados (Eleitos) |
|---------------------------------------|----|--|-------------------------------|
| Até 100 | | 01 por 10 | 10 |
| 101 a 250 | | 01 por 20 | 8 |
| 251 a 400 | | 01 por 30 | 5 |
| 401 a 550 | | 01 por 40 | 4 |
| 551 a 700 | | 01 por 50 | 3 |
| 701 a 850 | | 01 por 60 | 2 |
| 851 a 1000 | | 01 por 70 | 2 |
| Mais de 1000 | | 01 por 80 | proporcional |

Fonte: Regulamento de Funcionamento do OP de 20 de Abril de 2001.

Na *Segunda Rodada*, os encontros se iniciavam com a apresentação das despesas e receitas da prefeitura municipal referentes ao ano anterior. Em seguida, acontecia a entrega das necessidades populares e institucionais, além da eleição para compor o Conselho do Orçamento Participativo²³. Após, se dava a posse aos Conselheiros eleitos. O COP também sistematizava as demandas populares apontadas anteriormente. Na seqüência, a peça orçamentária era apreciada na Câmara de Vereadores como a mobilização da população para votação do Orçamento Público. Nessa fase também os participantes avaliavam o Orçamento Participativo e seu regimento interno.

Figura 01: Ciclo do Orçamento Participativo em Maringá



Fonte: arquivo do Partido dos Trabalhadores de Maringá.

²³ Ao Conselho do OP cabia também desfazer possíveis desempates entre prioridades, observando para isso a carência da região e o tamanho da população.

O Orçamento Participativo mantinha uma seqüência que possibilitava o seu andamento:

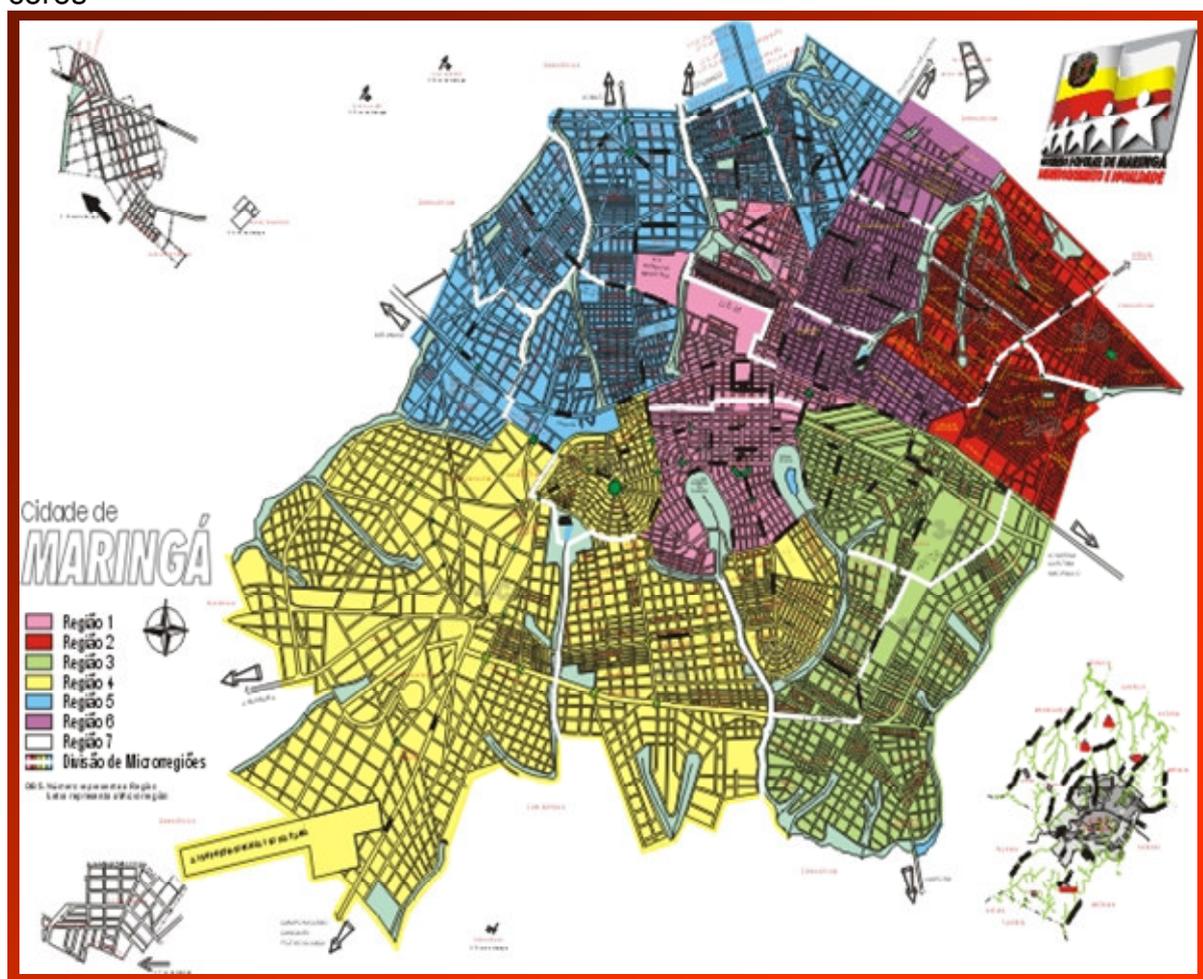
- A 1ª rodada acontecia entre os dias 25 de abril a 13 de junho;
- As Assembléias para eleições de delegados e levantamento de prioridades aconteciam todo o ano, nos meses de maio a junho;
- Outras Assembléias Autônomas se davam entre 11 de junho a 04 de julho;
- A 2ª rodada tinha início em 11 de julho e término em 27 de julho;
- A sistematização das demandas populares e institucionais pelo COTEPLAN e a posse do Conselho do Orçamento Participativo dava-se na primeira quinzena de agosto;
- A elaboração e o fechamento da matriz orçamentária eram feitos entre 13 de agosto a 14 de setembro;
- De 17 a 28 de setembro acontecia a apresentação do orçamento público à Câmara;
- Entre outubro a novembro Delegados e Conselheiros do OP faziam a mobilização da comunidade para votação na Câmara;
- As possíveis propostas de alteração do Regimento Interno do OP para os próximos anos aconteciam em novembro;
- A avaliação do OP pelo COP e governo ocorria em dezembro.
- As Assembléias Regionais eram dirigidas pelo Coordenação Geral do OP (CGOP), com o auxílio do Coordenador Regional;
- Nas Assembléias Gerais da 1ª rodada era feito o levantamento do número de Delegados de cada região. Nas Reuniões Intermediárias eram eleitos os Delegados, escolhidas e priorizadas as demandas, organizadas as demandas priorizadas pela população e eleitos os Conselheiros do OP;
- Nas Assembléias Gerais participavam o CGOP, o COFOP - Coordenadoria de Organização e Formação do OP, a COTEPLAN - Coordenadoria Técnica de Planejamento do OP, o Secretário de Fazenda e o prefeito municipal.

Para a realização dos encontros, cada uma das 06 regiões foram numeradas e denominadas por cores. Cada região foi subdividida em outras 04 microrregiões, totalizando 24. O agrupamento dos bairros ocorria também se levando em conta a aproximação das localidades para facilitar o acesso da

população nas reuniões do OP, facilitando a participação local e dando visão de conjunto às ações dos moradores:

- Região 1 com 49 mil habitantes (centro);
- Região 2 com 89 mil habitantes;
- Região 3 com 38 mil habitantes;
- Região 4 com 43 mil habitantes;
- Região 5 com 56 mil habitantes;
- Região 6 com 11 mil habitantes (área rural e distritos de Iguatemi e Floriano).

Figura 02: localidades que cobriam as regiões do município de Maringá durante a realização do Orçamento Participativo, aqui numeradas e denominadas por cores



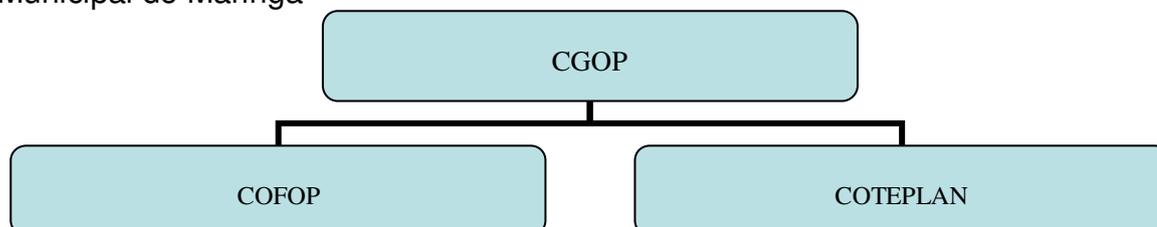
Fonte: Arquivo do Partido dos Trabalhadores de Maringá.

No conjunto das Assembléias para levantamento das necessidades locais, participaram aproximadamente 10 mil pessoas²⁴. Nessas Reuniões do Orçamento Participativo, o município apresentava a temática e a população escolhia a prioridade²⁵. Segundo os entrevistados, como havia poucos investimentos destinados ao OP (por conta da das dividas do município²⁶, das despesas com os salários dos funcionários municipais, com verbas carimbadas da saúde e educação), os poucos investimentos consumiam boa parte do orçamento público municipal. Além deste, a Lei Federal de Responsabilidade Fiscal também facultava as diretrizes a serem estabelecidas.

Nesses encontros (Assembléias Gerais), a prefeitura fornecia as prioridades temáticas fornecidas à população. Esta, por sua vez, poderia escolher até cinco prioridades, que posteriormente se aprovadas seriam implantadas pela prefeitura municipal.

Para melhor entendermos o Funcionamento do Orçamento Participativo, apresentamos um fluxograma dos principais organismos que regiam o programa bem como suas respectivas funções:

Figura 03: Estrutura de Funcionamento do Orçamento Participativo na Prefeitura Municipal de Maringá



Fonte: formatação própria.

A Coordenação Geral do OP (CGOP) ficava sob a responsabilidade do vice-prefeito João Ivo Caleffi (indicado pelo prefeito municipal). Para a Coordenadoria de Organização e Formação do OP (COFOP) o Diretor era Elias Canuto Brandão.

²⁴ Dados cedidos pelo Partido dos Trabalhadores.

²⁵ “Nós incentivamos que a comunidade documentasse as prioridades ao nível de investimento. Na hora do apontamento nos bairros, as pessoas até confundem serviços básicos com demandas²⁵, mas na hora de escolher no papel, eles separam” Depoimento de Elias Canuto Brandão, Diretor OP, concedido ao autor nos 14 dias de Maio de 2002.

²⁶ “O governo Federal não pode repassar verbas porque o município está no vermelho, deve muito. Responsabilidade dos governos anteriores, que endividou o município e hoje complica a atual administração, do governo popular”. Depoimento de Elias Canuto Brandão, Diretor do OP, concedido ao autor nos 14 dias de maio de 2002.

A Coordenadoria Técnica de Planejamento do OP (COTEPLAN) era dirigida por Rubem Almeida Mariano (esses dois nomes eram indicados pelo CGOP).

Competia à Coordenação Geral do Orçamento Participativo representar o OP juntos aos órgãos públicos e sociedade civil, regulamentar os procedimentos para o funcionamento do OP e na ausência de regulamentação pelo COP estipular critérios para a distribuição de recursos entre as regiões, além de promover a formação do COP.

À Coordenadoria de Organização e Formação do OP cabia divulgar, coordenar, organizar e articular as reuniões do OP e mobilizar a participação da sociedade nas reuniões.

À Coordenadoria Técnica de Planejamento do OP era facultado coordenar, organizar, elaborar o Plano de Investimentos do Orçamento Participativo de acordo com a hierarquia das prioridades votadas pelo COP. Esse organismo também operava em conjunto com a Secretaria de Fazenda e Planejamento Urbano na elaboração do Orçamento Público²⁷.

Por fim, existiam os Coordenadores Regionais, que por sua vez eram indicados pelo CGOP, os quais . entravam em contato com lideranças, planejavam os encontros e explicavam a função do OP para a população e ainda trabalhavam incentivando a organização e a participação popular e a elaboração das prioridades, além de prestarem informações sobre o desenvolvimento dos trabalhos em cada região²⁸.

O órgão máximo dentro do Orçamento Participativo era o Conselho do Orçamento Participativo. Esse órgão apresentava regimento interno próprio e regulamentava todas as instâncias deliberativas referentes ao Orçamento Participativo, tais como aprovar o Plano de Investimentos e regulamentar o funcionamento das Rodadas e Assembléias²⁹.

²⁷ Decreto Municipal 403/2001, de 18 de Abril de 2001, nomeando o coordenação do OP

²⁸ Decreto 368/2001 de 09 de Abril de 2001.

²⁹ Segundo o Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Maringá, o Conselho do Orçamento Participativo era um órgão de participação da comunidade cujo objetivo era planejar propor, fiscalizar e deliberar sobre os recursos aplicados em obras, instalações e equipamentos. Em outras palavras, ao COP cabia discutir os critérios de hierarquização das demandas que seriam incluídas na peça orçamentária para posterior apreciação pelo poder legislativo Entre titulares e suplentes tinha-se 9 conselheiros.

O COP era composto por:

- quatro Conselheiros das regiões, sendo dois titulares com direito à voz e voto e dois com direito à voz;
- quatro do governo, sendo que dois poderiam votar e falar e os outros dois apenas fariam;
- um representante da Feabam (Federação das Associações de Bairros de Maringá), com direito de voz e voto e outro suplente apenas com direito à voz;
- um representante do SISMAR (Sindicato dos Servidores Municipais de Maringá), com direito à voz e voto e outro suplente apenas com direito à voz;
- um representante e um suplente da Coordenação Geral do Orçamento Participativo (CGOP), com direito à voz;
- dois representantes da Coordenadoria Técnica de Planejamento (COTEPLAN), com direito à voz;
- um membro da Coordenação de Organização e Formação do Orçamento Participativo (COFOP) com direito à voz.

As reuniões do COP no município de Maringá eram abertas ao público. Não poderiam ser conselheiros pessoas que tinham assento em outro Conselho; que fossem detentores de mandato eletivo no poder público ou possuíssem cargo nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dentro do Conselho do Orçamento Participativo havia a realização da Assembléia Geral, composta pelos Delegados de cada Núcleo e pelos Conselheiros do OP. Ela fixava os critérios para distribuição de recursos entre as regiões e deliberava sobre as alterações no Regimento Interno do COP³⁰.

As resoluções aprovadas pelo COP deveriam, também, ser apreciadas pelo Poder Executivo. Após esses trâmites, teria então início a discussão do Orçamento com a comunidade, e posteriormente as propostas das Leis de Diretrizes Orçamentárias passariam pelo crivo da Câmara Municipal.

A prefeitura de Maringá fornecia a estrutura necessária para o funcionamento do COP. Seus conselheiros, por sua vez, receberiam informações

³⁰ Essas informações foram colhidas no Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo.

sobre o Plano de Investimentos do município, sendo que suas reuniões eram presididas por Comissão Paritária, composta por representantes do governo.

Para podermos entender as identidades das pessoas que freqüentavam as reuniões do OP, tomamos como referência os dados de uma pesquisa interna realizada pela prefeitura municipal de Maringá entre os anos de 2001 e 2002 sobre os conselheiros do OP. A partir desses dados foi possível algumas considerações.

Quadro 02: Universo do Conselho do Orçamento Participativo 2001

| Regiões | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Total |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Conselheiros Titulares | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 11 |
| Conselheiros Suplentes | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 12 |
| Delegados | 23 | 108 | 42 | 62 | 139 | 72 | 446 |
| Total de Hab/Reg/Mgá | 50.000 | 89.222 | 38.000 | 43.641 | 56.099 | 11.135 | 288.09 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá - 2002.

Segundo a referida pesquisa, o resultado geral sobre os conselheiros que participavam do OP ficou assim:

1. Conselheiros majoritariamente do sexo masculino;
2. Idades entre 31 a 50 anos;
3. Apresentação de Curso Superior;
4. Recebiam até quinze salários mínimos;
5. Eram casados, pertencentes à religião católica;
6. A cor da pele era branca;
7. Exerciam atividades em movimentos sociais, partido político ou Associações de bairros;
8. Demonstravam reocupação com os mais pobres;
9. Um único representante do bairro (carente e desorganizado) conseguia convencer os outros moradores da localidade (vizinhos) das necessidades de se investir em determinada área do seu bairro e de participarem desses encontros.

A partir desses dados é possível afirmar que as pessoas que se interessavam por movimentos políticos ou reivindicativo-propositivos participavam do OP. Nesses encontros havia ainda delegados da média classe econômica e provavelmente remanescentes das comunidades eclesiais de base (CEB's) da Igreja Católica, que engrossavam os movimentos sociais desde a década de 1970.

A partir das informações até aqui percorridas, foi possível traçarmos a Estrutura Operacional do Orçamento Participativo de Maringá:

- Assembléias Gerais de 1ª e 2ª rodadas;
- Assembléias Intermediárias: por localidade, bairro e região;
- OP Institucional (CGOP, COFOP) com estrutura atuando na Prefeitura;
- Conselho do Orçamento Participativo.

4. As Reuniões do Orçamento Participativo

4.1 Primeira Rodada

Na primeira rodada das assembléias ocorria a prestação de contas da prefeitura à população. Nesses encontros também eram esclarecidos os critérios de funcionamento do OP. Nessas oportunidades, os dirigentes desse encontro solicitavam aos munícipes que as demandas a serem apresentadas deveriam ser correlatas às possibilidades financeiras do município. A palavra era aberta à população e em seguida o prefeito respondia aos questionamentos. Após esse momento, realizava-se a eleição para delegado com a presença de no mínimo 10 cidadãos, com idade acima de 16 anos. Dentre as regras que direcionavam as reuniões é importante salientar que a parte técnica da prefeitura presente nesses encontros poderia refutar ou aceitar a demanda social apresentada pela comunidade de acordo com os critérios geográfico, técnico ou ambiental da localidade em destaque. Em outros casos se discutia se as demandas localmente solicitadas também poderiam ser ampliadas para necessidades que abrangessem um número maior de pessoas de outros bairros.

4.2 Rodadas Intermediárias

Nesse momento das reuniões, a população elegia os seus delegados para que estes posteriormente viessem a defender os interesses de sua região. Nessa altura, boa parte da população votava suas prioridades visando a conquistar as obras que pleiteavam, visto que muitos secretários do governo municipal mantinham em suas pastas recursos próprios e independentes do OP. Era o momento que as pessoas tinham para manifestar as suas reivindicações em público e verificar a possibilidade de sua implantação. E era também a partir desse momento que acontecia a hierarquização das demandas eleitas pela população.

4.3 Segunda Rodada

Nesse momento, os delegados eleitos regionalmente elegiam os conselheiros que comporiam o Conselho do Orçamento Participativo e hierarquizariam as demandas. Quando a população presente escolhia demandas apenas localizadas que não abrangiam toda a cidade, o OP se mostrava reducionista e de pouco tempo de duração naquela localidade. Essa questão leva tempo para se modificar, haja vista os aspectos que circundam nossa cultura política paternalista e clientelista. Para ser eleito, o conselheiro do OP deveria estar presente nas assembléias e participar na assembléia geral da reunião em seu bairro. Além disso, deveria ser eleito pela comunidade, não ter cargo de confiança em quaisquer instâncias governamentais e concorrer em igualdade a uma das 4 vagas de conselheiros. As eleições eram anuais.

4.4 Participações nas Assembléias

Segundo opinião do entrevistado Luis Chioderolli³¹, boa parte dos participantes do OP pertencia à prefeitura. No entanto, conforme outro depoente, Devalcir Leonardo, muitos não participavam da vida pública e passaram, inclusive, a se voltar a ela a partir da aplicação no projeto. É claro que o fator carência material inicialmente motivava a participação nas discussões.

³¹ Entrevista cedida ao autor pelo senhor Luis Chioderolli, em 03 de julho de 2006, às 8h na Secretaria de Esporte e Lazer de Maringá, Paraná.

Quadro 03: Participação nas Assembléias Gerais do OP entre 2001 a 2004

| Ano | Assembléias | Participantes Inscritos | Média de Pessoas por Assembléias | Delegados |
|------|-------------|-------------------------|----------------------------------|-----------|
| 2001 | 15 | 4.721 | 315 | 438 |
| 2002 | 18 | 4.042 | 225 | 361 |
| 2003 | 13 | 1.000 | 77 | 0 |
| 2004 | 14 | 1.092 | 78 | 194 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá (2005).

Dos 290 bairros no ano de 2001, 80 deles realizaram reuniões para o levantamento de demandas. Se levarmos em consideração a proporcionalidade demográfica do município de Maringá³², muitas pessoas participaram do OP, seja em assembléias gerais, rodadas intermediárias e formação de equipes de acompanhamento das obras ou de formação social e política.

Normalmente no primeiro ano de implantação do OP a participação nas plenárias não é tão intensa³³. Mas em Maringá, justamente nos primeiros anos, empolgados por suas necessidades, foram os momentos em que a população mais participou. A partir de 2003 como não havia orçamento financeiro suficiente para cobrir as demandas, a população e os próprios delegados do OP desolados, passaram a freqüentar as reuniões reivindicativas em menor quantidade e freqüência.

A Secretaria de Educação foi uma pasta que realizou muitas obras, até por que contava com o apoio de 25% do orçamento municipal reservado pelo Fundo Nacional de desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)³⁴. Algumas obras solicitadas pela população não puderam ser atendidas, visto que os orçamentos levantados anteriormente haviam mudado de preço, inviabilizando sua execução.

O objetivo do OP, em consonância com o decreto municipal, era a abertura da prefeitura à participação de todos os munícipes, garantindo a democratização

³² Segundo dados do IBGE, Maringá apresenta mais de 318 mil habitantes.

³³ GENRO, Tarso. 1995. Estado Globalizado e Esfera Pública Civil. *Folha de S. Paulo*. 18/07/1995, p. 21.

³⁴ Ao lado de Saúde, a educação tem verbas vinculadas por princípio constitucional. Isso é uma conquista popular. Para Reginaldo Dias, o Conselho do OP debatia formas de democratizar o investimento do “dinheiro carimbado” destas pastas.

das decisões do Orçamento Público Municipal³⁵. Em geral, os entrevistados para este estudo revelaram que o OP conquistou parte de seu objetivo. Obras foram realizadas e a prefeitura conseguiu chamar a população para esses encontros. Outros entrevistavam acreditam que o OP não atingiu seu objetivo maior pelos vícios políticos que povoam nossa cultura política e porque o montante destinado ao OP foi muito tênue.

Em alguns governos, a gestão pública democrática é transformada em instrumentos eleitoral, fazendo com que a população participe, mas são atendidas apenas as demandas que mais convém à administração pública. Pode ocorrer a cooptação e a tutela da população, e esta última, mesma acostumada às benesses do Estado, se entregue ao bel prazer dos políticos oportunistas.

Comumente pode ocorrer também de lideranças sociais envolvidas no OP eliminar em primeira instância as necessidades imediatas da população local para só então pensar estrategicamente em planejar a região e cidade onde se vive.

4.5 Hierarquizações das Demandas

A hierarquização das demandas era realizada por ordem de importância, determinada pelos participantes das reuniões. A hierarquia começava com as temáticas regionais mais solicitadas e dentro de cada temática hierarquizavam-se as demandas mais importantes de cada região com maior número de pontos. Os pontos de uma região eram a soma de pontos das microrregiões com maior número de solicitação levantada pelos participantes nos bairros.

Na seqüência, além das prioridades anuais, apontamos as demandas mencionadas pela população especificamente no ano de 2001.

Quadro 04: Prioridades do município de Maringá por ano

| Ano | Ordem/Prioridade |
|------|---|
| 2001 | 1º Saúde; 2º Educação; 3º Infra Estrutura |
| 2002 | 1º Educação; 2º Esporte e Lazer; 3º Infra Estrutura |
| 2003 | Não houve dotação orçamentária e por conseqüência nem levantamento de prioridades |
| 2004 | 1º Infra Estrutura; 2º Esporte e Lazer; 3º Educação |

Fonte: Prefeitura de Maringá (2005).

³⁵ Decreto municipal 368/2001, de 09 de abril de 2001 instituindo o Orçamento Participativo (OP) no seu artigo 1º.

