

Gustavo Lopes Borba

A NEGOCIAÇÃO DE SENTIDOS SOBRE PARTICIPAÇÃO

Um estudo dos processos dialógicos do Orçamento Participativo
de Ipatinga-MG, pelo viés da Cidadania

Psicologia Social

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

São Paulo

2005

Gustavo Lopes Borba

A NEGOCIAÇÃO DE SENTIDOS SOBRE PARTICIPAÇÃO

Um estudo dos processos dialógicos do Orçamento Participativo de
Ipatinga-MG, pelo viés da Cidadania

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Psicologia Social, sob a orientação do Prof. Dr. Peter Kevin Spink.

Psicologia Social

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

São Paulo

2005

Dr. Pedro de Carvalho Pontual

Dr. Salvador A. M. Sandoval

Dr. Peter Kevin Spink (orientador)

Agradecimentos

Sinto-me primeiramente agradecido pela ação de Deus em minha vida, que me iluminou e deu um propósito. É graças a ele que pude primeiro imaginar este trabalho, é por causa dele e do Reino que o termino.

Meus sentimentos de gratidão por todos os meus amigos de minha saudosa cidade natal, Belo Horizonte, que me impulsionaram em direção aos meus projetos com muito apoio e solidariedade, assim como pela insistência em me quererem de volta. Agradeço de forma especial ao Fabrício, à Leda e à Jane.

Ao Honório, saudosos agradecimentos por todo o estímulo para que eu viesse a São Paulo em busca do mestrado. Irmão, você abriu a picada, e eu segui a trilha. À Myrth-Tânia, obrigado pelos auxílios de primeira hora à minha chegada a São Paulo. Graças a vocês, os primeiros passos tiveram a chance de se tornar uma jornada.

Agradeço à minha irmã Flávia, que foi um ponto de apoio quando de minhas peregrinações a Belo Horizonte, e a minhas quatro sobrinhas (Fernanda, Isabella, Emanuella e Luanna), pelo carinho e pela existência, que foram um farol na vida corrida e difícil deste tio distante.

Um agradecimento especial à minha companheira de vida, minha parceira e cúmplice, que soube acolher meus momentos de ausência e encheu de amor e solidariedade o caminho que trilhei. Kelli, esta vitória não seria possível sem você.

Meus sogros, minhas cunhadas, obrigado pelo apoio, pela acolhida, pelas preocupações.

Agradeço aos meus irmãos na fé da Comunidade de Vida Cristã (CVX), particularmente ao Wilson Shigueo, ao Dalmo, ao Wilson Vieira, ao Marco Aurélio Galleta.

Agradeço aos meus colegas de mestrado, pelo companheirismo, pelo apoio, pela força, pelas dicas e comentários que me ajudaram a ver de uma perspectiva diferente. Companheiros, desejo todo o sucesso e sorte em suas caminhadas. Merecem um agradecimento especial a Neíza, o Agnaldo e o Alexandre.

O meu muito obrigado aos professores Odair Sass e Salvador Sandoval, pelas conversas e dicas. É sempre bom contar com um outro olhar.

À Marlene, secretária do programa de pós-graduação em psicologia social, meus agradecimentos pela força e pelas dicas.

À Kely e ao Idelmar, meus sinceros agradecimentos. Sem a colaboração de vocês, este trabalho teria sido mais difícil para ser realizado. Obrigado pelas histórias e passeios, por me proporcionarem um conhecimento que não se pode obter em livros, e obrigado por terem me recebido de braços abertos.

Agradeço a Luzineth, pelo apoio que deu ao meu trabalho, desde a primeira hora, apesar de toda a rotina de trabalho que a envolvia. Devo muito a você. Obrigado a toda a equipe da prefeitura municipal de Ipatinga pela ajuda.

Devo muitos agradecimentos às pessoas entrevistadas, não só por terem se colocado à disposição para que o trabalho pudesse se realizar, mas pelo muito que aprendi na vivência das organizações sociais em seu relacionamento com o poder público.

Este trabalho contou com o financiamento da CNPq, através de bolsa de pesquisa.

Relação de Siglas e Abreviaturas

CE- Estado do Ceará

COMPOR- Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias

CVX- Comunidade de Vida Cristã

DEOR- Departamento de Orçamento da prefeitura municipal de Ipatinga-MG

DSI- Doutrina Social da Igreja

ES- Estado do Espírito Santo

JAC- Juventude Agrária Católica

JEC- Juventude Estudantil Católica

JOC- Juventude Operária Católica

JUC- Juventude Universitária Católica

MDB- Movimento Democrático Brasileiro

MG- Estado de Minas Gerais

MP- Ministério Público

OAB- Ordem dos Advogados do Brasil

ONG- Organização Não-Governamental

ONU- Organização das Nações Unidas

OP- Orçamento Participativo

OPA- Orçamento Popular Ampliado

PDS- Partido Democrático Social

PE- Estado de Pernambuco

PJ- Pastoral da Juventude

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PR- Estado do Paraná

PT- Partido dos Trabalhadores

RS- Estado do Rio Grande do Sul

SC- Estado de Santa Catarina

SEPLAN- Secretaria de Planejamento

SP- Estado de São Paulo

UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais

Resumos

BORBA, Gustavo Lopes. *A negociação de sentidos sobre participação*: Um estudo dos processos dialógicos do Orçamento Participativo de Ipatinga-MG, pelo viés da Cidadania. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2005.

O trabalho buscou compreender como se dá a negociação de sentidos sobre participação na experiência do orçamento participativo implantado na cidade de Ipatinga-MG já há 16 anos. Com a instituição de novos enquadres de gestão pública a partir da redemocratização, essas experiências de democracia direta têm se propagado no Brasil e no mundo. Enquanto os cientistas sociais estão interessados nos aspectos políticos do processo, meu interesse como psicólogo social diz respeito a como esses novos processos têm significado mudanças na maneira das pessoas compreenderem o seu mundo.