Quadro 05: Prioridades do Município de Maringá eleitas por Regiões em 2001

| REGIÃO | PRIORIDADE |
|--|--|
| (1) Zonas 01, 02, 04, 07, 09, 50, Jardins Acema, Castor, Ipiranga, Universitário. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Construção de Unidade de Saúde na área central de Maringá; 2. Abertura da Rua Tupã sobre o córrego Bete. |
| (2) Jardim Alvorada, América, Andrade, Atlanta, Batel, Dourados, Ebenezer, Glória, Grajaú, Internorte, Liberdade, Oásis, Piatã, Pinheiros, São Francisco – Parque Tuiuti, Tupinambá e Virgínia; Conjuntos Branca Vieira, Eliseos, Champagnat, Gaiapó, Itaparica, Itatiaia, Karina, Lea Leal, Parigot Souza, Paulino, Requião, Rodolfo Bernardi; Chácara Assai, Residencial Ibirapuera, Parque Industrial, Vila Moranguera, Residencial Patrícia, Vila Santo Antonio, | <ol style="list-style-type: none"> 1. Construção da Unidade de Saúde para atender aos bairros, Itaparica, Grajaú, Champagnat, Piatã, Betel, Paulino, Campos Elisios, São Francisco, Village Blue, Tuiuti, Branca Vieira, Alvorada III, Ebenezer, Rodolfo Bernardes, Novo Alvorada e Andrade, Ampliação e reforma da Unidade de Saúde no Parigot Souza, Jardim Alvorada; 2. Construção do Centro Municipal de Educação Infantil no Jardim Oásis, Ampliação do Centro Municipal de Educação Infantil Irmã Firmina no Jardim Ebenezer, Ampliação de salas de aula no Centro de Educação Infantil no Conjunto Itaparica; 3. Ligação da Avenida Franklin Roosevelt entre as Ruas Rio Madalena Japurantuba. |
| (3) Zona 08, 10, Jardins Aclimação, Catedral, Del Plata, Ipanema, Paraíso, Santa Mônica, Santa Rita, Tarumã, Vila Rica; Parques Aeroporto, da Gávea, Lagoa Dourada, Conjuntos Bertiooga, Céu Azul, Guararapes, Prolar, São Silvestre, Sol Nascente; Vilas Cafelândia, Cristina, Nova, Operaria, Regina, Ruth; Aeroporto, Cidade Alta, Cidade Canção, João de Barro, Porto Seguro, Sanenge, Santa Felicidade. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Construção da Unidade de Saúde no Jardim Internorte e na Vila Nova, Ampliação e reforma da Unidade de Saúde no Jardim São Silvestre; 2. Abertura, pavimentação asfáltica e galerias de águas pluviais entre o Conjunto João de Barro e o Jardim Universo. |
| (4) Zona 05, 06, Jardins Alamar, Alzira, Bela Vista, Botânico, Cerro Azul, Guaporé, Higienópolis, Iguaçú, Industrial, Itaipu, Itapã, Ivemar, Das Nações, Nilva, Novo Horizonte, Parque Do Horto, San Remo, Santa Rosa, Social, Tabaeté, Universo, Veredas, Verônica; Vilas Bosque, Cleópatra, Emilia, Marumbi; Conjuntos Ângelo Planas, Borba Gato, Itamaraty, Planalto, Residencial Anchieta, Parque Itaipu, Recanto dos Magnatas, Chácaras Paulistas, Parque Rio Branco. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliação e reforma da Unidade de Saúde do Jardim Industrial e do Jardim Universo; 2. Ampliação e salas de aula do Centro Municipal de Educação Infantil do Borba Gato e do Centro Municipal de Educação Infantil Monsenhor Kimura na Zona 02. |
| (5) Parques Andréa, Avenida, Bandeira, Cidade Nova, das Grevíleas, Hortência, Laranjeiras, Palmeiras, Jardins Brasil, Canadá, Carolina, Cidade, Continental, Copacabana, do Sol, Imperial, Indaiá, Kosmos, Los Angeles, Lucioanópolis, Mandacaru, Maravilha, Monte Belo, Monte Carlo, Montreal, Nevada, Olímpico, Ouro Cola, Paris, dos Pássaros, Kebec, Real, Rebouças, Santa Helena, São Jorge, Seminário, Tropical, Vitória, Setor de Chácaras, Vilas Esperança, Progresso, Vardelina; Herman Morais de Barros; Conjuntos Thaís, Ney Braga, Planvile, Sanenge; Núcleo Papa João XXIII. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Construção de uma Unidade de Saúde no Jardim Olímpico, Ampliação e reforma da Unidade de Saúde na Vila Esperança e do Parque das Grevilhas III; 2. Construção de um Centro Municipal de Educação Infantil no Parque Laranjeiras, Jardim Paris e no Jardim Kebec. |
| (6) Estradas Bandeirantes, Guaiapó; Distritos de Floriano, Iguatemi, Comunidade Guerra, Pinguinzinho, Placa Hiler, Bairro São Domingos, Venda 200. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Aquisição de ambulatório móvel para atendimento médico odontológico nas diversas comunidade rurais, Ampliação e reforma da Unidade de Saúde de Floriano e Iguatemi; 2. Construção de galerias de águas pluviais no Conjunto Santa Terezinha em Iguatemi, Construção de travessia sobre o córrego Mixto, ligando Estradas Centenário e São Bento – São Domingos. |

Fonte: Caderno Plano de Investimentos (PI) de 2002 – Prefeitura Municipal de Maringá.

No Quadro 04 notamos que a prioridade que mais aparece como pedido da população em 2001 para ser implementada em 2002 é o quesito saúde. Maringá trouxe do passado deficiências nesse setor social. Inclusive foi através da sociedade organizada reunida em torno do Conselho Municipal de Saúde que se pode trazer à luz o desvio de verbas públicas do ex-prefeito Jairo Gianoto. O prefeito eleito José Cláudio Pereira Neto, à época de eleições, inclusive prometia que a prefeitura arcaria com as despesas médicas dos cidadãos que não obtivessem a completa prestação desses serviços pelo Sistema Único de Saúde - SUS. Notem que no Quadro 04 a população não sem razão solicitou os pedidos de educação e infra-estrutura como prioridades.

Bons exemplos de obras solicitadas pelos participantes do OP e da Secretaria da Educação foram a construção dos Centros de Educação Infantil e de Escolas Municipais.

É interessante a constatação que segundo informação do Caderno de Temáticas e de Demandas Hierarquizadas pelo Conselho do Orçamento Participativo – COP (2001) as demandas seriam atendidas, com recursos da prefeitura destinado ao OP, com recursos da área de Educação, com recursos de emendas parlamentares e demandas que não obtiveram previsão orçamentária para serem executadas.

Para maior compreensão, lembramos que no ano de 2003 não ocorreram assembléias gerais e, portanto, nem o levantamento de demandas.

Sobre a forma como as demandas eram elencadas, os critérios para seleção³⁶ das prioridades estavam relacionados à temática regional, à população total da região e à carência de infra-estrutura regional, respectivamente.

Antes das hierarquias no COP, as demandas passavam pelo crivo técnico, legal e financeiro dos secretários de governo³⁷.

³⁶ Plano de Investimento de 2002 para o OP, PMM, p. 11.

³⁷ Segundo o depoente Clodoaldo Francisco de Assis, eram os conselheiros do governo quem pensavam a pauta e a metodologia a serem aplicadas nas reuniões. Os conselheiros realizavam enfrentamentos com o governo para o atendimento das demandas populares.

5. Elaboração do Orçamento

A importância da participação popular na elaboração do orçamento público sugere que o Poder Executivo realize ‘parceria com a comunidade, [...] um contrato social entre o governo e a sociedade’³⁸. A emenda nº. 39/99 da Lei Orgânica do Município de Maringá, art. 105, prescrevia que “será garantida a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

Trata-se aqui do Orçamento Participativo em Maringá, projeto político de enfrentamento entre a população e poder para a elaboração do orçamento. Como assevera Pontual³⁹, as práticas do OP levam à gestão pública de poder impessoal, objetivo e racional em oposição ao clientelismo e, portanto, como condição necessária à cidadania. O entrevistado acrescenta que “no primeiro ano houve mobilização na mídia, igrejas e comunidades, com panfletos e carros de som nas ruas que resultaram em ampla participação populacional nas reuniões do OP. Mas posteriormente passou a haver limitação orçamentária, e como não havia mais realização das obras, também passou a haver pouca participação da população no OP”⁴⁰.

“Agora eu também faço Maringá”, era o lema do governo. Mas algumas estruturas políticas à época ainda mantiveram o *modus operandi* de fazer política. A continuidade no comportamento político advém em boa parte da cultura política dos governantes. Celso Daniel⁴¹ adverte ser necessária a produção de mecanismos outros para alterar a forma de pensar e agir dos que trabalham nos gabinetes, visando a mudanças na gestão pública, por meio da introdução de transformações no aparelho administrativo, de maneira a possibilitar uma nova relação entre técnicos administrativos e a população. Neste sentido, para além de monopolizar o saber, os técnicos precisam estar a serviço da democratização do saber, envolvendo a população na construção deste e agindo a partir dele.

³⁸ GENRO, Tarso. Porto da Cidadania. Porto Alegre: Artes & Ofícios, p. 47.

³⁹ PONTUAL, op. cit. p. 31.

⁴⁰ Depoimento de Clodoaldo Francisco de Assis, *op. cit.*

⁴¹ DANIEL, Celso. 1999. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. São Paulo.

Por outro lado, o pouco conhecimento da situação orçamentária é uma realidade, mesmo para a equipe de mobilização da população para as reuniões do OP. Particularmente, encontramos dificuldades para obter dados e documentos necessários para uma análise mais profunda da situação financeira dentro do processo. As equipes de trabalho do OP usualmente pareciam não manejar esses dados e havia dificuldades em apropriar-se dessas informações, que permaneciam em grande parte circunscritas aos setores financeiros da prefeitura. Os boletins informativos do OP apresentavam dados incompletos ou pouco precisos, e a prestação de contas era muito limitada às obras do OP, isto é, ao andamento das obras que foram reivindicadas.

A falta de uma análise orçamentária mais ampla tornava limitado o debate e a atividades de capacitação oferecida aos conselheiros. Isso também dificultava a discussão e a prestação de contas junto à população.

Equipes de participação popular poderiam conhecer melhor a realidade orçamentária do município, até como forma de poder exercer maior comprometimento com aumento das receitas, o combate à sonegação fiscal, envolvendo a população em programas de saneamento financeiro desenvolvidos pelo governo. O OP é de extrema importância enquanto processo de capacitação de lideranças, com aumento na compreensão, intervenção, destinação e controle dos recursos públicos. Seu impacto na melhoria de vida e na diminuição das desigualdades poderia ser ainda maior se houvesse a ampliação do modelo participativo para os Estados e a União responsáveis por 85% do total das receitas públicas.

A aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para execução no próximo ano é geralmente facultada pelo Legislativo. Os vereadores podem ser favoráveis ou contrários às propostas que o COP havia hierarquizado. É claro que em se tratando de poder Legislativo existia uma disputa de significado com o OP. Na maioria dos casos, os vereadores vêem o OP como uma ameaça. Para o Presidente da Câmara de Vereadores à época, Walter Guerles, o poder quanto à decisão de realizar ou não as obras pertencia ao vereador. Caso não aceite, não se aprova a obra. Quando estimulada à participação, a população deixa de se submeter ao vereador, anulando o “benefício” que este pode lhe conceder. Daí o impasse entre o OP e a Câmara. É um jogo em que ocorreu a disputa de poder.

Se por um lado o vereador vê na autorização para a realização das obras um poder paralelo (como se o empreendimento em questão não fosse de interesse coletivo), do outro a população está sedenta pela realização de suas necessidades.

Em Maringá, assim como em boa parte do país, as características políticas são quase sempre as mesmas. O agente legislativo pratica a regra do cliente: presta bom atendimento, pergunta o que o cliente deseja, sorri e vende o produto em troca do voto do eleitor.

Quando o OP está operando, uma das características culturais dos vereadores começa a ser ameaçada. A população escolhe as suas necessidades e fiscaliza se as mesmas serão atendidas. O vereador deixa de ser o vendedor para também ele ser consumidor da cidadania. Essa é uma postura que transforma a cultura política de políticos e eleitores. Até porque deixam de existir os políticos paternalistas que tudo podem resolver em nome da bondade e sabedoria para deixar que os indivíduos saiam da letargia e não mais concedam seus direitos, mas sim os exerçam voluntariamente.

É preciso entender que na sistematização do orçamento público existem grandes limitações de recursos. Em boa parte dos casos o gestor tem de lidar com o endividamento municipal, geralmente herança de administrações anteriores, folha de pagamento dos servidores públicos ou mesmo o custeio da máquina administrativa do governo⁴².

Uma das interpretações possíveis é a de que o Orçamento Participativo pode funcionar como uma forma de domesticar a vontade popular, conformando-a apenas à lógica do Estado. Neste sentido, a vontade popular fica engessada pelo simulacro do gestor público. Não podemos perder de vista que mesmo em situações de caos financeiros os recursos municipais continuam existindo. O tempo urge e a produção de recursos pela sociedade não é estática. Sendo assim, a opção do agente público não está imóvel para atender aos pedidos realizados pela população. A administração estatal não é neutra. Ela tem suas dependências e preferências próprias, e em boa parte dos casos nunca deixam de cessar. Seguindo o trâmite legal, o governante tem legitimidade para governar.

⁴² Normalmente o que fica é pouco ou quase nada para a política de investimentos. Uma função do OP é, aliás, entender essas limitações e administrar a difícil relação entre escassez de recursos e abundância de problemas socioestruturais que são apresentados. Depoimento de Reginaldo Dias, Chefe de Gabinete, concedida ao autor em 03 de março de 2006.

6. Existia apatia política?

Para o ex-prefeito de Maringá João Ivo Caleffi, o pouco interesse dos cidadãos em participar do OP se deveu à história do município⁴³. Na realidade, os participantes do OP em Maringá se confundiam com a própria história do município⁴⁴, com pouca tradição nas lutas públicas e por relações políticas marcadas pela tutela dos eleitores.

Para o ex-chefe de gabinete do paço municipal de Maringá Reginaldo Dias, a questão da participação popular está vinculada ao processo de educação da coletividade. Como o Orçamento Participativo, não significa que as decisões sejam totalmente diferentes, pois há limites legais que também devem ser observados. Mesmo assim, significa dizer que houve enriquecimento coletivo no processo. O envolvimento dos munícipes depende da capacidade de pressão da população, ou seja, da autonomia dos agentes sociais.

Observamos que a participação no OP acontecia primeiramente quando existiam carências sociais da população. No entanto, para que essa participação possa ser edificada, existe a necessidade da conscientização de sua importância, da negociação de espaços para o seu exercício e do estabelecimento das regras que irão democraticamente delimitar a sua prática. E a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos e dos espaços participativos demandam tempo e uma ação contínua, o que normalmente não acontece⁴⁵.

⁴³ “No sistema capitalista de produção, o que vale é a individualidade das pessoas. Maringá tem uma história construída pelo projeto inglês da Companhia Melhoramentos. Ela foi criada em cima de uma prancheta para ser a capital do Estado, planejada para ser o centro da riqueza da burguesia de toda essa região. Isso dificultou a participação social na política até por uma questão ideológica, o cidadão se sente desconfortável em falar (sic)”. Depoimento de João Ivo Caleffi, Coordenador Geral do Orçamento Participativo, aos 07 dias do mês de março de 2007 às 16h.

⁴⁴ São tutores da população os que já mantêm vida ativa no bairro e vínculo direto com os poderes constituídos da prefeitura. Se por um lado os políticos da cidade são patrimonialistas, do outro não há como negar o clientelismo existente entre os conselheiros. Envolver a população na definição do que fazer e de como investir os recursos públicos são formas de tornar o governo contínuo, representativo e democrático. A população se apresenta apática por viver em função do seu trabalho e dessa maneira transfere esse envolvimento (decisão) a outros, delegados, conselheiros, presidentes de bairros. Além disso, o cidadão contemporâneo está preso a aspectos cotidianos que se repetem diariamente. Quanto maior a falta de comprometimento melhor é o empreendimento Depoimento de João Ivo Caleffi *op. cit.*

⁴⁵ TENORIO, Fernando Guilherme e ROZENBERG, Jacob Eduardo. *Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação*. São Paulo: FGV – Escola Brasileira de Administração Pública, p. 08.

O tempo de existência do OP para que meçamos sua funcionabilidade em relação à participação da sociedade ainda é curto para uma análise mais abrangente, mesmo para Porto Alegre, onde o processo já existe há uma década e meia. Como normalmente é a sociedade e governo que criam juntos o formato do OP e o alteram ano a ano buscando seu aperfeiçoamento, comprova-se que não existe um modelo de OP a ser seguido. Em vez de modelos prontos, o OP deve se renovar a cada dia⁴⁶.

É claro que o envolvimento da população depende da disposição dos agentes públicos em realizar o projeto do OP. Além disso, há de se criar mecanismos educacionais para que se possa inculir na população a cultura da participação na vida pública. Tanto a organização social quanto a participação política são ações coletivas para as conquistas coletivas, com a finalidade de superação das desigualdades sociais, políticas, culturais e econômicas. Independentemente de cor, credo ou classe social a democracia participativa abre amplo direito de a sociedade civil se aproximar e conquistar seus espaços nos projetos do governo. O incentivo à participação efetiva do cidadão e a representatividade são traços comuns dos projetos do OP.

O OP quando concretizado é parte de uma trajetória histórica de mudança social e política mais ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes⁴⁷. E sabemos que a credibilidade, a confiabilidade e a participação popular nos projetos de um governo dependem da democratização das decisões da administração pública⁴⁸. E nesse caso, o êxito do OP depende de ações de implementação das políticas públicas, prioritariamente as participativas e a participação maciça dos sujeitos no processo.

No caso de Maringá, mesmo não havendo dinheiro para a realização das obras pleiteadas pela população, a população, principalmente no ano em que o projeto foi implantado, se interessou pelo programa e participou das reuniões. Eram as suas necessidades que estavam em jogo. E aquela era uma forma *diferente* de reivindicar. Se, como afirmaram os dirigentes do Orçamento Participativo, mais de dez mil pessoas participaram do processo, o sistema, que era uma idéia do Executivo para a população, alcançou êxito, mesmo se

⁴⁶ TEIXEIRA, op. cit. p. 190.

⁴⁷ WAMPLER, op. cit. p. 64

⁴⁸ GENRO, op. cit. p.16.

considerarmos que os vícios políticos locais continuaram presentes nas mediações políticas e que a história do município não apresentava muita tradição em relação às lutas sociais.

7. Limites e Desafios

A participação popular tem seus limites políticos, sociais e gerenciais. Em alguns casos, os cidadãos se sentem obrigados a abrir mão do envolvimento na política para buscarem alternativas de sobrevivência pessoal ou de sustento familiar. Além disso, muitas vezes os participantes não conseguem acompanhar todo processo até sua execução e por esse motivo deixam de reivindicar o bom andamento do projeto. Quando isso ocorre, os participantes passam a ser representados por delegados e conselheiros, que no decorrer do processo também podem se afastar do sistema por motivos como os de falta de tempo, incentivo ou até mesmo pela carência de informações sobre o andamento das obras e até por que ficam sobrecarregados por serem poucos e acabam desistindo.

Em muitos desses casos, a população está ávida por ver seus problemas resolvidos. Além disso, existe a cultura política de que a participação se encerra nas eleições pelo voto. Também a incredulidade do povo nas instituições políticas e em seus representantes é uma constante. Enfim, ainda há muita distância entre a teoria do discurso político e a prática que constrói cidadãos.

Uma grave falha repousa na questão orçamentária do município para executar as prioridades organizadas pelo OP, mas também existem outros sinais que marcam com veemência todo esse processo através da cultura política da população. Os cidadãos que mantêm a idéia fixa do interesse coletivo e da luta por novos ideários de cidadania buscam burlar o interesse privado de exploração e vantagens pessoais em relação ao sistema político.

A população em geral, sobretudo na contemporaneidade, usualmente não apresenta vontade de participar dos negócios do Estado. Falta conhecimento técnico sobre o real valor das prioridades, além da carência da noção de

contabilidade pública, limitando, na maioria dos casos, a atuação dos participantes e dos próprios conselheiros eleitos por eles nessas reuniões. Além desses, os próprios poderes constituídos necessitam apresentar vontade e responsabilidade política na implementação de políticas públicas eficientes.

Incentivo à participação popular nas assembleias e demais instâncias do OP geralmente são grandes desafios. Convencer a população de que quanto maior a participação maior serão as conquistas sociais e políticas não é tarefa fácil. Outro desafio é o de sanar os problemas localizados no setor financeiro do município. Em meios aos serviços de manutenção da cidade e de custeio da máquina administrativa, que são imprescindíveis, também existe o atendimento aos anseios populares. E na maioria das vezes ocorre um déficit em relação à realização das demandas sociais. Outro desafio é o de continuidade do projeto no próximo mandato eleitoral, além de sua própria mutação no sentido de pensar a cidade em outros setores que não somente naquelas carências da população, pensando a programação orçamentária para áreas outras qual seja, saúde, cultura, educação e lazer, por exemplo⁴⁹.

O maior desafio é mudar a cultura política dos governantes e do povo (assistencialista, clientelista e passiva). Não basta implantar um projeto novo visando a mudanças na sociedade ou no próprio governo sem alterar a estrutura interna daqueles que compõem a realidade que a circunda. Há de se ter a formação social e política da população e do próprio governo, embriagado em rotinas sem grandes transformações. A população deve decidir o que deve ser feito em sua cidade, afinal, tem conhecimento de causa, e não somente o prefeito que normalmente é seu executor.

À sociedade organizada cabe o desafio de alcançar o acesso às informações públicas sobre o funcionamento da máquina administrativa, pois no interior da coisa pública ocorre uma disputa política de espaço coletivo. E somente organizações sociais fortes em participação popular podem debater em igualdade com o poder legítimo dos governantes. Descentralizar o poder e torná-lo democrático é um grande desafio.

⁴⁹ Para Reginaldo Benedito Dias, a função do OP era estabelecer a política de investimento e essa meta alcançou cumprimento.

Para Cristóvão Buarque o Poder Executivo é visto com desconfiança pelo povo porque está envolto na corrupção com recursos públicos mal aplicados e a Câmara Legislativa porque em última instância não representa a população. Para o autor, se o Legislativo, por exemplo, agisse em nome da população, este iria consultá-la. Acrescenta Buarque que um dos obstáculos do OP é estrutural, ou seja, existe corporativismo de grupos sindicais, governamentais e até mesmo na rua onde você reside, por exemplo,⁵⁰, e isso por sua vez degenera o OP.

8. Avanços

Em pesquisa realizada pelo ex-diretor do OP de Maringá, Elias Brandão⁵¹, 76,47% dos entrevistados afirmaram que o OP representou um avanço para o município. E para tal assertiva apresentaram justificativas. A um abismo que separa a execução de um programa para o povo e de outro que é preparado com o povo. Na opinião de Brandão, foi a população que compôs esse projeto e que por conseqüência deu a ele credibilidade. Portanto, sua importância residiu, particularmente, na tomada de consciência social e política das pessoas em relação à participação no processo. Sem a participação popular as solicitações elencadas não seriam realizadas, destaca o ex-Diretor. Ainda na visão de Brandão, houve aumento da força popular, das conquistas sociais, mobilização da comunidade por parte do governo, melhorias na qualidade das escolas e postos de saúde, além de ter sido pregada a idéia de continuidade do OP, mesmo quando ocorresse a troca de prefeito. Enfim, cita ainda como fatores positivos o entendimento pela população a respeito dos mecanismos de funcionamento do OP e a viabilidade na realização das demandas que haviam sido pleiteadas por estes, ajudando a administrar a cidade.

⁵⁰ BUARQUE, Cristóvão (1999). Balanço das experiências do Orçamento Participativo nos governos locais. Brasília/DF: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais & Governo do Distrito Federal / Instituto Polis nº. 4, p. 10.

⁵¹ BRANDÃO, op. cit. p. 152.

Já para outros entrevistados⁵² o governo não disponibilizou toda a receita para ser discutida pelo OP porque boa parte dos recursos disponíveis estava voltada para cobrir as dívidas da prefeitura deixada pela gestão anterior, além de comprometer com a folha de pagamento e investimentos sociais do município.

O entrevistado Clodoaldo Francisco de Assis compreende que o envolvimento de lideranças da sociedade civil organizada nas discussões das políticas públicas não foi tão expressivo. Apenas os cidadãos participavam, buscando reivindicar suas necessidades materiais mais vitais. Mas as lideranças da sociedade civil organizada foram convidadas a participar das assembleias e de mobilizar a população para discutir e apresentar sugestões ao governo e levantar demandas⁵³. “O próprio prefeito João Ivo dizia que deveria ser reeleito para dar continuidade às obras demandadas pela população e aprovadas pelo COP. Ele entrava em contradição quando afirmava que as obras hierarquizadas em 2001 seriam finalizadas até o final do mandato em 2004”⁵⁴, uma vez que essas não o foram.

Em relação às obras demandadas pelo COP na área de educação, estas deveriam, segundo o prefeito, ser sempre concluídas, e ser incluídas na obrigatoriedade dos 25% (Lei de Responsabilidade Fiscal), nas verbas do FUNDEF ou em verbas parlamentares. Daí a realização ampla de obras no campo da educação com qualidade⁵⁵. As edificações levavam as cores da bandeira do município e a população podia as ver pela cidade.

Ainda em relação às demandas, poderíamos postular que essas foram levantadas nas reuniões dos bairros da cidade e isso, por sua vez, levou ao acúmulo de investimentos políticos captados. Mas como não havia dinheiro em caixa, a prefeitura não pôde executar as obras. Sendo assim, alguns entrevistados atribuem a derrota do PT nas eleições de 2004 para prefeito da cidade.

⁵² Quando citamos a expressão para os entrevistados, estamos abordando a visão geral dos depoentes em relação ao processo.

⁵³ “Secretários de governo desrespeitavam o calendário formulado pelo COP e executavam obras fora da ordem. Delegados e conselheiros reproduziam o discurso institucional sobre a situação financeira do municipal”. Depoimento de Clodoaldo Francisco de Assis, 36 anos, Coordenador do OP em Maringá, cedido ao autor nos 16 dias de março de 2007 às 09h30min.

⁵⁴ Depoimento de Clodoaldo Francisco de Assis, *op. cit.*

⁵⁵ Talvez para que fosse inculcado na população o sentimento de patriotismo as escolas construídas levavam as cores da bandeira de Maringá.

Ainda sobre a realização das obras, Brandão ponderou que como o processo estava no início e a população tinha pressa em ver as obras realizadas, apenas demandas localizadas, pontuais e imediatas foram discutidas. Alguns aspectos, no entanto, chamam a atenção, como a não entrada na agenda de discussão do OP de questões políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais, impostos e dívidas da prefeitura.

Para o ex-chefe do gabinete da prefeitura de Maringá, Reginaldo Dias, quando se fala em Orçamento Participativo é complexo pensar nos prós e nos contras que envolvem essa realidade. Isso porque o gestor público tem a seu favor o aparato institucional e benefícios tais que somente parafernália do Estado pode ofertar. Dava-se a impressão de que em Maringá a organização e os movimentos sociais estavam acostumados ao assistencialismo institucional, e dessa maneira transferiam para o governo as responsabilidades sociais e política, participando do OP na esperança de que a prefeitura continuaria fazendo por eles como ocorria no passado. E para que pudessem mudar de concepção, canais mesmo institucionais (dentre outros, cooperativas de costureiras e material reciclável, assessorias da mulher, jovem, negros e o banco do povo) como os do OP e outros espaços ofertaram a inclusão social dos cidadãos no meio político.

Na verdade, para que projetos participativos (como é o caso do OP) sejam viabilizados, são necessárias estruturas e conjunturas econômicas favoráveis, além de retorno do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e ajudas dos governos estadual e federal.

Mas não resta dúvida de que a forma organizativa do OP viabilizava a participação da população na elaboração do orçamento. Os conselheiros do COP, por exemplo, discutiam a peça orçamentária mesmo antes que essa fosse enviada à Câmara de Vereadores.

O OP é um projeto democrático, independente do número de participação popular. A chave é a transformação político comportamental dos que compõem a gestão pública, incluindo a população que também é parte integrante desse processo. Em Maringá, boa partes das obras foram realizadas com a participação da população envolvida no processo. Mas enfim, a participação da sociedade no OP depende do cumprimento das demandas elencadas pela população durante o

processo, da necessidade do bem público que é pleiteado, mas também da credibilidade da política junto à população.

CAPÍTULO IV

O Orçamento Participativo Entre a Gestão e a Interação

1. Introdução

O acúmulo de experiência vivida pelos participantes do Orçamento Participativo em Maringá nos permitiu trabalhar com a oralidade na reconstituição da história desse processo político. O sistema político do Orçamento Participativo, ocorrido em Maringá entre os anos de 2001 a 2004, neste capítulo é contado livremente pelos participantes do processo, com toda sua subjetividade, sem que fossem perdidos de vista os aspectos oficiais retratados nos documentos que nos serviram de parâmetro para essa empreitada.

As experiências dos indivíduos trazidos a público com este trabalho traduzem as múltiplas visões sobre a gênese de uma vivência participativa da população na vida política. Foi uma tentativa não apenas de resgatar o conjunto do programa que previa a participação social na elaboração de parte do orçamento municipal, mas buscamos atualizá-lo segundo as novas condições políticas impostas pela realidade dos membros que o vivenciaram. Foi uma reconstituição histórica, como atesta Thompson¹, entendida como compromisso com a vida e os desejos de homens e mulheres reais que participaram diretamente do OP.

Sabemos, é bem verdade, que as instituições formais exercem profundas influências sobre a dinâmica cultural e a mudança social da população. E neste capítulo estamos pensando a participação da sociedade civil de Maringá na política contemporânea sob o viés de indivíduos que mantinham ou ainda detêm algum tipo de função pública ou influência no meio político e social.

¹ THOMPSON, E. P. *As Peculiaridades dos Ingleses e outros artigos*. Campinas: Unicamp, 2001, p. 26-45.

Talvez na interpretação de alguns leitores o Orçamento Participativo de Maringá não passe de uma concepção passiva e quase *objetal* da participação social na política, em que o Estado reuniu a população para alcançar o desenvolvimento democrático pela eficácia instrumental-administrativa do planejamento orçamentário, compreensivo e entendido por todos.

Outros leitores ainda dirão que com a implantação do Orçamento Participativo em Maringá havia chegado à vez de por em prática a concepção centrada na capacidade ativa da população, isto é, com a voz do povo sendo ouvida no planejamento orçamentário político². E mais que isso, que a democracia tão cantada pelos atenienses haveria de ter completado seu ciclo e que então já estaríamos no estágio direto de sua concepção.

Um dos posicionamentos possíveis observa que com a implantação do Orçamento Participativo em Maringá tivemos vontade política para que a população pudesse participar do planejamento orçamentário do município. Não que tivéssemos alcançado o exercício pleno da democracia. Mas que, mesmo em doses homeopáticas, pudemos assistir a certa aproximação da população da vida pública.

2. As tradições da política e o Olhar sobre o outro

A tradição política na cidade de Maringá sempre foi assunto levado sério. Marcada por uma alternância de governos no poder, algumas características marcaram a política municipal, tais como baixo interesse da população em participar dos negócios públicos, patrimonialismo vigoroso e alto grau de mediação na relação política com a população.

Outra característica política da cidade refere-se à relação dos políticos locais com os presidentes de Associações de Moradores de bairros da cidade. Segundo o historiador Reginaldo Dias, essas associações de moradores de bairros existiam na cidade, mesmo antes de criado pelo partido do PMDB uma rede de Conselhos Comunitários, ocorrida entre os anos de 1982 a 1988. A organização dos bairros

² DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995, p. 74-75.

da cidade significou uma inovação para a política local, argumenta o historiador. Mas quando foi fundada a Federação das Associações de Moradores de Bairro de Maringá (FEABAM), a entidade fugiu aos seus propósitos. Isso porque os presidentes dessas entidades serviam a interesses do governo. Supunha-se, é notório, que fossem agentes do movimento popular, questionando a política do prefeito, acrescenta Dias.

Ainda sobre as características políticas da cidade, o coordenador regional do Orçamento Participativo, Amauri Pereira da Silva³, nos relatou que na administração municipal de Maringá os partidos políticos historicamente se revezam no poder. Para o entrevistado, as eleições do município podem ser decididas a vinte dias das eleições, dependendo do apoio socioeconômico que o candidato mantém.

Para o ex-secretário de fazenda Énio Vérri, a cidade tem por tradição um direcionamento burguês conservador, que sempre esteve à frente dos negócios públicos. E isso por sua vez cerceava a participação da população na prefeitura.

E esses mesmos vícios políticos, tão tradicionais da cultura política brasileira, estiveram presentes no Orçamento Participativo de Maringá. Os participantes do processo reproduziam o *modus operandi* político tradicional durante a realização das assembléias:

O amigo do vereador continuava amigo dele. Mas, se você (do partido da administração) passa a informação para o delegado e o conselheiros, essas pessoas voltavam para seus bairros e respondiam as indagações da população. Logo se sentiam de certa forma privilegiados com diferencial entre os demais (membros) do bairro (6)⁴.

Também alguns traços paternalistas podiam ser verificados junto à população que participava das reuniões do Orçamento Participativo:

Quando a população vê que é de confiança (o sistema político apresentado pela prefeitura) não vai mais (nas reuniões). Fala não (preciso ir) o pessoal tá fazendo um bom serviço. E aí se retrai e não continua o processo. Isso aqui em Maringá aconteceu (9)⁵.

Isso pode ter desacelerado o processo democrático em Maringá, ou seja, uma obra deliberada pela população e o seu não-prosseguimento nos próximos

³ Depoimento de Amauri Pereira da Silva, Coordenador regional do OP, concedido ao autor em 17 de maio de 2007.

⁴ Depoimento de Devalcir Leonardo, Coordenadora do OP em Maringá, concedido ao autor aos 16 dias de fevereiro de 2007 às 08h30min (6).

⁵ Depoimento de Rubens Almeida Mariano, 39 anos, Coordenador Técnico de Planejamento do OP, concedido ao autor aos 24 dias de janeiro de 2006.

encontros não implicava necessariamente no atendimento da vontade popular em relação às reivindicações vindouras.

Uma novidade em relação à política tradicional do município era o acompanhamento da população na execução das obras:

No caso do OP, a pessoa diz: a prefeitura está demorando para começar a construir a escola que o OP decidiu. Isso é um avanço na mentalidade. Hoje (2006) o cidadão somente passa, a saber, que a escola vai ser construída pelo noticiário, quer dizer o processo antigo voltou. Essa questão nós tínhamos que ter aprofundado um pouco mais, para inculcar mais na cabeça (dos participantes), por que não ficou bem alicerçada (9)

6

Pelas características, o Orçamento Participativo parecia lúdico. Em tese, a população, em conjunto com os representantes da prefeitura, decidia sobre a aplicabilidade dos recursos nas obras públicas. No discurso acadêmico tradicional, as pessoas que passavam a decidir junto ao meio político tradicional pareciam apresentar a partir de então uma postura mais ativa em relação à participação política, quando na verdade a inserção dos munícipes em meio político é antes de tudo um processo histórico. Sabemos desde muito que cenas como as de Porto Alegre (RS) deixam solta a imaginação sobre uma possível formação de cidadãos mais comprometidos com a vida pública, mas essas ponderações devem ser feitas com muita cautela.

Existem outros fatores que não de ser levados em conta nesse processo de formação dos novos sujeitos históricos dentro do cenário político brasileiro. Isso por que mesmo na capital gaúcha a realidade não nos reservou tantas facilidades, com cidadãos saindo das reuniões do Orçamento Participativo prontos para *encarnar* os anseios da coletividade. O que havia eram sinais de que um quadro político anterior de lutas populares poderia avançar gradativamente, resultando em possíveis cidadãos.

Mas como estamos falando do Orçamento Participativo de Maringá não podemos deixar de citar outros aspectos que marcaram esse processo, dentre outros, a reprodução política nacional:

Na fala, quando as pessoas vão se expressar tinha gente que vinha pedir desculpas para o prefeito. Oh, prefeito, eu estou falando aqui, desculpa, o senhor me desculpa (...) mas olha, prefeito, eu quero dizer para o senhor

⁶ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

que eu ando precisando muito, eu não sei se eu estou falando uma besteira, desculpa (9)⁷.

Nessa fala, fica evidente a presença da idéia do consentimento. Ao administrador público é dado (pela população) o poder de conceber, de possibilitar as benesses que o Estado pode ofertar.

O senhor poderia me atender? Se não der para este ano, para o ano que vem! No OP a gente tentava quebrar isso, no debate, na discussão (9)⁸.

Mais que isso, nesses encontros, quando tinha a chance, o cidadão defendia seus interesses:

A gente sente que o pessoal fica meio recolhido, mas quando você debate dá o espaço e isso é criado, acompanhado com educação, ele fala. Só que a gente não teve tempo hábil, a gente tinha que intensificar isso com o sabor da conquista (9)⁹.

Todavia parece que em Maringá não houve tempo para que a população pudesse desenvolver os *ideais cidadãos*. Até porque as necessidades que movimentavam a participação das pessoas no Orçamento Participativo era particular e material:

A minha esposa está grávida, eu preciso de uma creche aqui, eu vou lá, relatavam os participantes (9)¹⁰.

Porém no sistema capitalista de produção o que move os indivíduos são suas necessidades materiais. Pode acontecer que a evolução desse quadro os torne futuramente cidadãos. Normalmente quando a cidadania acontece, esse tem sido o quadro que tem se desenhado. O cidadão que teve sua prioridade atendida tenta continuar participando para buscar realizar as demandas de seus parentes, de seu vizinho etc.

Não obstante uma idéia é clara, o resgate da cidadania na população demandava tempo.

Só que a questão da cidadania é o seguinte: é uma questão de tempo, não é de quatro anos que se consegue rapidamente. (9)¹¹.

Elementos da política populista, clientelismo estiveram presentes na política local e fizeram com que o *modus operandi* tradicional da política brasileira fosse reproduzido:

⁷ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit*,

⁸ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit*,

⁹ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit*,

¹⁰ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit*,

¹¹ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit*,

Avançou o processo de participação popular, ainda que tenha uma dimensão contraditória. Dizer que nós (do partido) não fizemos nenhuma medida tradicional da política seria também um cinismo, porque você não faz ruptura total (10) ¹².

Para os antropólogos, hábitos e costumes são facilmente transformados, enquanto que os padrões da cultura política permanecem. A cultura política está materializada nas estruturas e nas pessoas que a constroem. São essas pessoas que a produzem e por pertencerem ao seu tempo também a reproduzem. A cultura não está no ar que respiramos; está nos gestos, na estrutura material do homem:

Então é sempre contraditória (a política). Não é que fosse difícil mudar, é que (no governo do OP) não tentou mesmo (10) ¹³.

Segundo o entrevistado Reginaldo Dias, parece ter havido boa abertura para a sociedade participar do governo se comparado ao que anteriormente acontecia na política local:

Participaram (do OP) o empresariado – CODEM – que já existia, mas que a gente (do governo) consolidou, teve também o OP, nós (do governo) fizemos os Conselhos Escolares, nós revitalizamos alguns Conselhos de Assistência e da Saúde (10) ¹⁴.

Uma característica atípica à política brasileira é encontrar um gestor público que não seja um simples *desdobramento* do poder executivo. Parece que quando isso existe concretamente a produção de uma gestão pública mais ampliada em relação à participação popular também se solidifica:

Agora dizer que não havia pontos de estrangulamento (na administração do OP) seria ilusório. O PT reclamava de seu próprio governo, que participava pouco de seu governo (10) ¹⁵.

A partir desse momento, discorreremos acerca das interpretações dos entrevistados sobre a gestão administrativa anterior (Prefeito Jairo Gianoto):

Mas o então chamado Orçamento que o Jairo (prefeito) estava falando era uma cilada. [...] O Gianoto manipulava porque comprava os votos das lideranças dos bairros de entidades. E havia sempre mercenários a serviço de um poder político na época. Eu, como representante da associação de bairro, estou fora desse processo que não passou de uma estratégia política eleitoreira, marketing político (4) ¹⁶.

¹², Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Maringá, concedida ao autor os 03 dias de Março de /2006.

¹² Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁴ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁵ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁶ Depoimento de Elias Canuto Brandão Diretor OP de Maringá, concedida do autor aos 14 dias de maio de 2002.

Ainda em relação ao assunto assim se manifestou outro entrevistado:

Usou o povo (prefeito Jairo Gianoto no Orçamento Popular), colocou no papel, mas não implementou. Se o governo almejasse que o Orçamento funcionasse, ele o teria feito desde o seu primeiro ano de governo (1) ¹⁷.

Segundo os entrevistados, ao implementar o Conselho do Orçamento Popular em seus dois últimos anos de governo o prefeito Jairo Gianoto pretendia tão somente a renovação de seu mandato político. Neste sentido, o programa era eleitoreiro e não apresentava fins reais de democratização. Por suspeitas de desvios de dinheiro público, o Conselho Municipal de Saúde da cidade começou a levantar denúncias de indícios de fraudes em seu governo.

Já a partir do ano de 2001 o prefeito José Cláudio Pereira Neto (PT) implementa o Orçamento Participativo nos moldes daquele praticado na cidade de Porto Alegre. Como a população estava desacreditada desse tipo de programa, houve boa participação dos cidadãos apenas nos dois primeiros anos de implantação do programa (2001 e 2002), enquanto a população escolheu suas demandas e as viu sendo implantadas. Quando o dinheiro destinado ao programa do Orçamento Participativo acabou, a população também se afastou do processo.

Sobre a experiência anterior com esse tipo de sistema político:

Talvez esse fosse o governo (governo Jairo Gianoto) de maior capacidade de cooptação da história do município que eles chamavam de paz política. Significava levar ao guarda-chuva do prefeito todo o setor que tivesse seus cooptados para evitar tensões na grande política (10).¹⁸

Para o entrevistado Reginaldo Dias, o governo Jairo Gianoto percebeu o alcance eleitoral desse tipo de projeto político. O Orçamento Popular permitia mobilização e reuniões de bairros, um contato direto com a população e um mapeamento das demandas dos bairros. Portanto, seria um grande instrumento de políticas públicas e de viabilidade eleitoral, acrescentou.

Também para o ex-coordenador regional do Orçamento Participativo, Amauri José Pereira da Silva¹⁹, foi nessa mesma época (gestão Jairo Gianoto) que esse tipo de programa mais funcionou. O prefeito tinha a intenção de se reeleger, daí atendia o maior número de demandas possíveis, principalmente dos

¹⁸ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁹ Entrevista cedida ao autor em 26 de maio de 2007.

organismos institucionais e sociais que apresentavam maior poder de convencimento da população para obtenção de votos.

Para reflexão, podemos salientar que esse tipo de programa político pode assumir um duplo sentido: ou serve como âncora para balizar (no sentido pejorativo da palavra) o trabalho dos administradores públicos em suas ações junto à população. A título de exemplo, observemos que em épocas eleitorais políticos encampam em bairros da cidade seus *cabos-pesquisadores* para que possam desvendar o que é prioridade para a população local para que o candidato reproduza em momentos oportunos a impressão de homem público comprometido e solidário que *encarna* os anseios populares. Mas podemos também pensar em governos que não estão interessados em capitalizar (uma raridade no cenário político brasileiro) com a implantação desse tipo de processo político. A busca neste sentido é de que novos paradigmas políticos sejam inaugurados, fazendo com que a população possa ver a política como fator elementar em suas vidas.

3. O funcionamento, as temáticas e o olhar sobre os agentes sociais: a gente comum, o povo

Grosso modo, o funcionamento do Orçamento Participativo engloba fatores energizantes no que tange aos aspectos psicodemocráticos. Quando os delegados votam as demandas que a população escolheu sobre as temáticas apresentadas pela prefeitura, as pessoas que estão envolvidas no processo das escolhas têm a impressão de que passam a assumir papel de maior importância perante o *fazer político*. Isso porque as prioridades que eles próprios decidiram serão depois depuradas pelos pareceres técnicos das secretarias na prefeitura e de votação no Conselho do Orçamento Participativo, atendidas. E mais que isso, pelo simples fato da escolha própria, os eleitores se vêem e são vistos (por eles mesmos e pela população que os assiste) com maior relevância, se levamos em conta os arraigados modelos centralizadores da política brasileira.

A seguir, apresentamos algumas características do funcionamento do Orçamento Participativo em Maringá na visão dos entrevistados:

De repente eles disseram (classe social dominante) o que aqueles mocinhos (políticos do PT) querem fazer no poder (administração municipal)? Não tenha dúvida de que foi um desafio (7) ²⁰.

O Partido dos Trabalhadores administrava a cidade pela primeira vez.

As pessoas tinham dificuldade de falar, se organizar, se reunir. Para acontecer a pessoa tinha que dar tempo. São trabalhadores que vão investir para escolha da demanda, para o acompanhamento da obra e isso não está na cultura política de Maringá (9) ²¹.

Os depoimentos dão conta de que havia uma cultura política de pouca tradição no tocante à participação da população nos negócios do Estado. Ficava a impressão de que a política era espaço de poucos.

Uma idéia sobre a logística do Orçamento Participativo:

As reuniões eram feitas em bairros, onde a população era aclamada a participar através de carros de som que anunciavam que haveria a reunião em dia e hora determinados. Nas reuniões, eram discutidos planos de projetos e reivindicações de um ano para o outro (2) ²².

Numa primeira fase, realizam-se assembléias gerais com a população para prestação de contas do ano anterior (1) ²³.

Em um primeiro momento, a população conhecia o que havia sido deixado planejado pela gestão anterior e logo após dirigia questionamentos ao prefeito e representantes que participavam das assembléias²⁴. Logo após esse momento, ocorriam as assembléias intermediárias, nas quais a população dos bairros elegia seus delegados²⁵. Conforme Elias Brandão, ex-diretor do Orçamento Participativo em Maringá,

A maioria de pessoas que se dispõe a ser delegados geralmente já participava politicamente de outras atividades. Ou ele é um ministro da eucaristia, Pastor ou está envolvido em algum movimento social como associação de moradores de bairros²⁶, enfim já são pessoas vinculadas (1) ²⁷.

²⁰ Depoimento de Enio Véri, Secretário de Fazenda do Governo Municipal, concedida ao autor nos 17 dias de fevereiro de 2007 às 08h30min.

²¹ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

²² Depoimento de Walter Guerlles, 46 anos, Presidente da Câmara Municipal de Maringá, aos 10 dias de março de 2002.

²³ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

²⁴ E em Maringá ocorreu que no ano de implantação do OP (2001) as pessoas, no decorrer do ano acusavam a administração municipal de permanecer inerte e não demonstrar trabalho. Inicialmente, o prefeito não poderia efetuar novas obras, mas tão somente cumprir o Orçamento que já havia sido planejado pela administração anterior.

²⁵ Somente podem ser eleitos delegados pessoas que participaram das assembléias gerais de prestação de contas e de informação do que é e como funciona o Orçamento Participativo. A cada dez participantes, um é eleito delegado.

²⁶ Segundo Vitor Diego Santander Gortari, delegado do OP, "o Gianoto, manipulava porque dava voto às lideranças dos bairros de entidades, pagando". Fazendo menção aos presidentes das

Por outro lado:

Há pessoas que estão ali para incomodar mesmo, para fazer as coisas e os seu direito acontecerem. Mas isso é bom, você está pagando impostos pela nossa região, ele é caro, logo, você quer ver benefício no teu bairro. E o Orçamento Participativo vem para isso, você vê a finalidade do seu dinheiro, que antes nós não sabíamos onde estava sendo implantado (2)

²⁸

Não podemos negar que as pessoas que compõem a sociedade civil organizada normalmente são mais interessadas pelos assuntos políticos. Mas se realizado de maneira consciente o Orçamento Participativo, a população que sempre esteve afastada de assuntos políticos também passa a manter interesse em participar dessas reuniões políticas.

Essas reuniões aconteciam nos bairros, em que as pessoas se reuniam para que fossem colocadas em ordem de importâncias suas prioridades:

Então as pessoas votam, negociam, entram em acordo, se alguém discorda, chega-se ao consenso de acordo com o poder de convencimento de um morador sobre outro (1) ²⁹.

Na segunda rodada de reuniões, os delegados entregavam as demandas que tinham sido eleitas nas regiões e também elegiam os conselheiros³⁰. Ao Conselho do Orçamento Participativo cabia desfazer possíveis desempates entre prioridades apresentadas pela população, observando critérios como carência da região e tamanho da população.

No ano passado (2001), dentro dos cinco milhões destinados ao OP, dentro das dez escritas prioridades mais votadas pela cidade, se optou por investir nas 3 primeiras: 50% saúde, 30% educação e 20% infra-estrutura. Optou-se por 03 porque pôr ai se combate os problemas, mas eficazmente (1) ³¹.