Utilizando o referencial de Hacking (2001) para trabalhar com a análise de matrizes que dão sustentabilidade a idéias e construtos humanos, os elementos materiais que compõem a experiência do OP foram buscados e considerados enquanto elementos que permeiam as relações sociais. Hacking parte da proposta construcionista em psicologia social para possibilitar um enfoque sobre sentidos, redes de socialidades e materialidades. Os sentidos também podem ser encontrados em documentos de domínio público (SPINK, 2000), que são materialidades circulantes no meio público, o que permite considerar os posicionamentos dos diversos agentes no campo.

Os resultados da pesquisa permitiram encontrar que as negociações ocorrem com uma diferença entre a população e a prefeitura quanto à visão do processo do OP. A população tem uma visão mais ligada à possibilidade de verdadeira deliberação, depositando no OP a expectativa da resolução dos problemas da comunidade através do diálogo. A prefeitura vê o OP como um processo que aproxima o cidadão da prefeitura, de forma que ele possa ter mais conhecimentos sobre a gestão e as dificuldades administrativas. Além disso, a prefeitura parece ver no OP um processo que leva à melhoria da qualidade de vida da população.

Os aspectos mais importantes para a negociação de sentidos foram: da parte da prefeitura, o uso de recursos de comunicação de massa, principalmente jornais e revistas, e o uso da estrutura da prefeitura para acolher os representantes da população insatisfeitos ou, ao contrário, para premiar os aliados. Da parte da população, a tradicional presença das associações de moradores se mostraram como um aspecto que se mantém baseado nas relações pessoais informais, mais do que sobre relações com caráter formal. Um exemplo disso é a pouca relevância dos conselheiros do OP junto à população, sendo mais importantes os próprios representantes de associações de moradores.

Palavras-chave: Negociação, participação, cidadania, sentidos, matrizes, dialogia.

BORBA, Gustavo Lopes. *A negociação de sentidos sobre participação*: Um estudo dos processos dialógicos do Orçamento Participativo de Ipatinga-MG, pelo viés da Cidadania. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2005.

The work sought to understand how happens negotiation of senses about participation in the experience of the participatory budget (PB) implanted in the city of Ipatinga-MG, that exists for 16 years. By new ways of public management allowed by the re-democratization, those experiences of deliberative democracy have spread in Brazil and in the world. While the social scientists are interested in the political aspects of the process, my interest as a social psychologist concerns on how those new processes led to changes in the way that people will understand their own world.

Working with the referential of Hacking (2001) for work with the analysis of matrices that embodies both ideas and human constructs, the material elements that compose the experience of the PB were sought and considered while elements that are part of the social relations. Hacking talks from the constructionist movement in social psychology aiming an approach about senses, nets of socialities and materialities. The senses also they can be found in documents of public domain (SPINK, 2000), that are rounding materialities in the public environment, what permits to consider the positionings of the diverse agents in the field.

The research's results let us to find out that the negotiations occur with a difference between the population and the city hall as regards the vision of the process of the PB. The population is more prone to the possibility of true deliberation, depositing in the PB the expectation of the resolution of the problems of the community through the dialogue. The city hall sees the PB as a process that makes the citizen more closer of the city hall, so that they can be more aware about the management and the administrative difficulties. Besides, the city hall seems to consider the PB as a process that allows the improvement of the quality of life of the population.

The most important aspects for the negotiation of senses were: of the part of the city hall, the mass communication resources use, mainly newspapers and magazines, and the use of the structure of the city hall for receive the representatives of the population unhappy or, on the contrary one, for award the allied. Of the part of the population, to traditional presence of the associations of inhabitants were shown like an aspect that itself remains based in the informal personal relations, more than about relations with formal character. An example of that is the little relevance of the counselors of the PB to the population, being more important the own inhabitants associations representatives.

Key-words: Negotiation, participation, citizenship, senses, matrices, dialogicity.

SUMÁRIO

Preâmbulo	01
Introdução	04
Educando para a participação	17
A cidadania ativa	20
Capítulo 1 – Cidadania ativa e democracia deliberativa: novas questões para a psicologia social	26
A cidadania como elemento de legitimação e de integração social nos Estados Nacionais modernos	27
<i>O estudo clássico de Marshall</i>	29
<i>Direitos civis: cidadania = liberdade</i>	30
<i>Os direitos políticos: do peso econômico ao status pessoal</i>	31
<i>Direitos sociais</i>	32
<i>Legitimação e integração social</i>	32
Esfera pública e esfera privada	35
Intersubjetividade	37
Psicologia social e cidadania	39
Capítulo 2 – Psicologia Social, participação e movimentos sociais	42
Polissemia de <i>participação</i>	43
Participação e cidadania	44
<i>Conceitos de participação</i>	46
<i>Canais de participação</i>	47
<i>Condicionamentos à efetiva participação</i>	49
Objetivos da participação	52
A participação e os movimentos sociais	54
Processos participativos dos movimentos sociais pós-década de 70	57
Capítulo 3 – Introduzindo o Orçamento Participativo	60
Primórdios de experiências participativas semelhantes ao OP	61
Condições necessárias para a implantação do orçamento participativo	63
Estrutura básica das experiências de orçamento participativo	64
<i>Dinâmica e funcionamento do processo do OP</i>	65
Benefícios esperados do orçamento participativo	68
Críticas ao orçamento participativo	70
Especificidades do orçamento participativo de Ipatinga-MG	71
<i>Ipatinga, uma cidade privada</i>	71
<i>Atuação do sindicato</i>	73
<i>Chapa Ferramenta</i>	75
<i>Etapas do processo do OP de Ipatinga</i>	75
<i>OP Digital</i>	79
Capítulo 4 – Referencial Teórico-Methodológico	80
Referencial: a orientação do construcionismo social	81
<i>O conhecimento do mundo é produzido socialmente</i>	82
<i>Linguagem enquanto ação social</i>	83
<i>Além da psicologia</i>	84
<i>Matrizes e materialidades</i>	85
<i>Alguns temas trabalhados com a mesma perspectiva</i>	86
Objetivos	87
Metodologia	89