No tocante às temáticas, o município as apresentava e a população escolhia sua prioridade:

Nós incentivamos que a comunidade documente as prioridades ao nível de investimento. Na hora do apontamento nos bairros as pessoas até

associações de bairros que recebiam propina para elevar os interesses do então prefeito Jairo Gianoto, em detrimento as prioridades da população.

²⁷ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

²⁸ Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

²⁹ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

³⁰ Os conselheiros são eleitos entre os delegados que já participam do processo. São 02 conselheiros por região mais seus suplentes

³¹ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

confundem serviços básicos com demandas³². Mas na hora de escolher no papel eles separam (1)³³.

O tema do encontro era predefinido antecipadamente pelos agentes da prefeitura municipal de Maringá.

Segundo os entrevistados, a Prefeitura Municipal de Maringá apontava as temáticas para as reuniões do Orçamento Participativo que seriam realizadas junto à população.

As grandes temáticas em todo OP nós não conseguimos discutir. Somente no congresso das cidades é que teve uma abrangência maior dos outros setores. Mas assim mesmo essas reuniões ficaram focalizadas apenas nos bairros e nos delegados (6)³⁴.

Para os encontros que aconteciam, as temáticas apresentadas à população já vinham prontas:

Nós tínhamos um manual. Eles votavam as prioridades e depois nós sistematizávamos as prioridades (com notas) de 0 a 10. Dez temáticas recebiam um número de 0 a 10, aquela que tinha mais prioridade ficava. Geralmente deu saúde em primeiro lugar (no 1º ano), no 2º ano a educação venceu em primeiro. A temática educação era dada nos bairros que tiveram maior número de participação de delegados, era quem levava a 1ª obra (6)³⁵.

A população discutia segurança. Nós deixávamos claro qual era o papel do município, do Estado nessa temática. Muitos pediam assim, um módulo policial no bairro. Naquele tempo, nós discutíamos que era possível muito mais que o módulo policial. O módulo era uma presença efetiva do policial no bairro, mas ele acabava, ficando preso ali naquele local. Nós tentávamos fazer essas discussões e ouvir a opinião das pessoas. Sempre ouve muito conflito porque a população gostaria de ver resolvido seu problema inicial (6)³⁶.

Uma autonomia possível para expansão de outras áreas somente aconteceu quando foi realizado o Congresso da Cidade, no final do governo do Partido dos Trabalhadores.

Em Maringá, isso aconteceu com a realização do Congresso das Cidades, um debate mais amplo sobre as políticas públicas. Ampliam-se as cartas à medida que houver o interesse do agente público e da população. Existem verbas carimbadas e certa mistificação no processo, não na ideia do OP. Não por acaso a primeira mensagem do prefeito José Cláudio foi a

³² Segundo Vitor Santander e Elias Canuto, o Orçamento Popular do prefeito anterior Jairo Gianoto levantava ajunto à população serviços básicos, que é uma obrigação da prefeitura como sendo prioridades orçamentárias.

³³ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

³⁴ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

³⁵ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

³⁶ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

reconstituição do conselho público, aquilo tinha um aspecto simbólico. A participação popular estava voltando à prefeitura (10) ³⁷.

No que tange à execução das obras que eram solicitadas pela população:

Quando nós iniciamos foi muita festa, depois nós fomos percebendo que não dava para discutir 100% do orçamento, porque 1º as pessoas precisam ter uma cultura de discussão do que é realmente importante para a comunidade. Nós aprendemos no processo que fazer a estrutura é muito fácil. Agora a manutenção, água, luz, folha de pagamento ai é difícil. Então nós começamos a priorizar (as obras) (6) ³⁸.

Além disso:

Tínhamos para discussão 5% (do orçamento do município). A demanda que Maringá tinha naquela época era muito grande e muitas não foram atendidas, porque são demandas históricas (6) ³⁹.

A história do município de Maringá marcou a forma como se deu o funcionamento do Orçamento Participativo. Além da pouca tradição em participação nas lutas públicas, havia também a Lei de Responsabilidade Fiscal e as dívidas municipais. E como o programa estava se iniciando, o montante destinado para esse fim não era suficiente para atender às necessidades da população. Os envolvidos no processo eram unânimes em afirmar o desejo de que as cifras fossem maiores; no entanto:

O governo federal não pode repassar verbas porque o município deve muito. Responsabilidade dos governos anteriores, que endividou o município e hoje complica a atual administração (1) ⁴⁰.

Mesmo enquanto estamos falando de funcionamento do sistema, os vícios políticos tradicionais continuam:

Quando o secretário e o prefeito estão no bairro, ele eliminava aquela ponte tradicional que o vereador fazia, apadrinhando o morador para levar até o prefeito (a reivindicação) e que o OP eliminou. A câmara também levantou demandas, os vereadores também conversavam com seus eleitores, amigos do bairro. Houve todo um choque. O prefeito José Cláudio construiu um diálogo entre a câmara e a população do OP, mas as obras do só foram sair não no ano de 2000, mas mais para frente, com ajuda do governo federal e outras verbas (6) ⁴¹.

Na verdade, a quem competia o papel de estar discutindo a obra ou problema do bairro?

³⁷ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

³⁸ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

³⁹ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

⁴⁰ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

⁴¹ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

Até então nós temos uma cultura de que é o vereador (que deve discutir a obra ou o problema do bairro). Quando surge o OP, ele é visto como outro poder paralelo (6) ⁴².

Daí as dificuldades dos vereadores estarem votando as obras no OP. De acordo com relatos, as obras apontadas por esse sistema demoraram a ser realizadas porque os vereadores se sentiram *enciumados* em votar com rapidez e de forma positiva para a realização das obras do Orçamento Participativo. O orçamento público era:

Molde de campanha (dos administrados políticos) era o nicho político deles, e de certa forma ficou em banho maria (6) ⁴³.

Não podemos negar que se esse programa de governo se desenvolve plenamente, o administrador público também se beneficia. Agora o receio tradicional dos políticos brasileiros é o de que eles percam o seu lugar ou de que fiquem sem função perante esse sistema. Quando na verdade todos têm a capitalizar quando é desenvolvido o espírito da cidadania na população.

Se havia pouco dinheiro para o orçamento do Orçamento Participativo, algumas obras deixavam de ser realizadas. A seguir, algumas explicações de depoentes para a não-realização das obras:

Votaram-se, as (obras) do OP e as (obras) dos vereadores. Tínhamos folha de pagamento, contratamos servidores em defasagem na área social. No ano de 2001 nós levantamos (os valores das obras), no ano de 2002 quando fomos aplicar, percebemos que a folha de pagamento aumentou, e também as obras que nós calculamos em 2001 subiu o valor (6) ⁴⁴.

Nos relatos, o orçamento do governo estava comprometido. E isso por sua vez foi uma agravante para realização do Orçamento Participativo em Maringá. Além disso, quando a administração municipal recebia o pedido da população para a realização das construções não se atinha aos gastos posteriores para a realização das obras:

As pessoas queriam uma ponte num bairro, só que aquela ponte não era só a ponte, precisava também abrir a estrada, comprar o terreno, e depois fazer o asfalto, e um custo altíssimo. É esse detalhe que nós não nos atentamos, nós tínhamos calculado somente a ponte, em muitos lugares não havia espaço público, etc. (6) ⁴⁵.

⁴² Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

⁴³ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

⁴⁴ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

⁴⁵ . Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

Quando a comunidade solicitava novo empreendimento, havia a necessidade de que fosse realizada a indenização do terreno, a pavimentação asfáltica, para somente após iniciar a construção da obra.

Nós fomos aprendendo o processo. Dou nota 7 (sete) para o OP. Ele fez um trabalho de intervenção junto à população, criou um conflito com a câmara que é natural, internamente teve problemas, mas conseguiu responder (6) ⁴⁶.

Para o próximo depoente, obras como Escolas e Postos de Saúde eram as mais cotadas pela população nessas reuniões. E esse tipo de pedido popular não gera tantos votos nas urnas para o candidato. Por isso não havia intenção eleitoral no processo do Orçamento Participativo de Maringá:

(...) isso são obras (posto de saúde, escolas) com pouco resultado eleitoral. Não é como a construção de um Parque do Japão (empreendimento executado na gestão do prefeito Silvio Barro II) que visa promover o candidato (7) ⁴⁷.

Esse embate teve seu momento áureo no Congresso das Cidades quando, em consonância com o depoente, grupos das direitas e das esquerdas entraram em confronto. Isso a nosso ver é salutar para o crescimento do processo democrático.

Na prefeitura, onde encaminhamentos eram dados às obras solicitadas pela população, alguns critérios também poderiam inviabilizar as construções indicadas pelo OP:

Se houvesse a solicitação de uma quadra, um dos primeiros critérios era: existe terreno da municipalidade no local? Se já não tivesse o projeto, era barrado. Não existiria a possibilidade de você fazer uma desapropriação. Um dos primeiros problemas era dentro da própria administração (8) ⁴⁸.

Alguns projetos ficaram de fora:

As questões que podem envolver a comunidade também em outros sentidos, não somente o da construção, porque a mesma estrutura pública não tem como manter, como dar condições de funcionamento, não eram discutidas (8) ⁴⁹.

Antes das obras solicitadas pela população serem prometidas em público, deveria haver estudo prévio a respeito dos gastos com a estrutura da obra a ser realizada. O que aquele novo empreendimento solicitado pela população poderia

⁴⁶ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

⁴⁷ Depoimento de Enio Vérri *op. cit.*

⁴⁸ Depoimento de Luis Chioderolli, servidor público municipal de Maringá, concedida ao autor nos 03 dias de Julho de 2006 às 08h00min.

⁴⁹ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

atender em relação aos habitantes de determinada localidade da cidade (isso por sua vez pode ser entendido como uma maneira pedagógica que o OP inspira). Aos poucos, fazendo escola, a população e a prefeitura iriam entender o sentido do Orçamento Participativo.

O colégio, por exemplo, às vezes pode estar sendo mais bem utilizado, um centro esportivo pode estar sendo utilizado melhor em outras áreas, não só na área esportiva (8) ⁵⁰.

Faltava conscientizar a comunidade sobre o que poderia ser construído para o bem da coletividade e o que já existia de empreendimento construído que poderia ser utilizado em prol da comunidade.

Não somente construir e aumentar a estrutura e onerar cada vez mais o município, sem possibilidade de manutenção (8) ⁵¹.

Mas esse também é um aspecto da cultura educacional brasileira que peca neste sentido.

4. Concepção política: o olhar sobre o próprio papel e os objetivos do Orçamento Participativo, inclusive enquanto instrumento pedagógico

Um das principais propostas do Orçamento Participativo era a participação popular nas decisões sobre o orçamento público do município:

Uma idéia excelente. Eu vejo o OP com muita positividade. Se cada um tivesse consciência de participar e reivindicar, você não teria pessoas dizendo que o PT assumiu a cidade, e ela está do jeito que esta. Não está do jeito que está. Você que está fazendo a cidade. De que jeito que estou fazendo a cidade? Vai à reunião, vai participar. Ela é aberta ao público (2) ⁵².

O próximo depoimento tenta justificar que o programa do Orçamento Participativo não pertencia ao Partido dos Trabalhadores. Na verdade, a abertura e o incentivo à participação da população dá legitimidade às decisões dos administradores públicos. Os governos (de um modo em geral), de olho nesse filão

⁵⁰ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

⁵¹ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

⁵² Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

político que permite a divisão das responsabilidades nas decisões orçamentárias, se entregou *de corpo de alma* a esse tipo de política.

As pessoas acham que OP é coisa do PT, do partido. Na verdade não é. É coisa da cidade, da população, de você reivindicar direito para o seu bairro. Mas nem todos têm consciência disso (2) ⁵³.

No entanto, mesmo que em doses homeopáticas, o Orçamento Participativo despertava consciência cidadã nos participantes:

A idéia do Orçamento Participativo é isso, você fica sabendo a direção que está tomando a verba que vem para a cidade, o que ela arrecada com impostos, com ICMS, IPTU e demais taxas, você fica sabendo a finalidade que está levando isso (2) ⁵⁴.

Alguns depoimentos afirmam que o Orçamento Participativo:

Visa resgatar a questão de cidadania das pessoas. Isso fundamenta tudo. Orçamento Participativo divide com o povo a questão da gestão da cidade. Nunca na época de eleições nesse país havia acontecido isso. Por isso é todo um povo que começa a ser cidadão, não somente de 4 em 4 anos levar seu voto, mas participar de uma forma outra da história do seu município. Supera-se a reivindicação para uma ação mais propositiva. Os cidadãos têm direitos, não somente deveres (4) ⁵⁵.

E ainda:

Todas as obras trazem as cores da bandeira de Maringá, não as cores do partido como de costume, é um resgate da bandeira municipal (1) ⁵⁶.

O Orçamento Participativo propagava uma cultura política atípica aos padrões políticos locais. Nos arraigados modelos tradicionais, somente o administrador público e sua equipe, encastelados na prefeitura, tinham a capacidade de decidir sobre os destinos do orçamento público para toda a população:

O projeto político nosso é envolver a população na administração da cidade como um todo, desde o seu bairro, a pessoa determinando o que seja feito e não os técnicos aqui dentro da prefeitura pensando ou imaginando o que deve ser feito. O orçamento participativo busca justamente organizar a população. Primeiro porque a população senta-se à mesa de negociação. Isso aumenta muito a auto-estima da pessoa. A pessoa que nunca foi ouvida de repente está presente nas reuniões, pegam o microfone e o prefeito escuta (1) ⁵⁷.

⁵³ Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

⁵⁴ Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

⁵⁵ Depoimento de Márcia Agora, Presidente da Pastoral da Criança – Paróquia Santa Maria Goreti, concedida ao autor nos 16 dias de abril de 2002.

⁵⁶ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

⁵⁷ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

A cultura política do Orçamento Participativo inspirava a construção de espaços públicos democráticos, com novos atores na atividade política. Mas não é somente isso. A novidade estava em colocar para negociar de frente duas faces opostas: o Estado e a sociedade. Isso desmistifica as tradicionais formas de se fazer política e põe em pauta novos valores que a partir de então passam a permear as relações entre Estado e Sociedade civil. Nesse contexto, o embate entre ambos se caracteriza de forma positiva, uma vez que viabiliza o processo democrático e visa a traduzir uma forma eficiente de processo administrativo.

O OP vem resgatar a participação de base, vem resgatar a pessoa na sua condição de se sentir artífice, construtor de sua cidade. Nós ajudamos a construir Maringá não somente no papel, mas na prática. Com isso, no fundo, estamos resgatando a própria política democrática. Sim porque quando os gregos inventam a política, e logo depois se tem que fazer a cidade acontecer, eles se reúnem em praça pública, de olho a olho, rosto a rosto e ai se vê o que é política, a procura do bem comum (4)⁵⁸.

Alguns autores atribuem ao Orçamento Participativo a possibilidade de engendrar certa capacidade de distribuição eqüitativa de poder junto à mesa de negociação que acontecia nas reuniões do OP. Acreditamos que pela própria lógica do processo democrático é difícil desmontar o aparato hierárquico concedido aos políticos legitimamente pelo voto. Falar em eqüidade na mesa de negociações nesses termos parece não preceder. O que vislumbramos é a ocorrência de uma maior abertura por parte da administração pública para que a população possa se expressar e manifestar suas necessidades. Afora isso, vemos um processo democrático ainda representativo, cuja capacidade pode consolidar um caminho mais vigoroso rumo à cidadania, à justiça e à oportunidade de participação para todos.

Neste sentido, enquanto instrumento pedagógico, o OP pode ser visto como um processo educativo em que as pessoas reunidas exerciam seus direitos de cidadão, passando a discutir os problemas da sua comunidade.

No entanto, o problema são as cabeças pensantes que manipulam as pessoas mais simples com pouca capacidade de estudo que pouco sabem discernir momentos políticos, e se deixam levar muito por idéias por ideologias que não são a dele, não estão acontecendo, estão sendo arquitetadas para manipulação (8)⁵⁹.

⁵⁸ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁵⁹ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

Mesmo em momentos de aprendizagem, a política é marcada por um jogo de forças quase *evolucionistas*, e somente os mais fortes sobrevivem. É bom que esclareçamos que os processos cujas temáticas envolvem a aplicação de investimentos também estão submersos em disputas clássicas entre grupos rivais que vão fazer valer seus interesses; e assim quem apresenta maior poder de influência (político, econômico ou social) inevitavelmente, como já apregoava Charles Darwin, será o vencedor. Não é para tanto que em meio aos momentos de reunião a população reivindicava seus anseios particulares aos que participavam diretamente no Orçamento Participativo:

Eles sentiam, sofriam a reivindicação. Ele era visto como uma liderança, teria melhores condições de poder se expressar e falar. Gerava-se um respeito a essas pessoas que se destacavam na comunidade (9) ⁶⁰.

Parecia mais cômodo pedir para um representante que solicitasse seus pedidos do que fazê-lo em condição de cidadão.

Enquanto elemento pedagógico, o Orçamento Participativo pode ensinar a população a se interessar pelos assuntos políticos, uma vez que:

A população aprendeu a ser menos egoísta. O novo ator quer o posto ao lado da casa dele, mas ele aprendeu que deveria ter posto de saúde numa localidade que pudesse atender à comunidade. Segundo, teve o entendimento de que tem recursos, mas são limitados, Terceira a participação. Saber que ele decide, que ele contribui melhor dizendo. Participa do processo, influencia (9) ⁶¹.

As decisões tomadas no OP pareciam demonstrar o mesmo teor daquelas apresentadas pela sociedade civil organizada que desde muito antes participava da política.

Essa é uma tendência que existe em qualquer processo político (atender as necessidades de quem já participa de encontros políticos) (10) ⁶².

As pessoas que fazem parte da sociedade organizada geralmente apresentam maior poder de convencimento em relação aos demais participantes do OP. Com isso, quando as reuniões do OP acontecem pode ocorrer desse grupo convencer os demais participantes a proporem ações segundo suas vontades e não que sejam elencadas as propostas populares. Isso também procede na vida pública. O orçamento participativo é aberto à participação de todos os cidadãos. Como nem sempre *os cidadãos* estão interessados na participação política (em

⁶⁰ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

⁶¹ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

⁶² Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

boa parte das vezes abdicam-na em favor do outro), a decisão em muitos momentos fica por conta das vontades políticas de comando. Isso possibilita que os anseios de uma parcela específica da população seja atendida em detrimento das demais. E quando isso acontece, estamos governando em favor de uma classe social específica em oposição aos desejos da coletividade em geral.

Mas não percam as esperanças. Nada impede que um cidadão iniciante se qualifique enquanto cidadão. O OP é um processo histórico.

Em Maringá não passou de decisões envoltas as obras públicas. Isso não avançou para educação, cultura etc. Há limitação dentro do orçamento, dentro da lógica do Estado. O objetivo do OP é que a população participe e entenda como funciona a política pública. No ponto de partida há um orçamento (pronto) com alguns compromettimentos como folha de pagamento, incontornável, endividamento, custeio da máquina, obras carimbadas com educação e saúde (10) ⁶³.

Em se tratando de Maringá, o processo de aprendizado da população se dava através das seguintes instâncias:

A primeira etapa do OP em Maringá foi o levantamento de carência, o posto de saúde e etc., mas a fatia do orçamento que era reservada a população era pequena, penso que 3%, por que o endividamento, o custeio e a folha de pagamento consomem o orçamento público. A participação popular educa o agente público e ele vai querer educar a população para que ela entenda essa lógica que ele não pode fazer mais do que isso (10) ⁶⁴.

Chega um momento (isso aconteceu aqui em Maringá) que há tanta saturação de expansão de equipamentos sociais, quanto há dificuldade de ampliar as despesas. Fazer um prédio tudo bem, o problema são as pessoas que vão trabalhar ali dentro. Chega o momento em que o cidadão vai entender que pode se investir em cultura desde que não seja uma despesa continuada. Isso é um processo de educação coletiva (10) ⁶⁵.

É possível democratizar as relações entre o Estado e a sociedade civil organizada mediante o processo de participação da população no OP:

Existe uma feição contraditória. Um processo em que prevalece uma face dupla, ao mesmo tempo pode democratizar e servir de instrumento de tutela sobre a população. Há o Estado com sua maquinaria e orçamento, capacidade de arregimentação de discursos sociais e neutralização de seus adversos, e (por outro lado) a população que participa desse processo com capacidade de pressão, não sempre muito bem sedimentada. É contraditório, pode ser visto como espaço onde a população pode orientar, determinar o que deve ser o investimento público, como pode também servir para que o Estado, os agentes públicos tutelem essa população, cooptar-los, fazer um jogo político em que esteja havendo participação, quando na verdade esta existindo uma tutela e pode haver também uma instrumentalização por parte dos agentes

⁶³ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

⁶⁴ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

⁶⁵ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

públicos para o seu projeto de viabilidade eleitoral, por que é um grande cadastro de participação popular. Isso, no entanto, não diminui o seu potencial *democratizante*, mas é necessário analisar esse potencial em todas as suas dimensões, se não você fica com uma visão muito ingênua. Depende muito do nível de participação popular, depende também da vocação dos agentes públicos, não é um conceito que se aplica, é um jogo político que depende da cultura política da cidade, do tipo de prática política do agente público e do movimento popular (10) ⁶⁶.

Uma interpretação para a forma como as pessoas se reconheciam no Orçamento participativo:

A população gosta de decidir sobre as coisas. Ainda que seja de “faz de conta” que haja mistificação, que haja interesse individual (10) ⁶⁷.

Enfim, os objetivos do Orçamento Participativo em Maringá estavam pautados sobretudo na participação da população junto aos negócios do Estado. Nas palavras do professor Devalcir Leonardo, faltava na prefeitura de Maringá o exemplo gaúcho:

No Rio Grande do Sul, o governo também disputava as demandas no OP. Quando tinha interesse em determinada obra, ele ia para o bairro e fazia toda uma disputa, mostrava para população a necessidade daquela obra. E muitas vezes (governo) não tinha dados técnicos e a população que dava esse aval. O prefeito precisava ter essa cultura de disputa social e de ir lá e discutir (6).

Uma das bandeiras da administração popular era a participação da população (10) ⁶⁸.

O principal objetivo do OP é a democratização do poder. Nem a comunidade ou governo estava acostumado a governar democraticamente, a partilhar, dividir responsabilidades. Questionava-se: será que isso (OP) dará certo? No entanto, quando se concretizam as obras todos aprovam, até o povo, que não gosta de participar! (1) ⁶⁹.

O objetivo do OP é que a população participe e entenda como funciona a política pública (10) ⁷⁰.

O nosso grande objetivo era fazer com que a população interviesse nas decisões do orçamento do município, discutindo num primeiro momento 100% dele. Criar o espaço de participação onde o povo não era consultado. Só era antes da eleição depois só na próxima (6) ⁷¹.

⁶⁶ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

⁶⁷ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

⁶⁸ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

⁶⁹ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

⁷⁰ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

⁷¹ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

No entanto:

O orçamento do município já é organizado: uma parte para saúde, outra para educação e tem toda questão dos investimentos que já são prioridade em longo prazo. E o OP queria intervir nesse assunto (6)⁷²

Para outro depoente, os objetivos do OP eram:

Antes de tudo, o OP foi o braço direito do Executivo em Maringá. Prestação de contas à população sobre o orçamento do município, ouvir a população nas suas reivindicações, promover a participação popular e finalmente democratizar as informações administrativas (7)⁷³.

Outra opinião sobre os objetivos do OP em Maringá:

Ouvir a população. Abrir o governo para ouvir a população. A população vive a realidade, sabe as necessidades. Nem sempre a população se manifesta por canais como partido, igreja, associação de bairro (11)⁷⁴.

A falta de interesse do brasileiro em participar da política é atribuída a nossa história política:

Os militares causaram um mal muito grande ao país, eles abortaram muitas gerações impedindo que as mesmas pensassem (4)⁷⁵.

A arte política é para poucos, já dizia um velho ditado⁷⁶:

As pessoas somente elegem seus representantes e depois lavam as mãos, ficam em casa aguardando que eles façam as coisas (1)⁷⁷.

Somente delegamos poderes aos nossos representantes, mas não questionamos a questão partidária, ideológica, somente temos a obrigação de votar (4)⁷⁸.

Isso se explica em função da “pessoalidade” presente nas relações políticas brasileiras. Desde muito Sérgio Buarque de Holanda⁷⁹ aponta a não delimitação, pelos políticos brasileiros, de campos bem distintos como o público e o privado. Ao infligir a singularidade de cada um desses pólos, a sociedade brasileira transformou não somente as relações públicas, mas todas as relações sociais

⁷² Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

⁷³ Depoimento de Enio Véri *op. cit.*

⁷⁴ Depoimento de João Ivo Caleffi, Coordenador Geral do Orçamento Participativo, concedida ao autor nos 07 dias do mês de março de 2007 às 16h (11).

⁷⁵ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁷⁶ Na segunda metade do século XIX, Joaquim Nabuco contextualizava a idéia segundo a qual considerava que somente os homens de letrados seriam capazes de empreender uma “missão civilizatória” o sentido da formação de um povo e sua cultura, *in* NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; São Paulo: Publifolha, 200, p. 175 (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

⁷⁷ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit.*

⁷⁸ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁷⁹ BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 9^o ed. Rio de Janeiro: José Olympio. 1976

entre os sujeitos, sejam elas institucionais, pessoais ou sociais. Permeada desses valores, a sociabilidade política tupiniquim se pautou quase que exclusivamente pela mediação dos favores, e isso desencadeou a relação de “compadrio”⁸⁰ nas relações de cotidiano político. Logo, em qualquer momento que se tenha de passar pelo crivo comprobatório de provas e julgamentos, o veredicto em boa parte dos casos estará pautado por “quem você é” ou o tradicional “você sabe com quem está falando?”. Isso na política faz com que a impessoalidade e a racionalidade sejam trocadas pela visão pessoal da prestação de favores (que, inclusive pela reciprocidade coercitiva, estará à espera do momento certo de ser retribuída). Essa característica balística da sociedade brasileira também é reproduzida em espaços públicos.

A falta de interesse foi porque historicamente o povo foi sempre deixado de lado mesmo. Nunca participou das decisões do Estado, de desenvolvimento da sociedade (1)⁸¹.

Imagina um povo que conviveu quatrocentos anos com a escravidão, onde um senhor dava as ordens e o escravo somente abaixava a cabeça e não questionava nada (4)⁸².

O OP pode ser tido como um projeto pedagógico⁸³ de aprendizagem política à medida que procura suscitar nos indivíduos o “ser cidadão”, a proposições de direitos até então esquecidos e atribuídos a outrem. Quando isso acontece, até a relação entre sociedade civil e Poder Executivo passa a ser mais próxima, fazendo com que os agora cidadãos, mesmo subjugados, também tenham direito de escolha.

Quando eles são chamados a administrar a cidade eles ficam meio assustados. Mas é um processo bom, porque com isso o próprio povo aprende a administrar a cidade, junto com alguém que eles elegeram (1)⁸⁴

Todos esses aspectos nos causam espanto, porque a divisão do poder, por mais tênue que seja, nos causa estranhamento. Na democracia representativa, os

⁸⁰ As reflexões sobre essas idéias encontram-se disseminadas in BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero Limitada, 1983.

⁸¹ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit*

⁸² Depoimento de Márcia Agora *op. cit*.

⁸³ “Uma coisa muito importante é acrescentar que o Conselho do Orçamento Participativo é uma escola de cidadania, de produção de lideranças. Hoje sou delegado de novo, participo. Mas como conselheiro, que seria onde se faz acontecer à coisa lá em cima, eu já tive esta experiência e deixo a meu lugar para outro assumir. Nos partidos políticos, cada um trata de arrumar a casa para um grupo de pessoas, que geralmente se perpetuam no poder. Mas não democratizam as decisões através de novas lideranças que vão chegando e fazendo acontecer às coisas” (4).

⁸⁴ Depoimento de Elias Canuto Brandão *op. cit*

eleitores elegem seus representantes. Daí as reações de estranhamento em arenas coletivas como as do Orçamento Participativo.

5. As falas sobre a participação da população, delegados e petistas nas assembleias do Orçamento Participativo

Sobre a avaliação da participação social no Orçamento Participativo, ocorreram divergências na opinião dos entrevistados. Alguns depoentes destacaram o perfil dos participantes do OP:

A população precisa participar mais, e se o Partido dos Trabalhadores atinge alguns objetivos, é por ele tem uma militância que participa ativamente. Dentro de um OP, você pode observar tranquilamente, isso não é crítica, é uma realidade, 80% sempre das pessoas que estão participando das reuniões nos bairros são pessoas vinculadas ao Partido dos Trabalhadores, e isso não é demérito, mas sim altamente positivo (3)⁸⁵.

Outro entrevistado faz algumas ponderações:

A questão ideológica no Brasil é uma questão ainda muito insipiente. Num país onde um partido pouco conhecido como o PRN consegue eleger um Presidente da República! Agora você me diz que é um partido que está monopolizando o OP? Um exemplo: o Conjunto Popular, o Requião, nas reuniões de assembleias estão em torno de 400 pessoas. Mais de 90% não têm qualquer ligação com o Partido dos Trabalhadores (4)⁸⁶.

Há, entretanto, divergências políticas quanto a essa opinião:

Como político eu digo isso com muita clareza, nós não conseguimos fazer com que a maioria da população participe de reuniões que vão ao encontro dos seus interesses. No meu conceito isso, quando acontece dessa forma não atinge um objetivo real porque a população própria ela não comparece, ela deixa a desejar. Se nós não tivermos uma participação efetiva, isso cada dia se define pôr menos pessoas, e quando isso acontece, dificuldades maiores ainda surgem. A população que sai no prejuízo porque às vezes as suas ações, as suas realidades não são colocadas em pauta porque não participavam de decisões (3)⁸⁷.

Caso a participação da população não aconteça, o OP não consegue atingir um de seus objetivos primordiais, qual seja, o de despertar a participação social e a conseqüente consciência cidadã das pessoas na política. Se a grande massa

⁸⁵ Depoimento de Victor Diego Santander, Delegado do OP, concedido ao autor nos 05 dias de abril de 2002 às 14h30min.

⁸⁶ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁸⁷ Depoimento de Victor Diego Santander *op. cit.*

populacional não se compromete com o projeto, os políticos eleitos podem tomar as rédeas do processo e passar a se comprometer apenas com aquilo que lhes convém.

Em todos os segmentos de nossa sociedade nós temos gente boa e ruim, agora quando queremos melhorar alguma coisa não adianta somente ficar de fora observamos apenas o resultado de algumas situações de você não buscar participar, se interar e conhecer os assuntos (3)⁸⁸.

Aqui o entrevistado justifica claramente que a falha está na sociedade. Nessa visão, a sociedade é ambígua: abdica de seus direitos ao mesmo tempo em que pode assumir uma postura de readquirir esse propósito.

Para o próximo depoente, uma participação mais maciça de “adeptos” do governo também se reproduziu na gestão anterior (2001-2004):

No OP, os participantes são em sua maioria militantes do PT. Antes, no Orçamento Popular, também na época do ex-prefeito Jairo Gianoto, quem participava na grande maioria eram os presidentes de bairros (3)⁸⁹.

A falta de interesse em participação política talvez possa ter sido influenciada pela nossa história, profundamente marcada pelo período da escravidão. As características culturais do período da escravidão, somadas à forma de fundação do Estado brasileiro (o Estado brasileiro foi fundado sem a participação da população), pode ter nos feito indivíduos servis e desprovidos de autonomia cidadã. Quando os eleitores substituem suas vontades políticas em favor das vontades dos políticos (isso ocorre em momentos específicos como os das eleições), eles abrem mão de sua vontade em favor do outro.

Para o próximo entrevistado, houve baixo índice de participação da população no processo do OP:

Pode ser que não tenham participado da assembléia, mas já ouviu falar no OP e se sente participante pelo fato do seu vizinho ter participado (1)⁹⁰.

O próximo depoimento diz haver dissociação entre o PT e o OP:

As pessoas te perguntam se você anda militando no PT (por ser participante do OP), eu respondo que não há nenhuma ligação entre ambos, que são coisas bem distintas (2)⁹¹.

O Orçamento Participativo não pertence exclusivamente a um partido. Outras agremiações políticas (além do Partido dos Trabalhadores) passaram a

⁸⁸ Depoimento de Victor Diego Santander *op. cit.*

⁸⁹ Depoimento de Victor Diego Santander *op. cit.*

⁹⁰ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁹¹ Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

adotá-lo e desenvolvê-lo junto à população. Desde que se tornou consagrado como modelo de participação social na política, passou a existir uma disputa pela sua “paternidade”.

Essa proposta do PT não começou com o prefeito anterior Jairo Gianoto, que no terceiro ano de seu mandato se aproveitando, buscando ganhar as eleições e sabendo que o Orçamento Participativo seria uma peça chave, ele encaminhou uma pessoa para Porto Alegre para observar como se processava o Orçamento naquela cidade, retirou todas as idéias fundamentais e implantou-as em Maringá o Orçamento Popular (1) ⁹².

O próximo ponto destacado pelo entrevistado sugere falha técnica no OP:

A idéia é muito boa, no entanto faltou esclarecimento para a população a respeito disso. Pode ser que se tenha divulgado, mas faltou esclarecimento para se atingir a maior parte das pessoas, dos interessados. Não é explicada a finalidade do Orçamento Participativo. Você comenta com uma pessoa, fui a uma reunião do OP, e as pessoas te questionam o que você foi fazer lá (2) ⁹³.

Em Maringá, a administração municipal entre 2001 a 2004 parece ter congregando mudanças significativas no setor público enquanto forma de se relacionar com a população sobre questões orçamentárias. No entanto, é preciso atentar para rearranjos políticos, em nosso entendimento, imprescindíveis à continuidade do modelo político tradicional.

O projeto do Orçamento Participativo ou qualquer outra denominação política que venha a ser desenvolvida nesse viés parece ainda centralizar as decisões e somente posteriormente as exterioriza para a população. As decisões podem ser mais disseminadas para que a população pudesse também se envolver, uma vez que essas decisões são de interesse público.

A inclusão social da população, ou seu interesse em participar da política passa pela vontade política do gestor público e também pela educação de políticos e eleitores. E nesse âmbito o processo do Orçamento Participativo pode ser concebido como instrumento pedagógico vigoroso, uma vez que instiga a consciência cidadã e o melhor relacionamento entre o Estado e a sociedade.

A nosso ver, o remédio não é distribuir verbas publicitárias que alcancem a população no chamariz desse programa. Faz-se *mister* desvendar formas pedagógicas que despertem o interesse político (particular) de cada cidadão, a inteirar-se dos assuntos ligados ao setor público:

⁹² Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁹³ Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

Tem de ser investido muito em divulgação e conscientização em algo que chegue mais diretamente às pessoas. Se você não plantar a semente no começo, daqui a quatro anos acaba o governo e o Orçamento Participativo. E logo não haverá tempo hábil para se realizar o que precisa. A impressão que eu tenho é que isso é transitório. Por isso a necessidade de se estar investindo em conhecimento, e esclarecimento do que, pôr que e para que é feito e a quem que se direciona tudo isso. Pôr que você vai participar e nota que são sempre as mesmas pessoas que participam (2)⁹⁴.

A menção diz respeito à participação das pessoas nas reuniões do OP. Uma característica política brasileira mostra que em boa parte dos processos políticos agrupamentos políticos e sociais estão à frente do processo político para fazer valer seus interesses. Isso se chama obtenção dos interesses políticos em detrimento da obtenção da consciência política, em que os cidadãos, além do voto, exercem seus direitos políticos.

Para os entrevistados, existem ainda diferentes interesses no quesito participação, dependendo da região da cidade. Nas regiões centrais, por exemplo, participam do OP em sua maioria estudantes, pessoas ligadas às igrejas ou a partidos políticos (como no exemplo do bairro da Zona Sete, citado por uma entrevistada). As necessidades sociais, nesse caso, determinam a vontade política:

Mas de qualquer forma já se inaugurou uma nova forma de pensar das pessoas de maneira a se caracterizarem politicamente quanto à finalidade do OP para participação popular. É claro que isso está posto em doses homeopáticas, mas já foi inaugurada (2)⁹⁵.

Nos bairros mais periféricos, a população participava em maior grau visto que a carência por serviços públicos era maior. Conforme Vitor Gortari, na região do Conjunto Requião era grande o número de participantes nas reuniões do OP. Assim como também eram sucessivos os *galanteios* dos vereadores aos pedintes de plantão.

Como qualquer experiência, havia falhas, contradições e ambigüidades no Orçamento Participativo. No entanto, quando leva à participação popular, o projeto era visto com positividade:

Também não somos (agenciadores públicos e participantes do OP) 100% do que nós almejamos. Existem também as falhas como em qualquer processo democrático que participe muitas pessoas, tem falhas

⁹⁴ Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

⁹⁵ Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

logicamente. Mas vai sendo conduzido para ser uma forma muito eficiente de participação democrática (4) ⁹⁶.

Como mencionamos anteriormente, um forte aspecto quanto à participação no OP refere-se ao fato de ele ser marcada pela referência territorial, em concordância com o próximo depoimento:

Quase todas as entidades que participam do OP, associações e outros movimentos populares, estão presentes para tentar eleger delegados para participarem do processo. Eles não elegem pessoas enquanto representantes do movimento ou associação, mas enquanto morador do bairro. Em muitos casos, padres ou pastores são delegados (1) ⁹⁷.

Outro aspecto a mencionar sobre a participação é o fato de que há uma preocupação de manter o OP autônomo em relação a algumas estruturas de poder do município:

Hoje não há nenhuma relação do CODEM ou qualquer outro Conselho com o Orçamento Participativo. Na proposta anterior (do prefeito Jairo) eles tinham inclusive conselheiros seus. Mas no OP funciona diferente, seu conselho é independente, e atingir seu objetivo de cobrar as decisões, simplesmente seus conselheiros devem ser eleitos, passando por todo processo (1) ⁹⁸.

Mais uma vez o quesito participação popular chama a atenção.

Nos 1º anos participou em torno de 10 mil pessoas. Era uma novidade. O prefeito José Cláudio ia para o bairro, tinha muita popularidade, todo mundo queria falar com o prefeito, levantar, dar os parabéns e tudo mais. Todo mundo tinha ali demandas reprimidas, então queriam participar. No 2º ano ocorreu uma queda. Todas aquelas demandas, aí nós vamos organizar o orçamento e aí cinco milhões é muito pouco, não dá para fazer tudo que a população quer. É como se você jogasse um balde de água fria, você tem de mostrar os limites, 50% do orçamento é para folha de pagamento, 30% para saúde, 25% para educação, 5% para investimentos. Faltava essa cultura de perceber que o orçamento é o todo. Que a construção você tem de manter também (6) ⁹⁹.

A cultura de participação da população em arenas públicas parece não ter se desenvolvido em Maringá ao longo de sua história. Na maioria dos casos, as pessoas se interessam mais por questões de cunho particular.

Foi utilizada uma estratégia para que os pais dos alunos pudessem ser atraídos às reuniões do OP:

⁹⁶ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁹⁷ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁹⁸ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

⁹⁹ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

Nas escolas, com as crianças fazíamos uma brincadeira que agente chamava o OPZINHO. Separava os alunos ali na sala rapidinho, e pedíamos para eles fazerem uma discussão sobre os que eles precisavam na cidade. Educação, saúde, asfalto. Fazia-se uma votação, Aqueles que tinham maior voto, tinham prioridade. As crianças iam à frente, falavam, discutiam. Quando as crianças chegavam em casa, elas gostavam de falar para os pais e convidá-los para as reuniões. Como reunir hoje 1200 (um mil e duzentas) pessoas numa assembléia que não seja por categoria? a população ia por que era uma forma estar participando diretamente (6) ¹⁰⁰.

Mais do que participar como cidadãos, a população buscava para si a aquisição de bens materiais.

E como nós tínhamos ali uma ouvidoria, conversavam sobre uma arvore que esta velha, atrapalhando, o secretário já levava aquela reivindicação (6) ¹⁰¹.

Quanto à participação da população nas assembléias, segundo o entrevistado, havia o seguinte panorama:

Ouve uma intervenção direta e as pessoas se sentiram participantes nos 1º anos, nos anos seguintes foi diminuindo, o que é natural. No ano seguinte ai já reunimos oito (oito) mil pessoas, depois foi 5 (cinco) mil, e no último ano conforme vai chegando perto de eleições, ai foram 3 (três) mil pessoas em toda Maringá. Vai diminuindo porque vamos mostrando os nossos limites, mostrando até onde nós podemos chegar. (6) ¹⁰².

Para o depoente, aqueles munícipes que entendiam o processo permaneciam e buscavam modificar sua visão, qual seja, a de planejamento da cidade. Neste sentido, as pessoas que participavam,

Tinham uma postura critica em relação à administração, mas eles participavam por que o método é transparente, ou em outros casos criticavam o método. Os delegados, eles votavam independente de quem seria o que. Muitos tinham intervenção cidadã, liderança e acabavam sendo eleitos (6) ¹⁰³.

Era o pessoal da comunidade que envolvidos por algumas lideranças de bairro, a igreja, liderança local, que faziam com que a comunidade se envolvesse e participasse dessas reuniões. Grande número de estudantes, as reuniões ocorriam basicamente em colégios da rede municipal (6) ¹⁰⁴.

Para o entrevistado, nas primeiras reuniões havia descrédito por parte da população em relação a tudo o que estava acontecendo.

¹⁰⁰ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁰¹ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁰² Os dados apresentados pelo entrevistado estão em dissonância em relação aos números apresentados pela Prefeitura Municipal de Maringá em 2005 *in* Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁰³ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁰⁴ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

Dá a impressão de que eles já viram isso antes, que é de cunho político e que logo vai acabar. Eles (agentes políticos) não vão colocar em práticas todas as suas reivindicações (população). Pensa-se muito em questão de obras, construção (8) ¹⁰⁵.

Para o depoente, não havia na comunidade sensibilidade para com a modificação em relação ao sistema político implantado, ou a criação de um novo *hábitus* ou costume político.

Ainda sobre a participação popular no Orçamento Participativo:

Na cultura de Maringá, não está a idéia do ir a uma reunião, ser consultado, debater e se locomover, debater o problema da comunidade. Tem a questão das mentalidades. Hoje nos temos muito individualismo e quem participa disso? é quem participa de igreja (por exemplo), são pessoas que já tem uma vida comunitária profissional (8) ¹⁰⁶.

No centro da cidade, ainda mais dificuldade de participação:

A cultura do centro é a de que nós elegemos (os candidatos), ele (candidato) vai ver nossa demanda, nossa necessidade e tudo (9) ¹⁰⁷.

Essa idéia está muito bem posta na democracia representativa. Nela elegem-se representantes para tomar decisões políticas em nome da coletividade. Para o depoente, no centro da cidade de Maringá existia a cultura da manutenção. O OP deliberava equipamentos e no centro essas necessidades já estavam dadas.

É uma coisa que precisava gerar apesar de que demanda muito investimento, é a questão do OP temático, menos localista (9) ¹⁰⁸.

O OP enquanto parceiro da democracia representativa:

Pode-se dizer que ainda é representativo (o OP) no sentido de que é os seu João que faz parte daquele bairro, a dona Maria que representa aquele bairro, não todos os moradores. Se não se pode entrar numa questão conceitual, mas (ao menos) já se aproximava mais da população (9) ¹⁰⁹.

Mas uma vez as características do cidadão que participa das reuniões do OP:

Era da sociedade civil organizada que participa da comunidade, tinha uma inserção de bairro, uma preocupação, uma formação religiosa, que tinha uma concepção humana (9) ¹¹⁰.

As pessoas se reconheciam no OP como autoridades:

¹⁰⁵ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁰⁶ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁰⁷ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹⁰⁸ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹⁰⁹ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹¹⁰ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

Uma vez, uma pessoa pediu uma declaração de que era conselheira do OP. Ela queria viajar e mostrar que fazia parte do OP. Todo esse emblema para mostrar aos parentes de outra cidade que ela também pode decidir. Era até uma auto-estima para ela (9) ¹¹¹.

O OP oferece esses mecanismos:

Se o Estado chamar população para discutir o orçamento público e não oferecer à população a forma autônoma, acesso a informação a formação e tenha condições de decisões no nosso nível, então é uma mistificação. Agora a população tem estratégias também. No início do processo o que move o cidadão é uma política parcial, ou seja, é a creche é um posto de saúde. Por isso no jogo do OP tinha a questão da carência. Tinha mais representante à região que tinha mais carência por que ia mobilizar mais gente e a região tava mais precisando. Ainda que fosse uma politização da necessidade, ela evolui. O cidadão participaria por conta de uma escola, uma creche, mas depois ele vai até o pessoal entender que aquele é viável ou não, a luz da realidade da gestão pública, ele não tem de se sujeitar a lógica do agente público (9) ¹¹².

Mas o debate tem de estar presente:

Qual é o local da creche dele dentro no projeto da cidade. Às vezes eu quero fazer 10 creches, mas sô pode fazer Três no ano. Tem que discutir o critério universal da cidade para verificar onde há maior carência. Tudo isso é processo de qualificação em que você passa a ver as coisas na forma mais sistemática. Não precisa ter uma alta formação ideológica o próprio jogo político vai qualificando os agentes sociais no caso. Mas se você observar há no movimento popular um processo de especialização. Eu não estou te dando um dado que eu apurei rigorosamente, mas seguramente onde houver OP esse processo, haverá o afinamento, lá em ultima instancia as pessoas que estão acostumadas ao jogo da participação política, agentes mais especializados ou pessoas que participam de conselhos setoriais de saúde, educação ou são presidentes de associações de bairros, são pessoas que são mais na comunidade (9) ¹¹³.

Em boa parte das vezes, existiram nesse parlamento pessoas de bastante experiência política:

Isso é bom por que as pessoas já se qualificaram no processo político e até a eficiência das demais exige que o movimento tenha sua estratégia de formação de classe e a burocracia também. A pessoa se faz necessária e acaba se tornando um burocrata, isso acontece no sindicalismo, num partido de esquerda e nos movimentos sociais de forma geral, isso é uma tendência contraditória nos movimentos sociais. Mas o principio é que o processo educa, a política educa para a cidadania (10) ¹¹⁴.

Os participantes do OP em Maringá:

Se você disser que o prefeito vai fazer um debate com a população a população vai. Tudo isso que não é a grande pauta do OP que quer discutir investimento público de forma abrangente, mas isso mobiliza as

¹¹¹ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹¹² Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹¹³ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹¹⁴ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

pessoas. O que move a população no contato com o agente público são suas necessidades. O agente público tivesse um poder desproporcional ao eleitorado político. Mas mesmo que haja um processo de profissionalização da representação que é uma tendência de todos os movimentos populares, o grande debate que dever ser feito é em que medida o representante mantinha vínculos com seu representado, tendo em vista que era uma representação interativa (imperativa) que tinha que cumprir uma pauta. (10) ¹¹⁵.

Com o tempo, passa a existir um número reduzido de pessoas nas reuniões:

Isso é uma tendência. Ninguém viveu uma conjuntura revolucionária para que as pessoas participem o tempo todo. No início eu participo por que vou sugerir demanda, mas depois eu vejo que você é confiável e deixou você decidir novamente? Não, mas é pautado no princípio da democracia representativa, cujo problema é não representa. Não é por que eu sou um representante que eu sou um homem de palavra. Mas é sabido que o representado tem sido representante. O OP em tese permite um autocontrole, isto é, significaria um avanço de estreitamento entre a participação direta e a representação política. O cidadão quer ser feliz, ele não quer ter um agente público permanente que decida por ele. Existem essas oscilações. Tem um livro do consumidor ao cidadão que fala dessas alternâncias. O cidadão quer ser feliz, quer segurança para a família dele, quer ter acesso aos bens públicos, mas não quer dizer que ele tenha vocação ou vontade de ser um agente plenamente público. Eu ser uma pessoa ativa em relação aos meus direitos e deveres, isso não é uma situação de felicidade para mim? Para algumas pessoas ser feliz é votar ou poder acompanhar os passos de quem ele votou (10) ¹¹⁶.

Na verdade, os participantes eram:

O pessoal da associação de bairro, partidos políticos, professores, diretores, igreja, alunos. Mas também tinha muita gente do povão. O OP foi à alma do nosso governo: deu sustentação durante os quatro anos de gestão (11) ¹¹⁷.

A participação da população no processo estava envolta nos seguintes aspectos:

Maringá não tem uma tradição de participação popular. Maringá nunca teve movimentos sociais fortes. Maringá, não é muito de vir de baixo para cima do povão mesmo. Tem haver com a formação da cidade, Companhia Melhoramentos do Paraná empresa capitalista (11) ¹¹⁸.