Capítulo 5 – Entrelaçando Nós em Redes: Análise e Discussão	91
Percorrendo redes, construindo um caminho	92
<i>Aproximando da parte densa</i>	92
<i>Montando redes</i>	94
Conversando sobre o tema	95
<i>Visões sobre as origens do OP de Ipatinga</i>	96
<i>Representatividade tradicional: dos conselhos para as associações de moradores</i>	98
A prefeitura se posiciona	104
Cidadania, participação e orçamento participativo	113
<i>Ação e discurso, discurso enquanto ação</i>	117
Capítulo 6 – Considerações Finais	120
Bibliografia	125
Anexos	132
Anexo 1: Divisão das regionais orçamentárias de Ipatinga-MG	133
Anexo 2: Rede de socialidades do campo-tema <i>participação</i> em Ipatinga-MG	135
Anexo 3: Entrevistas	136
Anexo 4: Documentos de domínio público editados pela prefeitura	157
Anexo 5: Documentos de domínio público editados por entidades privadas	171
Anexo 6: Quadro das respostas sobre o que é cidadania, participação e orçamento participativo	174

ÍNDICE DAS TABELAS E FIGURA

Tabela 1 – Número de participantes nas assembleias do OP nas cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre, nos anos de 1993 a 1995.	10
Tabela 2 – Distribuição do orçamento participativo por partido político do prefeito (1997 – 2000).	64
Tabela 3 – Critérios de proporcionalidade para a eleição de delegados do OP.	66
Tabela 4 – Critérios de proporcionalidade para a eleição de conselheiros do OP.	67
Tabela 5 – Número de empresas por setor de atividade, em Ipatinga-MG.	73
Tabela 6 – Número de conselheiros regionais e municipais por regionais e sua respectiva população.	78
Tabela 7 – Índices de qualidade de vida de Ipatinga-MG, 1988 e 1999.	78
Tabela 8 – Número de votos em indicações do OP de acordo com o meio de votação, 2001 – 2004.	79
Tabela 9 – Funções sociais das pessoas entrevistadas em cada ramo da rede de socialidades.	100
Figura 1 – Grau de controle de decisões entre membros e dirigentes e respectivos tipos de participação	48

PREÂMBULO

“O Homem é ao mesmo tempo produtor e produto de sua história, a qual se concretiza na ação e na interação, não isenta de contradições que são próprias desta construção, que é histórica” (FERREIRA, 2001: 4).

Nunca nada do que é humano vai estar isento de sua inserção na história e no espaço. A pessoa humana compartilha com os seus tudo o que os caracteriza em termos de cultura e visão do mundo antes mesmo que nasça, pois ela acaba se inserindo nos diversos papéis que a sua chegada iminente desperta nos atores de seu núcleo social. É por isso que começo com este preâmbulo de apresentação, no qual se tornará evidente a lógica que me levou a optar pelo tema de pesquisa.

Nascido e criado em Belo Horizonte, nunca me interessei por questões sociais ou políticas até ser despertado para essas realidades por um professor de filosofia quando cursava publicidade e propaganda. Ele trabalhou questões como a alienação e ideologia, assim como o imperialismo norte-americano respaldado pelo capitalismo e o “*american way of life*”. Com novos referenciais para minha reflexão, abandonei o curso, passando algum tempo a me preparar para o curso de filosofia. Neste ínterim, ingressei em um grupo de jovens da Igreja Católica e tive contato com outras formas de compreender o mundo, mais por teoria que por prática, principalmente nos referenciais utilizados pela Pastoral da Juventude do Brasil (PJ), versão atual das antigas Ação Católica e Juventudes Católicas (JAC, JUC, JOC, JEC).

Com um enfoque dialético, as questões da realidade social brasileira, principalmente referente às desigualdades sociais e à injustiça, eram tratadas sob a ótica do Reino de Deus (o que deveria ser) e como chegar a alcançá-lo (através do seguimento de Jesus, um legítimo ativista político que buscava a libertação do povo frente à opressão dos poderosos). A partir de 1993 comecei a fazer parte de um movimento de espiritualidade inaciana (referente a Sto. Inácio de Loyola, fundador da Companhia de Jesus, os jesuítas). Nossa vivência se dá em pequenas comunidades de partilha, e vivemos uma espiritualidade que nos chama a sermos “contemplativos na ação”. A ênfase se dá no seguimento de Jesus através de ações transformadoras.

Cursei Psicologia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que tem uma ênfase maior na área clínica, psicanalítica, e de formação de quadros acadêmicos. Encontrei pouco espaço, portanto, para uma visão crítica dentro do meu campo teórico quanto à questão social. Por trabalhar com grupo de jovens e comunidades na área espiritual/religiosa, questões sobre o “grupo”, “comunidades” e tudo o que dizia respeito ao coletivo me atraíam de imediato na psicologia. Desses interesses resultou uma coletânea de *papers* de revistas sobre

grupos, liderança, comportamento cooperativo, e outros textos sobre a psicologia comunitária. Chequei a cursar a matéria optativa de psicologia comunitária, mas o foco foi histórico, não possibilitando uma apreensão da área em suas potencialidades de atuação. Algumas frases soltas ditas por professores diversos marcaram, entretanto, e são capazes de causar as maiores mudanças nos interesses dos alunos. Uma dessas frases, que hoje posso considerar como uma obviedade, dizia que “o psicólogo é um agente social”. Esta frase repercutiu repetidamente em minha mente, principalmente porque acredito que nossa sociedade é carente de uma psicologia própria. Copiamos muitos modelos e teorias importadas de outras realidades, completamente diversas da nossa própria. Portanto, um trabalho de psicologia que se debruce sobre a nossa realidade, nosso povo, será muito bem-vindo. A psicologia do povo brasileiro, lutador e sofredor, rico em cultura e cheio de contrastes, vai se revelar como uma psicologia muito bonita.

Enquanto isso, Belo Horizonte passava a ser governada por um prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT), o Patrus Ananias. Durante a sua gestão, ele implantou na cidade o Orçamento Participativo (OP) e, a partir de então, essa experiência tem se mantido até hoje. Como não poderia deixar de ser, essa experiência despertou interesse em mim, que busquei um mínimo de informações sobre o que era e como se processava. Foi justo na época em que deixei o grupo de jovens para ingressar no grupo de Fé e Política, que trazia novas reflexões sobre a questão social, dando ênfase ao acompanhamento da gestão pública pela população. Tínhamos projetos para acompanhamento do Legislativo Municipal e Estadual, catalogação de atos e posicionamentos de seus membros, assim como o interesse pelo andamento do Executivo, com suas determinações. Tudo isso enfocado sob o aspecto da fé em Jesus Cristo e em sua mensagem libertadora, à luz da Doutrina Social da Igreja (DSI). Nesta época cresceu em mim o interesse pela Teologia da Libertação, o que aumentou a consciência de exploração e dependência a que somos todos, como continente latino-americano, submetidos.

Diante de toda essa trajetória, a escolha do tema para ser tratado em mestrado na Psicologia Social foi decorrência natural, sendo que o meu desejo é o de melhor me instrumentalizar para contribuir no processo de libertação de nossas populações carentes. Penso que o melhor caminho é aquele em que as próprias pessoas em situação de vulnerabilidade social possam se mobilizar e agir em prol da melhoria de suas condições de vida. Tenho percebido, entretanto, que os canais de organização dessas pessoas não são fáceis. Na verdade, parece que aqueles que deveriam ser os caminhos naturais de ação perderam suas referências com a base. Assim é com o sindicalismo, com as associações de bairros (muitas vezes tomadas por pessoas interessadas apenas em se auto-promoverem), com os

“representantes” do povo, os homens públicos eleitos para promoverem os direitos dos despossuídos.

Tenho a preocupação em não tomar uma postura paternalista ou voluntarista no trabalho junto às pessoas que se encontram despojadas de coberturas sociais. Penso que o protagonismo é uma forma efetiva delas se apossarem dos mecanismos de auto-libertação e autonomia. O que vemos, entretanto, é uma descrença total na efetividade do funcionamento das instituições como forma de mudar as condições que as afligem, de forma que hoje penso ser mais importante contribuir para que essas pessoas descubram novos mecanismos de efetiva mobilização que sejam por elas valorizados e promovidos. O orçamento participativo aparece como uma coisa nova dentro das tradicionais políticas públicas de valorização do papel de cada um nos rumos da sociedade. É uma prática controversa, que ainda não teve tempo de mostrar seus verdadeiros frutos, mas que tem mobilizado muitas pessoas que antes não acreditavam em mais nada. É, portanto, uma prática instigante, para falar o mínimo.

Uma pergunta se impôs a mim enquanto refletia sobre o OP: será que esta prática será suficiente para trazer novo ânimo àqueles que não acreditavam em mais nada, que já consideravam a vida uma sucessão de sofrimentos e que sempre continuariam na mesma posição em que encontravam, que lhes foi passada pelos pais, e da qual nenhum de seus filhos conseguiria se livrar? Será que a participação no processo do OP traria de volta a confiança que elas perderam nas instituições democráticas e na representatividade do homem público? As respostas dependem do potencial transformador que a participação no processo do OP pode ter junto a essas pessoas.

INTRODUÇÃO

Todo es hermoso y constante,
Todo es música y razón,
Y todo, como el diamante,
Antes que luz es carbón.

José Martí

Um pesquisador em psicologia social pode ter sua atenção voltada para diversos eventos que ocorrem ao seu redor. Por exemplo, pode se lembrar dos Caras-Pintadas, uma grande mobilização da juventude e de outros segmentos brasileiros em torno do processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, ou da Ação da Cidadania, Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, movimento liderado por Herbert de Souza, o Betinho, que criou vários comitês para combater a fome de pessoas pobres. Pode, também, se interessar pelos momentos em que seria esperada alguma manifestação da população e nada aconteceu, como, por exemplo, quando o governo federal encaminhou lei ao congresso nacional para aumentar a idade mínima de aposentadoria. A medida causou poucas repercussões aqui, enquanto que na Grécia os servidores e aposentados foram às ruas protestar contra medidas semelhantes. Ou como aconteceu por ocasião da visita do atual presidente do FMI aos países com os quais o fundo mantém relações. Na sua passagem pela Argentina, Rodrigo Ratto encontrou protestos e *panelazos*, nos quais pessoas comuns (que não participam de nenhuma organização formal da sociedade) vão às ruas com suas panelas para fazer muito barulho e protestar. Quando veio ao Brasil, logo em seguida, Ratto não teve nenhuma demonstração pública de desacordo ou protesto. Apenas duas representantes de uma ONG leram uma carta em que diziam discordar da forma com que o FMI estabelecia relações com os países com que tinham laços de colaboração. Nada mais.

Eis aí um ponto que merece especial atenção dos pesquisadores. Afinal, o Brasil é um país que traz em sua história diversas ocasiões em que as pessoas se organizaram para influenciar nos rumos do governo (passim GOHN, 1995). Temos muitos exemplos que confirmam isso. Desde as experiências sindicais do ABC paulista até a organização dos desfavorecidos urbanos, como os sem-casa. Temos um dos mais importantes e atuantes movimentos pela reforma agrária, que é o MST. Temos como contribuição histórica a luta dos movimentos estudantis à época da ditadura militar. É desses movimentos que surgiram grandes figuras da política atual. Temos movimentos religiosos, movimentos de associações de moradores, movimentos separatistas, movimentos populares, etc. E mesmo com tudo isso na sua tradição, há momentos em que as pessoas não fazem nada quando seria esperado que fizessem ao menos alguma manifestação de discordância. A questão não é se as pessoas discordam ou não. Mas se elas se agrupam para manifestar coletivamente essa discordância.

Kärner (1987: 26) descobriu em suas pesquisas na Colômbia e na Venezuela que “a auto-organização dos pobres é a única possibilidade de melhoria na sua situação, sendo

condição mínima indispensável para o seu progresso”. Essa conclusão pode ser estendida também aos pobres de todos os países da América Latina e, quem sabe, aos do mundo todo. Falando em outros termos, para se conseguir alguma coisa em seu benefício, as pessoas só têm a via da mobilização. A mensagem que nos é passada, porém, é contrária a essa constatação. Como exemplo paradigmático, cito a campanha da mídia para a criminalização do MST. A continuidade do uso do termo “invasão” no lugar de “ocupação” demonstra bem qual a ótica de quem escreve e fala sobre o movimento.