Em relação à participação dos munícipes nas reuniões do OP, parecia haver passividade da população em relação às decisões políticas. Isso se explica, dentre outros:

É uma opção cultural. Tem alguém que faz para mim, o pai. A questão patrimonialista é muito forte. O leite das crianças vai vim? O Estado vai

¹¹⁵ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹¹⁶ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹¹⁷ Depoimento de João Ivo Caleffi,

¹¹⁸ Depoimento de João Ivo Caleffi,

dar. Nós fazemos de tudo pela idéia de Estado provedor da condição de vida como direito e dignidade. Isso é muito forte na cultura política em Maringá (9) ¹¹⁹.

As decisões no Orçamento Participativo dependem da presença constante e eficaz da população o processo:

A ação política é ideológica. Agente (do partido administrativo a época) apresentou uma proposta mais eficaz. Agente acredita na presença da sociedade brasileira, a fiscalização. O OP dava essa condição (9) ¹²⁰.

A população reivindicava as obras no OP, não deixando espaço para manobras políticas:

As assembléias do OP no 1º ano eram a cobrança, o ouvido chega saia queimando assim. Não adiantava colocar uns nossos ali na fila para manear que não tinha jeito (9) ¹²¹.

Ficava a impressão de que as ações empreendidas no OP poderiam não levar a resultados concretos:

Por mais simples que as pessoas sejam, elas dizem eu já vi isso antes (outros programas políticos acontecendo) e sei que não vai acontecer nada. Isso está bem inserido no contexto (9) ¹²².

Boa parte das pessoas que participava do OP buscava a construção de obras materiais:

Poço até colocar um número, 70% ou mais não estão envolvidos no processo. Ele vai simplesmente pela questão de que vamos construir uma creche no bairro. Ele não imagina o processo todo que possa estar envolvido a sua comunidade. O que é passado para eles neste sentido é construção, são obras (8) ¹²³.

6. As falas sobre o Orçamento Participativo e os outros agentes sociais: a Câmara de Vereadores, o núcleo dirigente na prefeitura e as elites locais

A relação do Orçamento Participativo com a Câmara de Vereadores de Maringá parece ter sido conturbada. A disputa de poder parecia ser iminente. Perguntado se o vereador não perdeu poderes após a instalação do OP, Walter

¹¹⁹ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹²⁰ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹²¹ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹²² Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹²³ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

Guerlles, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Maringá, assim se pronunciou:

O vereador que sabe se prevalecer, que tem um alinhamento de conduta ética, que sabe trabalhar, ele não tem que ter essa preocupação. Isso porque o OP tem seu valor se o vereador quiser. Se o vereador não quiser amanhã ele acaba com o OP, revogando a lei, ele tem esse poder. O OP, para existir, teve que ser aprovado por nós. Nós somos os verdadeiros representantes da população. Nós não temos nem que discutir essa questão. Isso é lei. Logo o poder legislativo é inquestionável (3) ¹²⁴.

Outros depoimentos expressavam que:

Toda construção tem de ser aprovada pela câmara de vereadores. Eles acatando o governo executa (1).

O vereador tem a verdadeira legitimidade, faz leis, fiscaliza o executivo, mas sua função não se julga pôr andar levando doentes de um bairro para outro, dar óculos, assistência médica (4) ¹²⁵.

Mais que elaborar projetos de Leis que beneficiem a coletividade cabe ao legislativo fiscalizar as ações do executivo municipal. A tradição na Câmara de Vereadores de Maringá é o relacionamento dos vereadores com a população através da mediação política. O legislador presta um “favor” ao eleitor, que em troca torna-se um “cliente” fiel do político:

Após a implantação do Orçamento Participativo, houve um impacto muito grande numa cidade em que a grande quantidade de vereadores se elege com propostas assistencialistas. Eu voto em determinado candidato, e isso cria a dependência política que muitas vezes de forma imbecil se completa em fidelidade política e sustenta a política neste país (4) ¹²⁶.

Com o OP, a câmara municipal sentiu-se tolhida em seu poder de conquista junto à população. Isso acontecia porque no Orçamento Participativo os participantes declaravam suas necessidades durante as reuniões, fazendo com que os mediadores políticos deixassem de atuar completamente. Daí o conflito iminente.

O combate no campo político é positivo a partir do momento em que forças políticas diferentes disputam o mesmo interesse comum, sem preferências nominais:

O vereador tem os assessores que percorrem diuturnamente os bairros, pôr que se não ele não tem os votos. Ele tem que trabalhar e ir atrás.

¹²⁴ Depoimento de Victor Diego Santander *op. cit.*

¹²⁵ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

¹²⁶ Depoimento de Márcia Agora *op. cit.*

Agora, (com OP) o que ele faz? Ele faz aquilo no entendimento das pessoas que o procuram. Ali ele realiza os seus projetos e ideias. As obras do OP têm de ser executadas. Projetos que os vereadores fazem aqui na câmara têm que ser executados (3) ¹²⁷.

A objeção se dava porque o Executivo liberava uma pequena fatia do orçamento para o OP e com isso projetos dos vereadores deixavam de ser atendidos. Segundo o entrevistado, o interesse partidário atrapalhava o andamento e a realização dos projetos dos legisladores. E no processo do OP havia possibilidade do prefeito capitalizar:

O número de projetos de vereadores que estão para serem executados pelo prefeito e não é cumprido, pôr que projetos que envolvem recursos *autorizativos*, o prefeito faz se ele quer o não e logo com isso se capitaliza em cima de alguma coisa. Já era um projeto do vereador e o executivo cortou. Isso é uma constante em qualquer governo (3) ¹²⁸.

De acordo com o Presidente da Câmara Municipal maringense, muitos projetos aprovados pelo Orçamento Participativo já haviam sido pensados pela casa legislativa e dependiam somente da autorização do Executivo para que pudessem ser desenvolvidos, o que dependia de sua vontade política. Além disso, havia outras implicações:

A pessoa escolhe melhor o seu candidato. O vereador tem que trabalhar muito mais porque pelo contrário nos não teremos mais necessidades de ter vereador. Como se pode pagar um alto salário para quem não está fazendo nada (2) ¹²⁹.

O executivo não ouve direito à população, o prefeito ficava muito na prefeitura com seus técnicos, e o vereador acabava acumulando essa função, ate porque os vereadores estão sempre na comunidade e sabem o que ela está precisando (1) ¹³⁰.

O Orçamento Participativo, portanto, pode promover ou demandar uma nova prática na forma de relacionamento dos vereadores e o Executivo com a população. Mas também pode fazer *capitalizar* interesses, de acordo com o direcionamento que se dá ao processo.

Em se tratando de disputas, o Partido dos Trabalhadores, que à época administrava a prefeitura de Maringá, estava dividido em dois grupos: um grupo desenvolvia o trabalho de mobilização da população com o intuito de promover a

¹²⁷ Depoimento de Victor Diego Santander *op. cit.*

¹²⁸ Depoimento de Victor Diego Santander *op. cit.*

¹²⁹ Depoimento de Walter Guerlles *op. cit.*

¹³⁰ Depoimento de Elias Canuto Brandão

participação popular nas assembléias do OP e o outro grupo trabalhava no gabinete do prefeito e estava afeto às questões administrativas:

A gente tinha um conjunto de pessoas ali que olhava o OP com respeito, como uma forma de educação ética da população e não como uma ferramenta política para ganhar (5) ¹³¹.

Parecia haver uma clara disputa entre esses dois grupos na administração municipal:

Havia um grupo mais profissional politicamente e tinha aquele grupo que era um pessoal sonhador que entrou com tudo (5) ¹³².

Essa disputa ficava notória quando o depoente justifica a falta de recursos para a realização das obras demandadas pela população no OP:

De repente começa a fazer no OP reunião com mais de mil pessoas. Os caras (do gabinete administrativo) começavam a ver isso e a boicotar, não liberar o dinheiro para verbas do OP, por que tinham medo das figuras políticas que estavam em contato com o povo se projetarem (5) ¹³³.

O grupo do gabinete tinha todas as secretarias na mão. Nós só tínhamos o OP (5) ¹³⁴.

No município de Maringá, os agentes políticos seguem o modo operacional tradicional da política brasileira. Vejamos a visão do depoente em relação ao OP quando busca desmoralizar o adversário oponente:

Eles (do gabinete) quiseram os cargos mais importantes, que tinham mais dotação orçamentária e deram para agente uma coisa chamada, participação popular. Fica com esse negocio ai, não tem recurso, não tem nada mesmo (5).

Para o próximo depoente, o boicote nas obras prejudicou o resultado da próxima eleição para o seu partido:

Se a gente no terceiro e quarto ano tivesse colocado tudo com firmeza como foi colocou nos dois primeiros anos, agente teria tirado aquela diferença de dez mil votos que aconteceu (na eleição para prefeito em 2004, o candidato do PT perdeu as eleições para o concorrente do PP) (5) ¹³⁵.

Neste sentido, o OP mais parecia um dos espaços para disputa de orçamentos:

Não tinha um filtro, “realmente qual era a prioridade?” todo mundo achava que a prioridade era a sua demanda (6) ¹³⁶.

¹³¹ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹³² Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹³³ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹³⁴ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹³⁵ Depoimento de Clodoaldo Francisco de Assis *op. cit.*

¹³⁶ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

Em outro município brasileiro, como Porto Alegre, o OP era mais utilizado como um filtro processador e organizador de demandas:

Aqui em Maringá, no entanto, ele ficou mais como uma consulta para tirar demanda. Tudo isso ocorreu pela nossa falta de experiência na época (6)¹³⁷.

Para o Secretário de Fazenda do município também havia uma disputa interna dentro do partido que administrava a prefeitura:

Havia o grupo mais moderado que era o do Pastor Rubens, grupo inclusive o qual eu faço parte, um grupo mais contemporâneo (de coalizão) que negocia. Havia o grupo (basista) que trabalhava nas bases diretamente com o povo e não admitia negociação do prefeito com o empresariado, por exemplo. Eram mais radicais, revolucionários (7)¹³⁸.

Ainda sobre relação do legislativo municipal e o OP, uma das possibilidades de interpretação:

Câmara de vereadores de Maringá, à exceção de alguns, a maioria são vereadores empresários, que tem a cidade como um grande mercado, como seus clientes. Que quando você defende o povo - a maioria-, a minoria pode sofrer um problema. Daí posso ter boicote (no OP), perder meus clientes (os vereadores) (5)¹³⁹.

Já em sua relação com o Executivo municipal:

Os prefeitos eram chantagiados pelos vereadores, tipo se você não liberar essa obra para mim, como o prefeito não tinha maioria na câmara, ou você faz isso ou agente vota contra O prefeito acaba tendo que fazer o que os vereadores queriam. A única forma de garantir a linha correta e ética dos nossos governantes, é a participação direta. Daí a importância do OP, dessas ferramentas de participação popular. O vereador tal quer uma obra no bairro X. Naquela região do OP (em que o vereador solicitou a obra) tem a obra ta aqui (a obra que a população solicitou no OP). Também como demanda. Ah! Mais é a décima quinta (e nós estamos realizando a 3ª obra), mas como tá na demanda vamos fazer. Aí o prefeito autorizava e o secretário executava (5)¹⁴⁰.

Nessa visão, na Câmara Municipal faltava o trabalho em conjunto nos bairros:

Muitos vereadores vinham (para reuniões) por que sabiam que ali era um espaço de vitrine e tinham de estar ali para serem lembrados, mas quando chegavam à câmara defendiam o interesse deles. (5)¹⁴¹.

¹³⁷ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹³⁸ Depoimento de Enio Véri *op. cit.*

¹³⁹ Depoimento de Clodoaldo Francisco de Assis *op. cit.*

¹⁴⁰ Depoimento de Clodoaldo Francisco de Assis *op. cit.*

¹⁴¹ Depoimento de Clodoaldo Francisco de Assis *op. cit.*

Na administração municipal:

Os secretários faziam (mandavam construir) outra obra que era uma demanda parlamentar. Então aquilo dava conflito com a comunidade. Por que não construí a do OP e construiu de determinado deputado? Aí a gente tinha de explicar para ele que um povo tinha escolhido uma obra, e aí vinha uma emenda parlamentar a obra ia para outro bairro (6) ¹⁴².

Quanto à realização das obras:

Tínhamos que negociar com diversos setores: câmara de vereadores, por exemplo, eu ia pescar com o Walter Guerles (à época presidente do legislativo municipal), fazia um churrasco para os vereadores por que nós tínhamos que ter nossas demandas aprovadas pelo legislativo (7) ¹⁴³.

A relação da prefeitura municipal com outros canais sociais:

Existiam sim conselhos como CODEM (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá) que receberam muito dinheiro da prefeitura para seus projetos. Mas *tudo certinho*. Para receber as verbas eles, apresentavam o projeto legal e tudo era executado (7) ¹⁴⁴.

O Legislativo era outra barreira:

E desde o momento em que existiam lideranças de bairros, presidentes de associações, tinham cunhos políticos também. Algumas dessas ações eram barradas ou não executadas em virtude de alguns aspectos nesse sentido (8) ¹⁴⁵.

A população opina com relação às obras que necessitam, mas no final do processo é a Câmara de Vereadores quem decide.

Você tem diferentes eixos da administração popular e diferentes níveis de concorrência. Desde presidentes de bairros que é eleito pela população outras faces da população que são movimento de moradia etc. Você tem o vereador e o poder executivo que tem legitimidade por que é eleito num processo bastante amplo. Então é um somatório de participação popular, mas não é produto não é 1+1+1+1 vai dar quatro por que existem concorrentes sobre esses agentes e o OP não é participação direta da população (10) ¹⁴⁶.

É a constituição de novas formas de representação.

Tendencialmente seria uma espécie de mandato imperativo, isto é, constituo representante para apurar determina pauta. Eu vou na 1ª assembléia que tem 600 pessoas ao primeiro ciclo que são 60 (10%) até os últimos seis era alguma coisa assim, ao afunilamento, esse último seis só iria representar uma parte. Isso é um canal de comunicação para que depois a pauta da unidade toda seja para todos que participaram. Mas isso é um processo de constituição de representação, não é o cidadão participando diretamente das decisões. Vai ser mais democrático à medida que os representantes de fato representem. É uma representação

¹⁴² Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁴³ Depoimento de Enio Vêrri *op. cit.*

¹⁴⁴ Depoimento de Enio Vêrri *op. cit.*

¹⁴⁵ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁴⁶ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

em que há uma combinação da democracia direta e indireta, mas ela não substitui, ela comporta outras faces inclusive o presidente de bairro que é eleito pela população para atender a determinadas demandas (10) ¹⁴⁷.

Às vezes o projeto de um vereador é legítimo, mas isso para o depoente é um dado político a mais:

Você tem um presidente de bairro com o intuito de se tornar um vereador. É um direito de ele querer representar as demandas daquela região. E tudo isso tem um gargalo que embora a idéia do OP remeta a participação da população para determinados negócios do Estado, mas rigorosamente, formalmente do ponto de vista econômico, o OP é uma ampliação das definições do poder executivo. O poder executivo na hora de elaborar o orçamento houve a população. Não é a vontade da população, é a do poder executivo. Em última análise a câmara já votaria a proposta do executivo lá na frente. É uma prerrogativa legal da câmara não é por que o povo participou que a câmara está fora do processo. O vereador não pode ter interferência na constituição das demandas e arremonta tropa para participar, mas essa é uma raia do executivo. Há um grau de democracia no executivo que é remetido para câmara que tem a prerrogativa constitucional de votar o orçamento. Se as demandas que foram votadas na base vão se efetivar ou não, aí é um detalhe do jogo político do executivo e do grau de participação popular (10) ¹⁴⁸.

Para o depoente, a participação popular determinava a proposta do Executivo. Sua maturação vai responder depois pela sua definição no Legislativo:

E o Legislativo pode operar em todas as circunstâncias, desde a constituição do delegado de bairro, as demandas, fazendo pressão sobre o executivo para que o executivo jogue o seu peso na definição das demandas. É um jogo complexo, não é uma coisa simples. E além de tudo tem a participação direta da população. O OP decide que não vai ter casa popular. Eu vou esperar que o OP decida ou eu posso ter um movimento. Quer dizer a participação popular é boa, mas eu não tenho que me sujeitar por que nessa questão contraditória acaba sempre havendo uma agenda do Estado (10) ¹⁴⁹.

Parece que o orçamento público estava sendo confeccionado pelo Executivo com grau diferenciado de participação popular, votado pelo Legislativo.

Então os grandes agentes continuam sendo o executivo e o Legislativo, dois agentes do Estado. A capacidade de participação vai determinar uma coisa ou outra. Mas em tese nos estamos atuando dentro do Estado e o poder executivo tem uma enorme capacidade de dizer para população isso não dá (para ser realizado). Você está pedindo uma coisa supérflua, vamos pedir uma coisa mais importante. Vamos supor que a população não enxergue realmente que naquele momento que é uma coisa supérflua. Mas às vezes ela pode pedir uma coisa de extrema necessidade que o executivo pode falar, não tem orçamento para isso. E o agente público tem que ter essa maturidade. E a população por sua vez

¹⁴⁷ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁴⁸ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁴⁹ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

não tem que se sujeitar a essa lógica. Essa lógica é do Estado. Lógica da necessidade da carência da população (10) ¹⁵⁰.

Para o entrevistado, a participação da população dentro do Estado poderia deslegitimar o processo:

Onde há o OP há esse discurso. E qualquer demanda que surja fora dessa raia vai dizer não você tem que disputar lá na assembleia. Agora quem foi que disse que aquela é a única possibilidade de participação popular. Pode ser boa, ampla, radical, pode ser revolucionária. Mas, não é única. Todo cidadão tem direito de organizar um movimento e propor uma lógica diferente, desde que tenha representatividade, que ganhe densidade essa participação, por que se não o sujeito fica sempre cercado no Estado, no orçamento público. Eu volto àquela questão inicial. A distância entre o interesse da população e o interesse do Estado fica difícil de ser definido por que são dois agentes de pesos desiguais (10) ¹⁵¹.

O poder do OP em relação a outros canais institucionais era diferenciado:

A questão do OP em Maringá é a relação com outras formas de participação popular legalmente constituídas. Por exemplo, a gestão da saúde pública. Por princípio constitucional é dever do prefeito democratizar a gestão. A Lei não se cumpre sozinha, porém. No governo Gianoto, o Conselho Municipal de Saúde foi mutilado e esvaziado. Em contrapartida, a primeira mensagem de Lei que o governo popular (PT) enviou a Câmara Municipal foi à reestruturação do Conselho da Saúde (10) ¹⁵².

Como estamos tratando de um conselho de gestão de recursos públicos, esses organismo têm incidência sobre a execução do orçamento municipal. Em outros canais instituídos legais como as políticas do Conselho da Assistência Social, havia tradicionalmente clientelismo:

No governo popular, profissionalizou e democratizou a gestão. Até verbas de Deputados, antes dirigida pelo sistema do clientelismo, foram debatidas com o Conselho (10) ¹⁵³.

Para ampliar a noção de participação popular nos canais governamentais, é preciso que entendermos o complexo relacionamento entre essas diferentes formas de participação.

¹⁵⁰ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁵¹ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁵² Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁵³ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

7. As falas sobre os desafios e as conquistas do Orçamento Participativo

Alguns problemas permearam o desenvolvimento do OP em Maringá:

Nos problemas, sempre se busca pessoas, foi aquele vereador, prefeito. A questão em Maringá foi a (falta da) cultura de participação e da visão em longo prazo, além é claro do olhar imediatista da sociedade para fazer público. Na verdade, o importante é pensar uma obra que surta o efeito e atenda a demanda naquele bairro e que não fique parada ao longo do tempo. Chegavam pedidos de obras de grupos localizados que não atendia toda a comunidade (6) ¹⁵⁴.

A divisão interna dentro do partido que administrava a prefeitura também pode ter sido um motivo agravante no processo:

Um setor saiu para rua para ouvir a demanda popular, outro ficou na prefeitura para burocracia. Eu acredito que aí houve um problema de estratégia do OP (6) ¹⁵⁵.

Na concepção do próximo depoente:

Todo mundo tirava demanda, havia ainda a falta de visão da nossa parte de não prever a folha de pagamento, de contratar mais pessoas, de levantar muitas demandas. (6) ¹⁵⁶.

Como não se conseguia sistematizar essas demandas, afirmava-se que:

“Não da minha secretaria é prioridade”, aí o OP passou a ser um apêndice da prefeitura (6) ¹⁵⁷.

Cada um se fechou na sua secretaria e começou a trabalhar:

As pessoas do bairro diziam, como que vocês falavam que não seria possível fazer essas ligações (de asfalto) por conta do orçamento e o secretário vem aqui e liga? (6) ¹⁵⁸.

A prioridade no OP era:

O OP tem que existir, mas como um sistema de filtro dessas prioridades. Nós temos que repensar a constituição, priorizar a cidade e ter essa resposta na participação popular (6) ¹⁵⁹.

O grupo administrativo da prefeitura tinha pessoas de tendências diferentes. Alguns conflitos poderiam ser diminuídos, melhorados, revistos, contudo:

¹⁵⁴ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁵⁵ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁵⁶ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁵⁷ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁵⁸ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁵⁹ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

Ai é questão do governo. O partido pode ser diferente, o governo não. Houve esse descompasso. O OP é uma vitrine, ele mostra você para comunidade. Você trabalha com muitas lideranças, padres, pastores, formavam associações de bairro para ajudar (naquela localidade), é uma vitrine (6) ¹⁶⁰.

Os problemas ocorriam no OP porque:

Nem todas as demandas levantadas foram atendidas, devido à dívida anterior do município deixada pela administração Jairo Gianoto – Paolichi. A manutenção da máquina administrativa, a destinação de recursos que já estavam engessados para saúde, educação, que não poderiam ser modificados. Isso prejudicou o processo (7) ¹⁶¹.

Para o depoente, as obras foram realizadas parcialmente. Logo, o principal problema foi a não execução das demandas elencadas nos bairros. Para ele, havia hierarquização de obras em vez de demandas.

Íamos realizar uma escola e não pensávamos que por trás daquela construção vem o aterro, o asfalto e a apropriação (7) ¹⁶².

Em relação ao OP de Maringá:

Não faltou gente no OP, faltou experiência da nossa parte, como em qualquer processo (em entender o orçamento público) (7) ¹⁶³.

Para o Secretário, quando o cidadão votou em uma obra:

Ele passou a ser sujeito da sociedade. Há uma diferença entre governar para uma elite e governar para o povo. Isso deve ser levado em conta (7) ¹⁶⁴.

Os agentes multiplicadores que estavam à frente do processo pareciam ser coercitivos em relação à população:

Muitas pessoas nem se manifestavam, estavam ali realmente para compor grupos e fortalecer determinados bairros na questão de se formar o maior número de delegados. Algumas nem sabiam o porquê de estarem ali, qual a finalidade desses delegados de estarem representando o próprio bairro (8) ¹⁶⁵.

Os participantes dessas reuniões geralmente formam as estruturas políticas do partido que está no poder:

Não tenha dúvida de que as pessoas que estão coordenando estes programas têm envolvimento político com o atual prefeito, você conhece as figuras. A cidade não é tão grande, logo agente sabe quem é quem e a

¹⁶⁰ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁶¹ Depoimento de Enio Vérrri *op. cit.*

¹⁶² Depoimento de Enio Vérrri *op. cit.*

¹⁶³ Depoimento de Enio Vérrri *op. cit.*

¹⁶⁴ Depoimento de Enio Vérrri *op. cit.*

¹⁶⁵ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

que interesse ele representa. Então, você não vê assim, nenhum envolvimento maior de outras forças. (8)¹⁶⁶.

O direcionamento e o encaminhamento das ações ficavam por conta da prefeitura:

É claro existem coisas boas. O próprio movimento da comunidade. Só que quando você elege as prioridades da comunidade, tão logo entra a parte política, a negociação. Qual é o bairro de população maior que pode ser primeiro atendido? Com certeza é nítido isso, mas não deixa de ser importante, é o primeiro passo (8)¹⁶⁷.

A partir do OP a população começava a se envolver e a cobrar aqueles políticos que esporadicamente apareciam nessas reuniões:

A cobrança, no entanto, depende das lideranças dos bairros que também não são muito efetivas (8)¹⁶⁸.

Havia um direcionamento do processo:

Em função de Secretarias. Todas as diversas áreas estão envolvidas e quer queira ou não o direcionamento é dado explicitamente. A questão técnica que é colocada é sempre direcionada. Esses critérios são sempre elaborados. Pode isso, não pode aquilo e você vai moldando até chegar ao que você quer. Teu sim pode ser um sim bem elaborado, assim como ser um não muito bem elaborado que convença a cidade de que aquilo não é bom para ele ou que não vai trazer resultados (8)¹⁶⁹.