Temos exemplos mais recentes também, que podem ajudar mais ainda na compreensão de como temos sido ensinados a considerar as mobilizações públicas mais como badernas e coisa de pessoas desocupadas e desinteressadas em trabalhar do que como manifestações legítimas para reivindicar ou protestar como direitos seus. Os funcionários do judiciário paulista fizeram uma greve de 92 dias reivindicando aumentos salariais. Após longo período de negociações e de confusões entre o governador de São Paulo e o presidente do judiciário paulista, a greve terminou sem que os funcionários conseguissem o índice de reajuste pleiteado, quando a OAB e diversas associações de comerciários e empresários fizeram um ato público na praça da Sé, em São Paulo, clamando pela volta da justiça. Fico me perguntando se a concessão de reajuste frente a perdas salariais não seria uma forma de promover a justiça. No fim, os grevistas saíram como pessoas despreocupadas com o restante da população, que só pensam em seus interesses, e que só voltaram a trabalhar porque entidades dignas da sociedade conclamaram pelo fim da greve. Só para constar, não houve nenhuma conversa oficial da OAB ou dos empresários junto ao governador ou ao presidente do judiciário para pedir uma reavaliação da contraproposta apresentada aos funcionários. Outro exemplo marcante é o da greve dos bancários, que reivindicavam reajuste salarial também. Os bancos, que durante os anos de crise no Brasil (a partir de 1999, com a flexibilização do câmbio a partir da reeleição de Fernando Henrique Cardoso) até hoje tiveram aproximadamente 1.000% de lucros, dizem que não podem dar reajuste da ordem de 26% aos seus funcionários. A Febraban veiculou anúncio nas redes de TV comunicando ao público que fez tudo o que estava em seu alcance para evitar a greve, e condenou a intransigência dos bancários em não aceitar os 8,5% oferecidos pelos bancos. As reportagens nos telejornais mostram as pessoas procurando os serviços bancários e suas reclamações, dizendo que os bancários não podem atrapalhar a vida dos outros. Nenhum questionamento quanto às taxas que os bancos nos cobram, ou sobre como os bancos conseguiram tantos lucros justamente quando todo mundo no Brasil estava quebrando.

Diante do quadro de grande carência material que encontramos no Brasil, seria de se esperar muito mais movimentos do que os que de fato encontramos. Na verdade, podemos

dizer que os movimentos não surgem apenas pela carência material. Os movimentos sociais já foram entendidos como redes formais e informais de organização que se baseiam em valores e crenças compartilhadas e solidariedade entre os membros, que se mobilizam em torno de reivindicações conflituosas com o uso freqüente de várias formas de ações coletivas de protesto e contestação (SANDOVAL, 2003); ou como um agente coletivo que intervém no processo de transformação social, promovendo mudanças, ou opondo-se a elas (RIECHMANN e BUEY, 1994: 47). Os estudiosos dos movimentos sociais percebem uma mudança no caráter dos movimentos sociais a partir da década de 60, principalmente com a grande efervescência contracultural de 1968. Antes desse ano, os movimentos de maior conhecimento eram os movimentos operários, nacionalistas, regionalistas, feminismo sufragista (pelo voto das mulheres), movimentos em prol do desarmamento nuclear etc. A partir de então, surgem novos modelos de movimentos, tais como o movimento antiautoritário estudantil, o novo movimento feminista (pela igualdade entre os gêneros), o novo movimento pacifista, o movimento ecológico etc, que têm a característica de refletirem as profundas transformações sociais sofridas pelas sociedades ocidentais modernas no pós-guerra (RIECHMANN e BUEY, 1994: 48). Estes autores, citando uma definição de movimentos sociais de Raschke que consideram mais precisa, colocam: “movimento social é um agente coletivo mobilizador, que persegue o objetivo de provocar, impedir ou anular uma mudança social fundamental, trabalhando para isso com certa continuidade, um alto nível de integração simbólica e um nível baixo de especificação de papéis, e valendo-se de formas de ação e organização variáveis”. O caráter mobilizador dos movimentos sociais está claro nas duas definições apresentadas, ou seja, os movimentos sociais são construídos coletivamente, para atingir a coletividade. A primeira definição nos diz que os movimentos sociais podem buscar alcançar seus objetivos através de ações coletivas de protesto e contestação, enquanto que a segunda diz apenas que suas formas de ação e organização são variáveis. Os termos que definem seus objetivos, ou seja, o motivo de suas existências é “mobilizar em torno de reivindicações conflituosas” e “provocar, impedir ou anular uma mudança social fundamental”, de forma que implicam na inserção dos movimentos sociais em meio a conflitos e diferenças de opiniões entre eles mesmos e outros entes sociais com poder de influência mútua.

Como pesquisador em psicologia social, tenho interesse em compreender os aspectos das interações sociais cotidianas que influenciam na forma final de aspectos sociais marcantes. Um importante ente social que exerce influência na vida da maioria das pessoas das sociedades modernas é o Estado, cuja função é justamente regulamentar a vida em sociedade e garantir a manutenção de condições mínimas de convivência entre os diversos

grupos que compõem a sociedade. Por esse poder, o Estado acaba sendo um dos grandes interlocutores dos movimentos sociais, que buscam introduzir suas pautas dentro da discussão construída nos espaços próprios do Estado, que dizem respeito à gestão pública do interesse coletivo, isso se consideramos o Estado democrático de direito. É claro que os movimentos sociais têm sido tema de estudo de pesquisadores de diversos campos da ciência, assim como o Estado. Um psicólogo social dará um enfoque que visa compreender como os eventos sociais influem e são influenciados pelas pessoas. Isso não impede que nos sirvamos das pesquisas que outros profissionais têm feito em seus respectivos campos para nos ajudar a compreender um fenômeno que nos chame a atenção. Por exemplo, é interessante perceber que os chamados novos movimentos sociais surgem numa época em que a modernidade e suas propostas começam a ser questionadas por terem fracassado em cumprir aquilo que prometiam na sua origem.

A modernidade surge com a ascensão da razão como via de acesso privilegiado ao entendimento do mundo, tomando o lugar que antes era da dogmática religiosa. A ciência se torna o empreendimento humano mais importante do que o vínculo com Deus e seus representantes. As emoções dão lugar à presumida neutralidade científica.

“São colocadas comumente como características da modernidade: uma concepção monótona, positivista, tecnocêntrica e racionalista de crença no progresso linear, nas verdades absolutas e no planejamento racional da sociedade; de crença na capacidade criativa do Homem, que pela ciência e razão coletivamente se tornaria capaz de alcançar a liberdade ante a natureza, ou seja, o poder do homem permitiria sua liberdade diante das necessidades. Os modernos acreditariam na idéia de uma organização racional da sociedade; nas idéias contrárias a todo irracionalismo; na libertação do homem das amarras do mito, da religião, da superstição e do arbítrio do poder. Produzida a partir das idéias iluministas e depois liberais, a modernidade cultivaria a idéia da possibilidade de o homem libertar-se do lado sombrio de sua própria natureza” (PEIXOTO, 2004: p. 109).

A década de 60 (do séc. XX) vivenciou uma onda mundial de protestos que abrangiam diferentes grupos sociais, cujo contexto era um período de guerra fria entre duas superpotências mundiais que ameaçavam destruir o mundo com uma nova guerra de base nuclear a qualquer momento, após duas grandes guerras mundiais que abalaram as sociedades ocidentais industrializadas. O breve período de crescimento econômico mundial do pós-guerra capitaneado pelos Estados Unidos dava mostras de estar chegando ao fim, como realmente chegou com a crise do petróleo de 1973. Enfim, as descobertas científicas que eram prometidas como solução para os problemas humanos foram responsáveis por manifestações de destruição em massa sem precedentes.

Uma das conseqüências de toda essa convulsão social foi a perda de credibilidade da política e do Estado como vias prioritárias de resolução de conflitos. A partir daquela década, e até hoje, as instituições que têm os menores índices de credibilidade nas pesquisas de opinião são os Estados, os políticos, a democracia. Isso poderia dar uma explicação parcial do motivo do crescimento dos movimentos sociais, tanto no seu número quanto no de seus participantes. Hoje, porém, o que se vê na mídia e faz o imaginário da opinião pública em relação a mobilização pública, são as ONG's, Organizações Não-Governamentais, nome que já diz claramente que vêm como opção às organizações *governamentais*. As ONG's nada mais são que entidades agremiativas que reúnem pessoas em busca de objetivos comuns, sem que esteja envolvida alguma relação comercial. O crescimento do fenômeno da participação em ações assistencialistas, mais conhecido como *voluntariado*, marca este novo momento, no qual as pessoas parece que não estão muito interessadas em participar na política enquanto meio para promover o bem comum. Os comentários do dia a dia revelam que a imagem do político, encarregado em cuidar dos interesses gerais, não é nada boa. Ele é visto como uma pessoa corrupta, sujo, que esconde seus verdadeiros interesses, que só aparece na hora de pedir o voto etc. As pessoas deixam de querer saber de política, como conseqüência (pelo menos, aquelas que não sabem como tomar vantagem disso). “Quem entra na política só o faz por interesse próprio. Mas é um mal necessário. Só não deixo de votar porque é obrigatório. Senão...”

Com essa crise de credibilidade, o Estado passa a ser visto de uma forma mais negativa e ambígua, principalmente na América Latina, que sofreu décadas de ditadura militar, nas quais o Estado passou a ser vitimizador. Por essas manifestações seria de se esperar o decréscimo participativo nas decisões do Estado. Os movimentos sociais então cumpririam um papel de atendimento direto das populações, principalmente numa nova filosofia liberal, mais conhecida por todos nós de “neoliberalismo”, no qual o Estado é proposto como Estado mínimo, ou seja, deixa de prestar várias coberturas sociais às pessoas em situação de vulnerabilidade (desemprego, doença, envelhecimento, incapacidade etc.), podendo se dedicar mais plenamente à regulação do livre mercado, a fim de garantir as condições ideais de gestão e lucratividade das empresas privadas. Movimentos e ONG's passariam, então, a pleitear as verbas que o Estado destinaria para atividades assistenciais que antes faziam parte das políticas de assistência social.

Apesar disso tudo, a participação popular na gestão da coisa pública tem aumentado no país a partir de mecanismos instituídos que favorecem a co-gestão de áreas de interesses coletivos, como as relacionadas com a seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Por exemplo, através do Orçamento Participativo. Ele tem se configurado como um

instrumento de gestão participativa de iniciativa dos governos municipais (mas tivemos o estado do Rio Grande do Sul como a primeira experiência de OP estadual) para a deliberação da alocação de recursos do orçamento. O OP tem contrariado a expectativa de esvaziamento da participação pública junto ao Estado. Desde o seu surgimento, a cada ano aumenta mais o número de participantes nas assembleias do OP. Nas grandes cidades em que se deu a experiência e a continuação do OP por reeleição das forças políticas propositoras dessa forma de participação popular, notadamente em Porto Alegre-RS e Belo Horizonte-MG, o número de participantes nas assembleias aumentou ano após ano, reflexo da confiança que a população passou a depositar em tal processo participativo. A tabela 1 demonstra os resultados anuais em número de participantes.

Tabela 1 – Número de participantes nas assembleias do OP nas cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre, nos anos de 1993 a 1995.

Cidade/Ano	1993	1994	1995
PORTO ALEGRE	10.735	11.247	14.267
BELO HORIZONTE	15.716	28.263	52.900*

Fonte: JACOBI e TEIXEIRA, 1996, citando os informativos oficiais de cada uma das prefeituras apontadas.