Em vez de discutir obras, existia a necessidade de discutir a estrutura física do município, como poderia ser utilizada a estrutura já existente, e envolver a comunidade não como pessoas que vão reproduzir conceitos, mas como autores do processo:

São as próprias pessoas dos bairros que estão aprendendo e realizando. Não é uma coisa que estava acontecendo. O envolvimento é muito maior, como formadores e multiplicadores desse processo (8)¹⁷⁰.

Isso deveria ser ensinado para a população e desenvolvido na comunidade:

Se você pegar as coisas boas desses projetos todos e colocar num programa que não tenha cunho político, nem uma resposta de urna, aí a coisa vai. É igual você chegar com alguma coisa pronta e achar que aquilo vai resolver em comunidades e estruturas diferenciadas (8)¹⁷¹.

Existiam especificidades na relação política com a população dos bairros. Por exemplo, quando os participantes do OP passavam a adquirir confiança nos

¹⁶⁶ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁶⁷ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁶⁸ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁶⁹ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁷⁰ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁷¹ Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

agentes da prefeitura que dirigiam esses encontros, eles deixavam de participar das reuniões do OP:

Quando a população vê que é de confiança não vai (nas reuniões). Fala não (preciso ir) o pessoal tá fazendo um bom serviço. E aí se retrai e não continua o processo. Isso aqui em Maringá aconteceu (8) ¹⁷².

Isso pode ter desacelerado o processo democrático em Maringá, ou seja, uma obra deliberada não implica que as demais atenderam à vontade da população. No caso do OP, as pessoas diziam:

A prefeitura estava demorando a começar a construir a escola que o OP decidiu. É um avanço na mentalidade. Hoje o cidadão somente passa, a saber, que a escola vai ser construída pelo noticiário, quer dizer o processo antigo voltou. Essa questão nós tínhamos que ter aprofundado um pouco mais, para inculcar mais na cabeça (dos participantes) deixar mais firme isso, por que não fico (9) ¹⁷³.

A passividade da população tem explicação no paternalismo que reinava no município.

É uma opção cultural. Tem alguém que faz para mim, o pai. A questão patrimonialista é muito forte. O leite das crianças vai vim? O Estado vai dar. Nós fazemos de tudo pela ideia de Estado provedor da condição de vida como direito e dignidade. Isso é muito forte na cultura política em Maringá (9) ¹⁷⁴.

Também no direcionamento e cooptação das pessoas que participavam do processo:

A ação política é ideológica. A gente apresentou uma proposta mais eficaz. Agente acredita na presença da sociedade brasileira, a fiscalização. O OP dava essa condição (9) ¹⁷⁵.

As pessoas cobravam mais no OP e os apelos políticos não convenciam os dirigentes políticos:

As assembleias do OP no 1º ano eram a cobrança, o ouvido chega saía queimando assim. Não adianta colocar uns nossos ali na fila para manejar que não tinha (9) ¹⁷⁶.

Talvez o OP estivesse enfrentando sérios problemas:

O OP é a referência. Agora as experiências que eu vi, elas são muito desiguais. A questão é que a de Porto Alegre tem um norte. Houve falhas muito grandes em muitos sentidos, não que nós não pudéssemos superar as coisas, quer dizer foi apenas uma experiência muito desigual. Se eu fosse candidato e ganhasse essa eleição, eu não iria montar o OP, eu iria instrumentalizar que é muito mais eficiente. Basta verificar o PT, ele é

¹⁷² Depoimento de Luis Chioderolli *op. cit.*

¹⁷³ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹⁷⁴ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹⁷⁵ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

¹⁷⁶ Depoimento de Rubens Almeida Mariano *op. cit.*

acusado de vícios que são permanentes na estrutura. Existe uma capacidade de inércia da cultura política (10) ¹⁷⁷.

Na avaliação de um depoente que participou dos quatro anos (2001 a 2004) no OP em Maringá, as conquistas do Orçamento Participativo foram:

Nós não tínhamos uma dimensão pronta, política e técnica da prefeitura como agentes políticos, tínhamos sim contato, uma intervenção direta com a comunidade. Houve uma frustração por que nós fomos errando no processo (6) ¹⁷⁸.

As conquistas do OP deram às figuras políticas esperança de vitórias em outros momentos políticos;

Mesmo com todos os problemas, nós conseguimos avançar um pouco. A esperança é a de que agora agente se fortaleça na figura do OP. Essas pessoas que fizeram parte do processo puderam conhecer um pouco melhor o orçamento e a máquina administrativa (6) ¹⁷⁹.

A nosso ver, pelo simples fato de ter podido oferecer conhecimento à população o Orçamento Participativo já foi válido.

Para o depoente, a participação da população no processo arregimentou novos membros ao partido da administração:

O que aconteceu foram pessoas que não eram do PT. Acabaram se filiando (6) ¹⁸⁰.

Compunha o OP à época:

O pessoal que tava lá, era o pessoal do povão que trabalhava nos movimentos populares, no meio sindical e no movimento estudantil. Era o pessoal que já trabalhava com o povo, portanto os dissidentes da sociedade civil organizada (5) ¹⁸¹.

Outras conquistas do OP:

Na área de saúde, existia grande demanda. Houve uma melhoria muito grande. 2) Depois vem na área da educação. Na construção e contratação de novos funcionários das escolas, da para mostrar a diferença entre esses anos. 3) Depois eu acredito que esse trabalho que foi feito com a população, dando condições de conhecer a prefeitura, os secretários, o orçamento, sentir os delegados e os conselheiros que estavam lá fazendo com que isso acontecesse e sentir ali os dilemas da administração pública. Foi uma briga. Mas eu acredito que se construiu um processo de cidadania. Muitos delegados saíram frustrados por que não

¹⁷⁷ Depoimento de Reginaldo Dias, *op. cit.*

¹⁷⁸ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁷⁹ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁸⁰ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁸¹ Depoimento de Clodoaldo Francisco de Assis Coordenador regional do OP em Maringá, concedido ao autor nos 16 dias de Março de 2007 às 09h30min

conseguiram realizar seus objetivos, mas isso também é um processo de cidadania (6)¹⁸².

Em conformidade com pesquisas de opinião do governo junto à população, o programa da prefeitura mais conhecido era o Orçamento participativo:

Dá para melhorar, mas o OP é uma estrutura muito ambivalente: pode estar a favor do governo ou contra. Vai depender da postura do prefeito. Mas em todo processo, essa visão de construção da cidadania, de levar informação e mostrar a população os nossos limites. Com essa nota sete acredito que não seja um programa de governo condenado, mas sim que precisa ser melhorado (6)¹⁸³.

Houve construção da cidadania. Nós precisaríamos de pelo menos 8 (oito) anos para que o projeto alcançasse êxito. As demandas não foram atendidas (7)¹⁸⁴.

O depoente pontua que no 1º ano de governo o orçamento já estava planejado e a população muitas vezes não entende isso, buscando a realização das obras de forma imediata.

Muitas pessoas continuaram participando. Ouve uma conscientização maior. Maringá por causa do OP ta mais exigente hoje. Melhorou, aumentou essa participação popular, e a cobrança em todos os meios. Conselhos vários que essas pessoas participam nessa cidade. A população contribuiu efetivamente para decidir onde investir o dinheiro, o orçamento da cidade. A população não pede o que não precisa. Não precisa ter medo. No fundo o que nós estávamos buscando era um controle social sobre a ação do poder publico. E isso de certo modo aconteceu. E ter consciência de que a coisa publica é dele e de todo mundo (11)¹⁸⁵.

¹⁸² Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁸³ Depoimento de Devalcir Leonardo *op. cit.*

¹⁸⁴ Depoimento de Enio Véri *op. cit.*

¹⁸⁵ Depoimento de João Ivo Caleffi *op. cit.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Participativo em Maringá foi uma das formas de participação da sociedade civil organizada na política contemporânea. O processo iniciado no ano de 2001 prosseguiu até ao fim da administração petista. Mas sem sombra de dúvida a melhor fase desse projeto aconteceu no ano em que ele foi inaugurado, quando tanto a população quanto os próprios agentes da prefeitura enxergaram no projeto uma novidade para o meio político. Nas palavras do ex-coordenador do OP Devalcir Leonardo, *parecia uma festa* quando o OP se iniciou.

Mas após esse período de êxtase tanto a população quanto os agentes da prefeitura puderam vivenciar a complexa realidade de realizar um processo cuja novidade abarcava uma cidade de porte médio, com habitantes pouco versados na arte da democratização do poder e nos ensinamentos da cidadania participativa em política. O programa político do Orçamento Participativo foi uma boa escola para as pessoas que dele puderam participar.

Recordamo-nos que em alguns momentos conflitos como a desmotivação dos participantes por conta da falta de recursos para a realização das obras e até mesmo a pouca experiência dos envolvidos no tratamento dispensado a esse tipo de projeto foram cruciais para a determinação do processo.

No *calor daquele momento* o Partido dos Trabalhadores buscou ser cauteloso em relação a sua administração. Aliás, essa preocupação acontecia também pelos acontecimentos que até então tomavam o município. Na última administração da prefeitura, o prefeito Jairo Gianoto - PSDB havia sido acusado de desviar dinheiro público. Por si só esse fato, somado ao ideário do PT em realizar um governo limpo e transparente em relação à administração pública, deram muitas pistas de como o OP foi gestado. Se foi possível *driblar a maré* que povoa a nossa cultura política, abrindo mão dos vícios políticos e de toda sorte de *habitus* e costume tradicionais às formas de desenvolvimento da arte política brasileira, isso são outras histórias. No entanto, alguns ingredientes que participaram ativamente da montagem e da própria maneira como foi desenvolvido o OP foram aqui retratados; a saber, a história de poucas tradições do município em relação às lutas

sociais e a reprodução dos mecanismos tradicionais no desenvolvimento da relação do Estado com a sociedade.

Para teorizar a respeito dessas formas de relacionamento, tomemos o exemplo dos movimentos sociais. Algumas dessas agremiações surgem pequenas e radicais. Quando crescem, criam agentes, personalizam-se e a partir daí aparece a burocracia, e os agentes que as compõem passam a traduzir seus interesses próprios como se fossem os do movimento. Em outras palavras, os objetivos iniciais, quando atualizados, passam a ser os interesses de uma casta burocrática. Vão se criando autonomia nos mandatos, os níveis de viabilidade passam a ser mais fragmentados e a partir daí não se tem mais um projeto coletivo. O desenho desse quadro em um projeto de radicalização democrática é contraditório.

Os municípios são reservatórios de experiências inovadoras no plano político. Essas localidades apresentam menos complexidade de sistematização e implementação de novos projetos políticos se considerado o desenvolvimento de planos políticos em âmbito nacional. Nas políticas localizadas, a população tem dificuldade de participar de uma definição de política mais ampla, federalizada. Espaços como o Orçamento Participativo são locais em que a população discute, define e fiscaliza o orçamento público. Uma ampliação do controle público social sobre os negócios públicos. Só que existia contradição nisso tudo. Em muitos casos o agente público pode apenas adentrar nesses espaços para se tornar um agente do Estado e não um político a serviço da comunidade. E aí esses espaços, em vez de solução, trazem um problema para a população local.

O Orçamento Participativo desponta como uma mudança significativa na cultura política de Maringá. E só isso dentro da democracia já significa um grande avanço. Ao demonstrar que o cidadão também pode (e deve) participar da deliberação de assuntos públicos, o Orçamento Participativo abre possibilidades para a consolidação da cidadania e da democracia.

Este trabalho buscou demonstrar que o OP questiona a tradicional relação clientelística existente entre a população e os agentes públicos do Estado. Todos, de alguma forma, revêem suas posturas e constroem novas referências para suas relações no processo de desenvolvimento do OP.

Percebemos, porém, que essa experiência também enfrentou dificuldades em sua implementação. Um dos principais pontos levantados ao longo da pesquisa

diz respeito à dificuldade de mobilizar e convencer a população a participar. Muitas vezes, essa participação não dá conta da heterogeneidade das forças e interesses presentes na sociedade. Alguns indicadores podem ser levantados para explicar essa baixa participação no OP. A) como já mencionamos anteriormente, é preciso construir novos instrumentos político-pedagógicos que chamem a sociedade à participação, revelando a importância desses agentes sociais no processo. B) o desânimo em participar também é consequência da nossa experiência histórica, que em muitos momentos foi marcada por governos autoritários pouco flexíveis em relação à participação da sociedade em espaços públicos. Neste sentido, é preciso compreender que a construção de uma cultura política participativa demanda mais tempo para se consolidar. C) há que ser levado em conta que, ao lado da experiência do autoritarismo e do período da escravidão brasileira, algumas experiências de participação no município de Maringá, em muitos casos, têm se desenvolvido meramente com objetivo eleitoral, o que também faz com que a sociedade se afaste do processo. Isso acontece por não verem nesses processos um instrumento capaz de solucionar realmente seus problemas e atender as suas demandas. D) cabe também registrar que as dificuldades financeiras que marcam as administrações municipais de todo o país impõem sérios obstáculos à implantação desses programas, pois se os recursos são insuficientes, a sociedade não se sente estimulada a participar do processo de decisão que envolve os recursos públicos, haja vista que suas demandas não serão atendidas.

Estávamos, por conseguinte, diante de uma experiência que descortina novas possibilidades para a democratização das relações entre Estado e Sociedade. Mas temos que considerar que estávamos também diante de um processo repletos de dificuldade e contradições que a história do município e até mesmo a cultura política deste país nos legou.

Sabemos que a máquina pública tem mecanismos que podem neutralizar os oponentes políticos pela cooptação da população através dos agentes que trabalham em favor da administração pública ou através de subterfúgios como a imprensa em geral. E quando isso acontece, torna-se um jogo desigual entre as duas partes: a população de um lado, com seu poder limitado de ação, e o governo do outro, com toda a parafernália da máquina estatal a seu favor. Um apresenta o poder de votar e decidir quem estará na área administrava pública lhe

representando; o outro apresenta o poder legítimo de ter sido eleito pela população e a dotação orçamentária a sua livre escolha. Ademais, o agente público pode utilizar mensageiros para trabalhar o convencimento popular e com isso ganhar respaldo em seus programas para seu próprio benefício.

No entanto, isso se torna menos desigual à medida que a população apresenta tradição de participação autônoma nos espaços públicos. A qualidade dessa participação popular e o peso das parcerias que se estabelecem entre os agentes públicos e a sociedade podem definir as políticas públicas de participação social que estão sendo desenvolvidas junto à população.

Seria ingenuidade não supor que no caso do Brasil a relação entre o governo e a sociedade (mesmo em uma administração aberta e sensível à participação popular) a máquina pública não apresente uma demanda e objetivos que vão além daquele mandato em vigor. Para esses momentos cabe à população saber discernir seu papel e ter as suas próprias estratégias no enfrentamento com o agente público. Somente assim ela poderá fazer valer suas demandas frente ao Leviatã moderno, o Estado.

A novidade do *orçamento democratizado* aparece no debate acadêmico contemporâneo como fruto da conexão entre o aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários e a ampliação da cidadania e da capacitação em relação aos mecanismos de controle do Estado ¹.

Embora muitos municípios reivindiquem para si a similaridade com o experimento porto-alegrense, no caso gaúcho, no decorrer de mais de uma década de experiência, seu desenvolvimento demandou várias adaptações que resultaram em uma complexa engenharia de participação. Sendo assim, mesmo realçando a sua importância para fortalecer a democracia local riograndense, é bom frisar que promover a sua expansão ou repeti-lo em outros ambientes não é tarefa simples de se realizar.

Guardada as devidas proporções, no município de Maringá o OP pode ser encenado por uma fatia qualitativa da população. Se considerarmos a qualidade e não os números, saberemos que o processo de cidadania e participação social, mesmo que em doses homeopáticas, foi iniciado.

¹ AVRITZER, op. cit. p. 19.

Voltando às considerações que aqui nos propomos, definiremos o orçamento participativo como uma forma de "re-balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa" ². E para isso temos de levar em consideração alguns fatores, como a cessão de soberania por quem detém o poder representativo, a re-introdução de elementos de participação (assembléias regionais, conselhos etc.), combinando-se aí métodos de democracia participativa, auto-regulação soberana a partir da definição de regras e procedimentos cedidos pelos participantes do OP e a reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

E ainda mais. Para que o OP exista é necessário que haja vontade política do partido que detém o poder, densidade associativa, que corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade, os elementos do desenho institucional e a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

Mesmo com a presença dessas categorias e seu relevante papel para a mudança dos elementos estruturais da política brasileira a simples existência desse conjunto de situações favoráveis (sociais, históricas e políticas) que contribuem para o bom funcionamento do OP não é condição necessária para sua adoção em cidades com outras características. Ou, como observa Boaventura de Souza Santos³, a influência da escala (cidade grande, média, pequena; cidade/estado) passa a ter influência relevante para que o OP torne-se uma experiência de êxito.

A qualidade, a quantidade e a autonomia dos processos de participação e de deliberação dependem do grau de participação da população em lutas sociais. Também as condições em que ocorrem a intervenção partidária sem que haja perda de autonomia do movimento comunitário nem clientelismo são muito importantes.

Assim, ressalvadas as devidas proporções regionais, o orçamento participativo apresenta amplas variações nos resultados obtidos nas diferentes regiões em que foi implantado⁴. Porém o simples fato de sua existência abre

² AVRITZER, op. cit. p. 14.

³ SANTOS, Boaventura Souza in AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.) A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez. 2003, p. 10-15,

⁴ WAMPLER, op. cit. p.66.

espaço para que a transformação social possa ocorrer através dessa instituição democrática de elaboração de políticas públicas.

É claro que resgatando algumas experiências de funcionamento do OP pelo Brasil, o exame de temas relacionados à racionalização administrativa, à justiça redistributiva, à capacidade de investimento e ao papel da sociedade civil no processo participativo podemos afirmar que se determinado programa apresentar fraco desempenho, sem contar com o apoio da administração local e de organizações da sociedade civil, não é de estranhar se ele não conseguir recuperar-se⁵.

O caso do orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002) ⁶ é singular. Não poderemos perder de vista que grande parte dos atores envolvidos e entusiasmados no processo tende a idealizá-lo, e por sua vez, não revela as contradições e impasses passíveis ao processo em desenvolvimento⁷. O desenvolvimento do OP e o maior conhecimento a seu respeito passaram a revelar as falhas e limites de seu funcionamento. Portanto, para que o OP aconteça plenamente é preciso começar a romper com os limites mais gerais que o prendem a uma dimensão bem menor do que sua imagem pública ⁸.

Sobre o sucesso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, os autores que discorrem acerca dessa temática e os mais entusiasmados com o processo o cantam em verso e prosa, porque naquela localidade os fatores participação e redistribuição social são pontos cruciais. Empiricamente podemos identificar que o sucesso obtido pelo experimento riograndense deve-se ao fato de seu funcionamento ter-se orientado a partir do desenvolvimento das capacidades distributiva e administrativa na implantação das deliberações do OP. Para tanto, não podemos deixar de avaliar a correlação existente entre o efeito distributivo do OP e a capacidade do município em aumentar seu investimento em serviços públicos, utilizando, a título de exemplo, o aumento na oferta de serviços como os de coleta de lixo, número de pontos de iluminação pública e a quantidade, em metros, de asfalto empregado para manutenção ou construção de novas vias naquela localidade. Esse aspecto chama atenção para o caráter redistributivo do

⁵ WAMPLER, op. cit. p. 100.

⁶ NAVARRO, op. cit. p. 87.

⁷ AVRITZER, op. cit. p. 27.

⁸ AVRITZER, op. cit. p. 123.

OP em Porto Alegre, porque beneficia regiões mais pobres da cidade com maiores níveis de investimentos (per capita entre 1992 e 2000) e com um número maior de obras por milhares de habitante (1989 e 2000) ⁹.

Além desses aspectos, soma-se ao OP Rio Grande do Sul sua implementação envolta em questões que perpassaram um conflito jurídico e chegaram ao consenso populacional. A implantação do OP no Estado foi marcada por uma série de conflitos entre o governo estadual, de um lado, e parlamentares, prefeitos e setores organizados da sociedade de outro, o que quase acabou pondo em xeque a própria legitimidade dessa modalidade de participação. A falta de preocupação em alterar o desenho institucional do OP e de contar, no âmbito estadual, apenas com o apoio de atores associados de organizações comunitárias, sindicatos, clubes de mães e alguns movimentos sociais são apontados nos estudos de Leonardo Avritzer como os motivos que contribuíram para impedir o pleno desenvolvimento da experiência do OP estadual. Mesmo assim, o esforço de reproduzir no contexto da política estadual um arranjo participativo bem-sucedido no nível municipal desencadeou um processo de aperfeiçoamento do jogo democrático com possíveis efeitos de justiça distributiva que devem ser avaliados em trabalhos futuros ¹⁰.

Estudo comparativo entre o caso de Porto Alegre (tomando por base o ano de 1989) e Região Metropolitana (municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão – 1997) ¹¹ com relação à participação da população na discussão do orçamento público mostra que quando o processo é disseminado para outras regiões ocorrem variações. E as divergências acontecem em decorrência de configurações próprias, como resultantes de articulações sociais, econômicas, políticas e culturais. Isso implica postular que a simples transposição de um formato de orçamento, como o de Porto Alegre para outros municípios, não garante o êxito do empreendimento.

As receitas só se mostram viáveis à medida que são adaptadas aos materiais, ferramentas e mão-de-obra localmente disponíveis, aos quais serão impressas determinadas características próprias aos processos de OP que, em

⁹ Informações cedidas pela prefeitura municipal de Porto Alegre – RS.

¹⁰ AVRITZER, Op. Cit. p. 245.

¹¹ ARITZER, op. cit. p. 177.

determinados aspectos, os diferenciaram significativamente daquilo que era estabelecido no modelo inicial”¹².

Quanto à expansão, o OP se disseminou em todo o país, em especial nas regiões Sul e Sudeste, apresentando dificuldades para o funcionamento em municípios com menores índices populacionais. Estudos comparando os municípios de Icapuí (CE), Medianeira e Serranópolis do Iguaçu (PR) demonstraram o quanto a organização da sociedade, a vontade política dos governantes e os recursos disponíveis de forma articulada têm impactos sobre as dinâmicas do OP¹³. Em vista disso, uma conclusão possível é a de que dentre as características mais marcantes a diferenciar pequenos municípios dos grandes, onde o OP foi constituído pela primeira vez, parece ser a menor distância entre governantes e governados. Ressaltamos, porém, que se em municípios menores há mais facilidade de estabelecer a relação entre sociedade e Estado, também aí é preciso observar como o clientelismo e especialmente o personalismo são repostos quando da implementação do OP¹⁴.

Enfim, o Orçamento Participativo é uma invenção que ultrapassa os limites da democracia brasileira¹⁵. Talvez possa ser definido como um ensaio sobre a democratização e politização das cidades, através de uma administração municipal de consulta qualificada.

A democracia representativa (que vem subentendida no OP) tem mais de 200 anos, desde as revoluções francesa e norte-americana, mas ainda hoje continua sujeita a retificações. O processo do Orçamento Participativo que em tese agregaria a população nos negócios do Estado não necessariamente engendra em si próprio esse componente. São poucos os munícipes que se interessam pelas ações cujas deliberações envolvam a coletividade. A política é a forma pela qual os conflitos das classes sociais se apresentam. E as relações políticas institucionalizadas na maioria dos casos se revelam clientelistas e fisiologistas, remontando a séculos de história.

¹² AVRITZER, op. cit. p. 194.

¹³ TEIXEIRA, Ana Claudia in AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.) A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez. . 2003, p. 10-15,

¹⁴ AVRITZER, Op. Cit. p. 214.

¹⁵ OLIVEIRA, Francisco. Orçamento participativo ou Saint-Simonismo requeentado? Seminário da Fundação Rosa Luxemburgo, São Paulo, FFLCH-USP. 24 a 26 de novembro de 2003, p. 01 a 08.

O Orçamento Participativo pode ser tido como um mecanismo que não entra em conflito com as tradições políticas locais. Em boa parte das cidades onde o OP acontece, parece não haver disputas entre a Câmara de Vereadores e o Orçamento Participativo, mesmo em relação ao Executivo. No caso de Maringá, mesmo *enciudados* os vereadores votavam favoráveis aos pedidos do OP. Segundo ex-Secretário de Fazenda do município, a casa legislativa não recebia suborno financeiro, mas apenas alguns *mimos*, como churrasco nos fins de semana, servido a alguns dos seus membros para votarem positivamente as demandas populares.