Em Porto Alegre, foram 10.735 pessoas no ano de 1993, 11.247 em 1994 e 14.267 em 1995. Em Belo Horizonte temos: 1993 com 15.716 pessoas, 1994 com 28.263, 1995 com 38.508 participantes. Neste último ano, acrescente-se mais 13.762 pessoas que participaram nas discussões para a área de habitação, o que resulta numa participação de 52.900 pessoas no ano de 1995 em Belo Horizonte nas discussões do OP (ver JACOBI e TEIXEIRA, 1996, citando os informativos oficiais de cada uma das prefeituras apontadas). A confiança da população no processo está diretamente relacionada com sua credibilidade mediante a realização das obras do orçamento que são elencadas pela própria população. Tarso Genro (1997: 22) reconhece isso quando avalia que

“(…) a democratização direta dessa fração do Estado que se chama prefeitura é perfeitamente possível desde que proporcione uma contrapartida material para os integrantes desse processo. Ou seja, não há nenhuma possibilidade de fazer as pessoas participarem se elas não recebem respostas a suas demandas. Tanto isso é verdade que o Orçamento Participativo adquiriu credibilidade a partir do terceiro ano do nosso primeiro governo, quando as obras começaram a aparecer”.

* Naquele ano, as assembleias em Belo Horizonte contaram com os participantes nas discussões para a área de habitação. Foram 13.762 participantes nesta área e 38.508 participantes nas demais áreas.

Isso parece ter sido reconhecido na experiência de Belo Horizonte que, de acordo com o levantamento de Jacobi e Teixeira (1996) dos dados municipais colhidos até 13 de março de 1996, tinha 92,4% das reivindicações de 1993 aprovadas para o ano de 1994 atendidas ou em fase de conclusão, 75% das reivindicações de 1994 para o ano seguinte já tinham sido atendidas ou estavam em fase final, e, na mesma situação, para o ano de 1996, de acordo com dados levantados até o mês de março daquele ano, 77% encontravam-se em fase de execução.

Impressiona bastante o aumento da participação popular nas assembleias do OP na medida em que suas deliberações vão se tornando obras palpáveis, visíveis pelas parcelas da população que as elencaram como prioridades orçamentárias. Mas, apesar de importante, este não é o ponto que dá maior destaque ao OP como prática de gestão compartilhada, e sim o que leva à sua implantação. Os foros de deliberação pública institucionalizados pelos conselhos gestores de políticas sociais também podem produzir resultados, desde que não sejam subestimados ou instrumentalizados pelos governos locais a fim de apenas cumprir uma obrigação legal para o recebimento de verbas (cf. BONFIM, 2000: 64). A Constituição Federal de 1988 institucionalizou a participação popular deliberativa nas áreas da seguridade social através dos conselhos paritários, que é composto pelos segmentos dos usuários dos serviços, os representantes dos órgãos públicos e os funcionários públicos responsáveis pelo atendimento do público. Mas, enquanto que nos conselhos há uma prescrição legal para sua existência, o mesmo não ocorre no OP, que é uma opção do representante do governo local como forma de democratizar a gestão. Em nosso país, o simples fato de um governante trabalhar com uma lógica de priorizar investimentos sociais à população mais carente, sem a visão da “privatização da coisa pública” (CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000: 6), ou da “tendência à simultânea privatização do Estado e estatização da sociedade” (DANIEL, 1994: 24), já representa um grande avanço.

O OP é hoje um dos eventos mais estudados entre os cientistas sociais. A participação popular teve diferentes concepções ao longo da história humana. As sociedades sempre procuraram se organizar a fim de garantir sua sobrevivência e crescimento. Dessa forma nascem as diferentes modalidades de governar, que contam com a participação coletiva em diversos graus. O OP não é a primeira proposta de co-gestão, e certamente não será a última. Ele aparece em um momento importante de reconstrução da democracia brasileira após duas décadas de ditadura militar. Se hoje ele é tão evidenciado é porque ganhou prestígio mundial e relevância nacional.

Durante a realização da Segunda Conferência Mundial Sobre Assentamentos Humanos - Habitat II -, iniciativa das Nações Unidas que se deu em Istambul, na Turquia, em junho de 1996, a experiência do OP em Porto Alegre foi apresentada e defendida pelo então prefeito

daquela cidade, Tarso Genro, juntamente com os prefeitos de Montevideu (Uruguai) e Diadema (SP), como uma das recomendações da Declaração Final da Assembléia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, evento preparatório da Habitat II. Além disso, o OP de Porto Alegre foi selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU - Seção para a América Latina - como uma das 22 melhores práticas de gestão pública e o comitê técnico da Habitat II a escolheu como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo (GENRO e SOUZA, 1999: 74).

Ao fim do período de regime militar, que se deu de 1964 a 1985, as forças políticas e sociais do país clamavam por uma “pronta democratização em todos os sentidos do termo” (KINZO, 2001: 8). Assim, diante das pressões sociais e buscando uma refundação da estrutura constitucional brasileira, inaugurou-se, em 1987, a Assembléia Constituinte, que, desde o começo, foi alvo de contínuas pressões que moldariam seu formato. De acordo com Kinzo (2001), as negociações sofreram pressões em duas direções principais: primeiro eram os representantes do *ancien regime* buscando espaço no novo regime; depois, foram os setores de esquerda que, mesmo minoritários, ganharam força no processo constituinte, justamente pela vulnerabilidade de seus condutores frente às forças políticas que queriam o aprofundamento da democratização devido à imagem que ao processo se fixou como uma transição negociada. Para a autora, devido a esse fator, “é provável que a estrutura constitucional tenha se tornado muito mais democrática do que se esperaria” (KINZO, 2001: 8).

E o que a caracteriza como “democrática” é justamente o seu caráter aberto à participação popular em diversas áreas essenciais à sociedade, como saúde, educação, assistência social, além da grande descentralização administrativa entre os integrantes da Nação, aumentando assim a força do Federalismo.

“(...) a despeito de várias imperfeições, a Constituição representou um avanço significativo. Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento do poder do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária. Do âmbito social (sic), a Carta de 1988 significou importantes avanços nos direitos trabalhistas, bem como nos padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista” KINZO, 2001: 8).

Em diversos artigos, a Constituição de 1988 é rica em afirmações que garantem a participação da sociedade em áreas de seu maior interesse, como na garantia dos direitos à saúde, à previdência e à assistência social, integrantes do capítulo referente à seguridade

social, e do direito à educação*, além dos direitos da criança e do adolescente. Além de garantir nesses itens anteriores a descentralização político-administrativa, existem outros artigos ao longo do texto constitucional que se direcionam para o aumento da autonomia dos estados e municípios na gestão pública.