Mais que vícios e distorções em relação ao que é público ou ao que é privado, há irrelevância orçamentária contida no OP, não contradiz aos *habitus* da política local que se satisfaz em *espetacularizar* o momento em que esse processo ocorre. Essa característica por si só aponta para o fato de que no Brasil o patrimonialismo como matriz das relações decisórias é resistente e continua permeando as relações no meio político. Até porque o sistema capitalista de produção que vivemos tolera e funcionaliza as relações patrimonialistas. Esse padrão interessa ao mercado e o move.

Porém indiferente ao mercado volátil e mutável do capitalismo, o Orçamento Participativo municipal parece ter modificado pouco a política local, fator esse tão imprescindível para superá-lo. Em muitos casos, assistimos a exemplos em que o Orçamento Participativo apenas pôde conformar-se à mera gestão da desigualdade e das carências sociais. E essa afirmação por si só é muito marcante dentro de um quadro político mais abrangente.

Conforme as indicações das receitas a ele vinculado, o Orçamento Participativo municipal pode falhar na redistribuição dos gastos públicos. Orçamento este cujo montante poderia, conforme o receituário social-democrata, atuar na redistribuição social de renda.

Por outro lado, não podemos negar que a pedagogia possível que o OP sustenta não se mantém em médio prazo caso o valor a ele aplicado seja meramente simbólico e a desigualdade político-social não seja ao menos atenuada.

Orçamentos Participativos como o caso de Maringá não se formaram com o desaguadouro dos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980, tal como o

caso de Porto Alegre. A defasagem do OP em relação àqueles movimentos sociais fizeram dele uma *griffe* do PT.

Pensar formas políticas independentes da desigualdade é ingenuidade. Assim como é simples refletir a democracia imune, superior ou indiferente à condição da periferia capitalista. Enfim em muitos casos o Orçamento Participativo pode ser mais uma discussão que sanciona, racionaliza e legitima a desigualdade.

No entanto, não podemos nos esquecer que, do ponto de vista das promessas, o OP, quando leva a democratização do poder e a cidadania da população, confirma uma maior inclusão das classes sociais na política, sobretudo das camadas populares mais pobres que são os mais manipuláveis e carentes em serviços públicos se comparadas aos estratos mais beneficiados da população.

Além disso, o OP dá mostras de apropriação por parte dos partidos políticos em geral pela disputa de recursos públicos e de publicização dos atores políticos envolvidos. Mesmo não havendo massa de recursos materiais que valesse a pena ser disputada, disputa-se o lugar da espetacularização. E em muitos casos é a capitalização política de grupos políticos corporativos que se sobressai.

Inventado para escapar e romper com a *oligarquização* da política, o OP termina também capturado, e por sua vez cria representações fixas, codificando o acesso dos lugares na discussão política. É bem verdade que o OP seria o conhecimento do orçamento público, pensado pelo governo em conjunto com a população. Não obstante, o reducionismo desse sistema aos partidos e destes ao governo pode anular esse conhecimento. O partido e o governo usurpam o lugar da sociedade e esta, portanto, não passa a conhecer o orçamento. Em boa parte das vezes o governo faz a leitura do orçamento e a transmite ao OP. A política então se reduz a uma cópia e a luta política, a um simulacro.

Um dos mais agravantes limites do OP municipal se dá exatamente pela irrelevância do montante do orçamento incluído no processo. Em muitos casos, o OP não está decidindo sobre a economia da cidade. Sem isso, o governo reserva para si a astúcia do orçamento e deixa para o OP apenas o papel de acompanhante e legitimador que nada sabe das condições do orçamento, nem de suas competências. A divisão real do poder sobre o orçamento da cidade seria um marco decisório na reformulação das esferas de poder, mas que no governo

capitalista se torna uma quimera. E daí para a funcionalização da pobreza mediada pela espetacularização é apenas um passo.

O OP seria um novo poder, com o qual os demais (Executivo, Legislativo) teriam de dividir o poder na cidade. Só que isso soaria para os formalistas como subversão à estrutura tradicional de divisão de poderes dentro do município. A efetividade do OP exige essa ruptura. E tal ruptura, entretanto, não se confirma pela razão da irrelevância quantitativa das verbas submetidas à discussão do OP.

Essa não divisão do poder aparece também na não realização, no não cumprimento, pelo Executivo, das prioridades decididas pelo OP, transformado-as em partes integrantes do Orçamento municipal, votado pela Câmara de Vereadores. E esse parece ser mais um dos episódios que se aplica ao OP de Maringá. Permanece o orçamento como meramente autorizativo, em tudo igual ao que se passa nas formas já consagradas de decisão sobre a alocação de recursos da sociedade. Esse não cumprimento está no centro de alguns conflitos, e já se percebe onde os delegados eleitos deram conta de certa inocuidade de suas decisões. Esta, por sua vez, pode ser uma qualidade do OP: os cidadãos estão sendo treinados para desmistificarem os *segredos* do Estado e começam a perceber que o orçamento é, antes de tudo, um mecanismo de poder, não uma peça técnica.

Conhecer sua técnica já é um elemento de contestação e dissenso: entrar no campo semântico que foi até agora privilégio das classes dominantes e seus funcionários. Esse conhecimento pode ser a construção de um novo campo discursivo, incluindo a parcela dos dominados pobres. Pode ser também o gradual abandono do discurso da cidadania para ingressar em uma construção em que um novo pressuposto assuma as carências da desigualdade.

Portanto não se iludam, o orçamento público é um momento dramático e decisório, em que são desmistificadas e desnaturalizadas as prioridades particulares do discurso burguês e deve-se buscar confrontar as reais necessidades da população e aquelas impostas como 'naturais' no orçamento de classes dirigentes. O OP pode promover mais à medida que cresçam em importância as verbas que passam pelo crivo das prioridades burguesas que o orçamento municipal atribui. No capitalismo, em que há decisão sobre dinheiro, as instituições tornam-se relevantes. Aproveitêmo-la.

Enfim pensar a participação social na política contemporânea levando em conta o Orçamento Participativo de uma cidade como Maringá nos leva a refletir acerca da intenção da prefeitura municipal em incentivar a participação popular na política local. Em boa medida a resposta foi favorável a esse pedido se levarmos em consideração o número total de participantes (dez mil, segundo os entrevistados) que atenderam ao chamado e puderam solicitar suas demandas. Mas não podemos perder de vista que a história recente de Maringá, aliada à pouca tradição de lutas sociais, fizeram do OP uma tentativa de democratização política na cidade. A população respondeu ao chamado para participar das reuniões do OP, até por que era desses encontros que ela conquistava os serviços públicos mais latentes.

Os hábitos políticos locais não sofreram muitas transformações, até porque fazem parte da cultura política do município, bem como também se esclareceu que a intenção da prefeitura era trazer a população para esses encontros. Em alguns casos a população simplesmente participou, conquistou suas reivindicações e abandonou o processo. Em outros casos, através da participação nas reuniões do OP a população passou a se interessar mais por assuntos ligados à coletividade e referentes à política.

O episódio político do Orçamento Participativo, de certa forma, mexeu com os ânimos da cidade. Muitos imaginaram estarmos vivendo o mesmo sistema praticado em plena Grécia Antiga com a democracia direta sendo implantada *a todo vapor*. Outros apenas viam o processo como uma boa chance de se aproximar da população e dela conquistarem algum benefício. Ainda tivemos outras pessoas que aprenderam mais sobre administração pública e rumaram à caminho da cidadania.

Seja com for, podemos concluir que tudo o que acontece (de) *novo* pode atrair o ser humano. É uma imagem inédita a ser captada pelo cérebro humano que na maioria das vezes é decodificada e passa a ser interessante a sua maneira de enxergar o mundo. Ainda falta muito para que impulsos transmitidos pelo cérebro nos façam abandonar os passos de formiga para alcançarmos a realidade. Se bem que a nossa esperança está mantida pelo fato de que a formiga trabalha duro, incessantemente, reservando-se para o futuro. E por ser trabalhadora, ela normalmente vence todos os seus obstáculos. Sejamos pacientes e perseverantes.

Referências Bibliográficas

1. Fontes

A) Arquivo - Partido dos Trabalhadores de Maringá

- 1.1 Ata – 1ª Reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (02.08.2001) a 71ª Reunião do Conselho do Orçamento Participativo (09.12.2004);
Ata – Levantamento de Necessidades da População;
- 1.2 Audiência Pública 29.05.2002 16:00 horas Câmara Municipal de Maringá 1.3
Caderno Dados do Balanço de 2001 – Secretaria de Fazenda Prefeitura Municipal de Maringá;
Caderno de Organização e Estrutura Operacional do Orçamento Participativo;
Caderno Plano de Investimento para 2002 do Orçamento Participativo Prefeitura Municipal de Maringá pagina 11;
Caderno de Prioridades Temáticas Regionais – Critérios Técnicos do Orçamento Participativo 2002;
Caderno de Temáticas e de Demandas Hierarquizadas pelo Conselho do Orçamento Participativo – COP;
- 1.4 Carta – Convite a População;
- 1.5 Congresso das Cidades – Objetivos e Funcionamento;
Congresso das Cidades – Eixo Principal, Limites e Desafios;
- 1.6 Decreto Municipal 403/2001, de 18 de Abril de 2001, nomeando a Coordenação do Orçamento Participativo.
Decreto municipal 368/2001 – GAPRE (Gabinete do Prefeito), de 09 de Abril de 2001, instituindo o Orçamento Participativo.
- 1.7 Demandas de Educação. Gabinete do Prefeito. Orçamento Participativo. 21.08.2002.
- 1.8 Ficha de Inscrição para Participação no Orçamento Participativo;
Ficha de Demanda da Microrregião;
- 1.9 Informativo Periódico do Orçamento Participativo - Ano 1 N°. 001 Agosto de

- 2001;
- 1.10 Jornal O Diário do Norte do Paraná. Caderno Noticia. 29.03.2003;
- 1.11 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Município de Maringá, 2001;
Lei nº. 790 de 14/11/1951 - Município de Maringá Paraná.
Lei de Responsabilidade Fiscal artigo 9º parágrafo 4º, e artigo 48 parágrafo único da Lei Complementar 101 de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- 1.12 Lista de Presença - Reuniões do Orçamento Participativo;
Lista de Necessidades da População;
- 1.13 Ofícios – Nº. 047/2001 - COFOP; Nº. 001/2002 – COP; Nº. 001/2003 –
Reunião do GT-3 Grupo de Trabalho Participação Popular;
- 1.14 Parecer – TRIBUNAL DE CONTAS PÚBLICAS DO ESTADO DO
PARANÁ - Município de Maringá 2001;
- 1.15 Pautas - Reuniões do Orçamento Participativo;
- 1.16 Questionário – Pesquisa Perfil Delegados;
- 1.17 Prestação de Contas – Prefeitura Municipal de Maringá (2001-2004);
- 1.18 Regimento Interno do Orçamento Participativo de Maringá.
- 1.19 Regulamento do Orçamento Participativo para 2001;
- 1.20 Relatório do 3º Quadrimestre de 2001;
Relatório do 1º Quadrimestre 2002;

B) Depoentes - Relatos Oraís¹⁶:

- Amauri José Pereira da Silva, Coordenador do OP, aos 28 dias de Maio de 2007 às 17h00min (12) ¹⁷.
- Clodoaldo Francisco de Assis 36 anos, Coordenador do OP em Maringá, aos 16 dias de Março de 2007 às 09h30min (5).
- Devalcir Leonardo 32 anos, Coordenadora do OP em Maringá, aos 16 dias de Fevereiro de 2007 às 08h30min (6).
- Elias Canuto Brandão, 48 anos, Diretor OP aos 14 dias de Maio de 2002 (1).

¹⁶ Nomes dos entrevistados em ordem alfabética.

¹⁷ Os números ao final do nome de cada depoente, referem-se à ordem em que foram realizadas as entrevistas.

- Enio Vérri, 45 anos, Secretário de Fazenda do Governo Municipal, aos 17 dias de Fevereiro de 2007 às 08h30min (7).
- João Ivo Caleffi, 46 anos, Coordenador Geral do Orçamento Participativo, aos 07 dias do mês de Março de 2007 às 16h00min (11).
- Luis Chioderolli, 46 anos, Secretária de Esportes e Lazer, aos 03 dias de Julho de 2006 às 08h00min (8).
- Márcia Agora, 35 anos, Presidente da Pastoral da Criança – Paróquia Santa Maria Goreti, aos 16 dias de Abril de 2002 (4).
- Reginaldo Dias, 43 anos, Chefe de Gabinete, aos 03 dias de Março de /2006 (10).
- Rubens Almeida Mariano, 39 anos, Coordenador Técnico de Planejamento do OP, aos 24 dias de Janeiro de 2006 (9).
- Victor Diego Santarder, 54 anos, Delegado do OP, aos 05 dias de Abril de 2002 às 14h30min (3).
- Walter Guerlles, 46 anos, Presidente da Câmara Municipal de Maringá, aos 10 dias de Março de 2002 (2).
- Walter Prexedes, Professor Universitário, aos 20 dias de Maio de 2007, às 14h00min (13).

2. Livros

ANDRADE, Arthur. *Maringá: ontem, hoje e amanhã*. Maringá: [s.n], 1979.

ANDERSON, Perry. *Teoría, política e historia: un debate con E. P. Thompson*. Madri: Siglo Veinteuno, 1985.

ALBERTI, Verena. *Manual de História Oral*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ALVARES, Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Ademar. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino – americano*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *A Participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

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

BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 9º ed. Rio de Janeiro: José Olympio. 1976.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero Limitada, 1983.

DIAS, Reginaldo Benedito, GONÇALVES, José Henrique Rollo. *Maringá e o Norte do Paraná*. Maringá: EDUEM, 1999.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará , 1995.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

GADET, Françoise, HAK, Tony. *Por uma análise automática do discurso: uma introdução na obra de Michel Pêcheux*. Campinas: UNICAMP, 1997.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere*. Edizione critica dell'Istituto Gramsci. Turim: Giulio Einaudi, 1975.

GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

GENRO, Tarso. *Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Artes & Ofícios, p. 47.

GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HOBBSBAWM, Eric J. *A formação da cultura da classe operária britânica*. In: *Mundos do trabalho*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

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

LUZ, France. *O fenômeno urbano numa zona pioneira: Maringá*. Maringá: EDUEM, 1997.

MONTENEGRO, Antonio Torres. *História Oral e Memória: a cultura popular revisitada*. 3ª edição. São Paulo: Contexto, 1994.

MORAES FERREIRA, Marieta; AMADO, Janaína. *Usos e Abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; São Paulo: Publifolha, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RÉMOND, René. *Por uma História Política*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

REIS, Osvaldo. *1947-2004 – Maringá - A História em conta-gotas*. Maringá: Gráfica Primavera, 2004.

ROSSEAU, Jean Jacques. *Do Contrato Social. Ensaio sobre a origem das Línguas*. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*, Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

SADER, Emir, GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e os Estados Democráticos*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Boaventura S. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento, 1994.

SANTOS, Boaventura. *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1987.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

THOMPSON, E. P. *As Peculiaridades dos Ingleses e outros artigos*. Campinas: Unicamp, 2001.

THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria ou um planetário de erros*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, E. P. *A formação da classe operaria inglesa: a maldição de Adão*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TONELLA, Celene in DIAS, Reginaldo Benedito, GONÇALVES, José Henrique Rollo. *Maringá e o Norte do Paraná*. Maringá: EDUEM, 1999.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

WEBER, Max. A política como vocação in *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

WEFFORT, F. *Por que Democracia?* 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

2.1 Capítulo de Livro

AVRITZER, Leonardo in DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Campinas: Paz e Terra, 1994.

DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares do Brasil in MATTOS, Liana Portilho. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania in DAGNINO, Evelina. *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a construção de espaços públicos *in* DAGNINO, Evelina. *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SADER, Emir. Para outras democracias *in* *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, Boaventura Souza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura Souza *in* AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA CAMPOS, Paulo Fernandes de. *Os enfermos da razão: cidade planejada, exclusão e doença mental*. São Paulo: Annablume, 2004.

TEIXIERA, Ana Claudia *in* AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (org.) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez. 2003.

3. Artigos em Periódicos

ANANIAS, Patrus *In* VILLAS BOAS, Renata e TELLES, Vera (organizadores) Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania. *Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais*. São Paulo, 1995.

AVRITZER, Leonardo. Além da Dicotomia Estado/Mercado - Habernas, Cohen, Arauto. *Novos Estudos, CEBRAP*. Nº. 36, págs. .213-222. São Paulo, julho 1993.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Democracia e Cidadania. *Revista Polis: Participação Popular nos Governos Locais*. Nº. 14, págs. 11-20, São Paulo, Fev. 1994.

BOFF, Leonardo e ARRUDA, Marcos. Educação e Desenvolvimento na perspectiva da democracia integral. *Cadernos de Fé e Política*. Nº. 12, págs. 55-71. São Paulo, 1999.

BUARQUE, Cristóvão. Balanço da experiência do Orçamento Participativo nos governos locais. *Instituto Pólis: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais & Governo do Distrito Federal*. Nº. 4, pág. 10. Brasília, 1999.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e FELGUEIRAS, Débora. Orçamento Participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. *Revista Pólis*. Nº. 34. 80 págs. São Paulo, 2000.

CASTELLS, Manoel. BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*. Nº. 45. Pág.158. São Paulo, Julho de 1996.

CASTELLS, Manoel. Hacia el Estado Red? – Globalización Económica Instituciones políticas en la era de la información. *Seminario Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo, 26 a 28 de março de 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia e Socialismo no Brasil de Hoje. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE: *A Democracia como Proposta*. Pág. 93-112. Rio de Janeiro, 1984.

DANIEL, Celso. *Gestão Local e Participação da Sociedade*. *Revista Pólis: Participação Popular nos Governos Locais*. Nº. 14. págs. 21-42..São Paulo, 1994.

DANIEL, CELSO. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. *Revista Teoria e Debate*. Nº. 33. v 10, p. 8-13. São Paulo:, 1999

DANIEL, Celso. Desenvolvimento Local e Socialismo. *Revista Teoria e Debate* Nº.50, Ano 15. Pág. 08. São Paulo, fev/mar/2000.

FEDOZZI, Luciano. Poder Local e Governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Revista Proposta*. Pág. 198. Rio de Janeiro, set. 1994.

GENRO, Tarso. O Controle Público não-estatal e o Orçamento Participativo. *Debate: caderno do PT*. Nº. 05. Págs. 11-13. Porto Alegre, 1995.

GENRO, Tarso. 1995. Estado Globalizado e Esfera Pública Civil. *Folha de S. Paulo*. Pág. 21. São Paulo, 18/07/1995.

GENRO, Tarso. Uma Nova Cultura da solidariedade. *Folha de S. Paulo*. Págs. 3-5. São Paulo, 12/01/1997.

HABERMAS, Jurgen. Soberania Popular com procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos CEBRAP*. Nº.26. Págs. 100-113. São Paulo, Março de 1990.

JACOBI, Pedro, TEIXEIRA, Marco A. C.. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *Revista São Paulo em Perspectiva* Nº. 03, Vol. 10. Págs.119-128. São Paulo, 1996.

LAMOUNIER, BOLIVAR. Tendances électorales des années 1980 aux années 1990. *Problemes d'amérique latine- trimestriel* n.9, pág.34. France, avril-juine, 1993.

LARANGEIRA, Sonia M. G. Gestão Pública e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Revista São Paulo em Perspectiva: o novo município; economia e política local*. Nº. 03, Vol. 10. Pág.129-137. São Paulo, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. Orçamento participativo ou Saint-Simonismo requentado? *Seminário da Fundação Rosa Luxemburgo*. Pág. 01 a 08. São Paulo, FFLCH-USP. 24 a 26 de novembro de 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Estado, Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Limiar do Século XXI. *PIC-FASE*. Rio de Janeiro, 1994.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais; cidadania e espaços públicos – anos 90. *Humanidades*. Nº. 4, Vol. 8. Pág. 498. Brasília, 1992.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Orçamento Participativo de Betim - Minas Gerais. *Projetos do PT para o Habitat II*. Pág.14-19. São Paulo, 1996.

_____. Participação Popular na esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Projetos do PT para o Habitat II*. Págs.36-40. São Paulo,1996.

RODRIGUES, Ana Targina. AFONSO, Mariza Rezende. Poder Local, democratização e participação popular: a experiência de Vitória – 1989-1992. : *XVIII Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Caxambu, 23 a 27/11/1994.

ROSANVALLON, Pierre. Por uma História Conceitual do Político. *Revista Brasileira de História*. Nº. 30, Vol. 15. Págs. 9-22. São Paulo, Janeiro de 1995.

SANTOS, Boaventura S. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. Pág. 486. São Paulo, 26-28 Março de 1998.

SOARES, José Arlindo. Legitimidade política e reconhecimentos sociais nas gestões municipais inovadoras. *Revista do Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais - Para que participação popular nos governos locais?*. Nº. 02. Pág. 31-39. São Paulo, 1996.

TEIXEIRA, Ana C. C. Orçamento Participativo: democratização da gestão pública e controle social. *Fórum Nacional de Participação Popular*. Rio de Janeiro, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Movimentos Sociais e conselhos. *Cadernos Abong - A participação Popular nos conselhos de gestão*. Nº 15, págs. 07-19. São Paulo, 1996.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *São Paulo em Perspectiva*. Nº.02, Vol. 08. São Paulo, 1994.

_____. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. *Revista POLIS Participação Popular nos Governos Locais*. Nº 14, págs. 43-54. São Paulo, 1994.

TENÓRIO, Fernando Guilherme & ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*. Vol. 31, Nº. 04. Págs.101-125. Rio de Janeiro, jul/ago de 1997.

VERÍSSIMO, Luis Fernando. *Revista Zero Hora*. Pág. 16. Porto Alegre, 1994.

4. Teses, dissertações e monografias

BULGARELLI, M. J. *Orçamento Participativo: Desafios e Perspectivas para a Democratização das Relações entre o Poder Público Municipal e a Sociedade*. Maringá. 2002. Projeto Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC (CNPq). UEM.

BULGARELLI, M. J. *O Orçamento Participativo e o Debate sobre a Construção da Democracia no Brasil*. Maringá. 2003. Projeto Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC (CNPq). UEM.

CARVALHO, Maria. A. A. *Eppur si muove. Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil*. Campinas. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). UNICAMP.

COMASSETTO, Vilmar. *A percepção dos prefeitos de Santa Catarina em relação aos Conselhos Municipais no contexto do desenvolvimento sustentável*. Florianópolis. 2000. Dissertação (Mestrado). UFSC.

BRANDÃO, Elias Canuto. *Participação, gestão pública e democracia. O Orçamento Participativo em Maringá*. Araraquara. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) Faculdade de Ciências e Letras Campus de Araraquara – UNESP.

GINI, Sergio. *A Construção da Hegemonia Empresarial: o caso do Movimento Repensando Maringá (1994-2004)*. Maringá. 2007. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual de Maringá.

PIRES, Marlene de Fátima C. *Educação Popular e caráter educativo dos Movimentos Populares Urbanos: um estudo do processo de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha*. Vitória. 1993. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Espírito Santo.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizados dos Atores da Sociedade Civil e do Estado*. São Paulo. 2000. Tese (Doutorado em Educação: História e Filosofia da Educação). Pontifícia Universidade Católica.

RIBEIRO, Natalina. *Limites e Possibilidades de uma proposta de democratização das políticas públicas: Londrina-PR 1993-1996*. São Paulo. 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica,

RODRIGUES, Ana Lúcia. *A pobreza mora ao lado: segregação sócio espacial na região metropolitana de Maringá*. São Paulo. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SILVA, Carla Almeida. *Explorando novos caminhos para a democracia: os desafios da participação popular na gestão pública e o movimento de alfabetização de jovens e adultos na cidade de São Paulo – MOVA (1989-1992)* Campinas. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) UNICAMP.

5. Internet

<http://www.odiariomaringa.com.br/noticia.php?23061&foto=29-03-2003> – visitado em 29/03/2003, às 08h25min.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao%20E7ao67.htm - visitado em 09/12/2005 às 17h15min.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constitui%20E7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%20E7ao67.htm) – visitado em 18/06/2006 às 08h25min.

<http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/ CPP2.esp.pdf> - visitado: em 19 de Ago. 2006, às 14h25min.