Justamente por proporcionar uma ampliada participação da sociedade no que tange à administração dos setores a ela diretamente relacionados, assim como pela reordenação do pacto federativo através da descentralização político-administrativa, com significativo aumento de autonomia de estados e municípios, é que Silva (1999) justifica a alcunha com que ficou conhecido o novo texto: Constituição Cidadã. É evidente que, pela própria dinâmica do processo de redemocratização, nosso ordenamento democrático está marcado por contradições. Kinzo (2001) salienta isso quando afirma que “o novo estava fadado a conviver com o velho”. Enquanto continuamos com números drásticos justamente no cenário social, as regulamentações legislativas referentes à gestão das políticas sociais e que definem o modelo de descentralização participativa foram sendo regulamentados ao longo dos anos noventa: Lei Orgânica da Saúde (1990), Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Lei Orgânica da Assistência Social (1993), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996).

A partir de sua regulamentação, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas passaram a funcionar no Brasil como uma oportunidade de democratizar a sociedade. No nosso país, tanto o movimento social sustentou muitos conselhos de caráter “popular”, como foi o movimento de luta operária que originou as “Comissões de Fábrica” como reação à inércia e ao comprometimento dos sindicatos oficiais durante as décadas de 70 e 80 (TEIXEIRA, 2000: 101). Estas e outras experiências foram absorvidas pelo debate na Constituinte sob a forma do princípio de participação comunitária*, e que deram o caráter das várias leis que institucionalizam os conselhos de políticas públicas.

Daí, a participação dos movimentos sociais originários e de amplos setores da esquerda tiveram que se preparar para uma mudança no modelo de engajamento. Durante o regime militar de exceção, em que a tônica foi a repressão, a sociedade respondia com reivindicações e protestos (mais originadas dos segmentos politizados do que do conjunto da sociedade). Com a abertura e redemocratização, com a ampliação dos espaços públicos de interlocução de diferentes setores da sociedade, espera-se agora um perfil mais propositivo do que contestatório. Neste novo momento histórico, descobre-se que muitos setores da esquerda não tinham conteúdo a oferecer, esvaziando-se por não apresentarem caminhos para a

* Cf. artigos 194, inciso VII; 198, incisos I e III; 204; 205; 206, inciso VI; 207, parágrafo único e parágrafo 7º do inciso VII.

* O princípio de participação comunitária é regido pela valorização das entidades associativas comunitárias na gestão pública, que passam a ser reconhecidas como legítimas para deliberar sobre os interesses coletivos locais.

construção da democracia. Outros, entretanto, encarando o novo desafio e em vistas à construção de um projeto estratégico de conquista da hegemonia, se lançaram à tarefa de dar corpo aos caminhos propositivos para alcançar o fim que almejam.

A partir do novo marco regulatório que a constituição de 1988 representou para os conselhos, é preciso verificar sobre sua natureza: se deliberativos ou consultivos. Temos conselhos com claro papel deliberativo na saúde, na assistência social e na área da criança e do adolescente. Porém, na área da educação, a democratização da participação está incompleta. Nos conselhos municipais, estaduais e no Conselho Nacional da Educação, além da indicação dos representantes não se dar através de eleições, sua natureza ainda é consultiva. Os conselhos regulamentados na década de 90 representam uma profunda mudança de perfil no modelo de gestão pública das áreas de atendimento social em relação aos conselhos existentes anteriormente, justamente pelo caráter deliberativo, que é garantido legalmente e que, em muitos casos, incomoda os governos que têm de com eles trabalhar. A estes governos incomoda que os conselhos deliberativos tenham procedimentos muitas vezes mais demorados e abertos ao debate e conflito de posições, o que impede ou dificulta práticas clientelistas, demagógicas e corporativistas dos governantes* (RAICHELIS, 2000: 43).

Os municípios passam a ter muita importância a partir desse novo marco legal que a constituição representou. Em que contextos surgem as experiências de OP? Com maior autonomia em relação à gestão, não só de aspectos referentes à ordem social, como também em questões de ordem tributária, os municípios ganharam uma chance de implementação efetiva de um novo modelo de gestão. Pela legislação que rege os conselhos gestores de políticas públicas, a participação nestes fóruns de discussão se dá de maneira paritária entre o governo, a população que é assistida (através de seus representantes eleitos na base) e os funcionários ou profissionais que dão assistência. Alguns governos municipais, entretanto, buscaram ampliar o espaço de participação da sociedade na gestão pública das políticas sociais, o que veremos a seguir.

Essas experiências começam antes mesmo do fim do regime militar. Algumas experiências merecem ser lembradas, como as que aconteceram nos municípios de Boa Esperança-ES, Lages-SC e Piracicaba-SP. A partir de então, temos o advento de um novo

* O que não impede o descumprimento das deliberações por parte dos governantes. Segundo Bonfim (2000), quando acontece do governo não observar o que foi deliberado, chega a ser comum os conselheiros entrarem com uma ação na Justiça a fim de se regularizar a situação, considerando-se a cobertura que a lei dá aos conselhos e sua natureza deliberativa. Mas, de acordo com a procuradora regional da República, Luiza Cristina Frischeisen (2000), não é este o melhor caminho, porque a ação judicial demanda que se estabeleça o que deve ser implementado e em que prazo. A procuradora propõe que se faça uma Ação Civil Pública junto ao Judiciário. Antes, porém, busque-se o caminho da negociação, mais rápido e fácil para todos, em que o Ministério Público (MP) utiliza um instrumento chamado “compromisso de ajuste”, que é um acordo intermediado pelo MP entre o conselho e a autoridade competente. O Judiciário deve ser sempre a última alternativa, diz a procuradora.

modelo de democracia urbana, composto de 3 diversos ciclos, (SOARES e GONDIM em 1998, apud LESBAUPIN, 2000). Este novo modelo de democracia urbana se inicia com a retomada das eleições nas capitais em 1985, em que a oposição reagiu ao regime militar, se organizou e cresceu, e agora passa a ter possibilidades reais de intervir no poder local. Cidades como Fortaleza-CE, Recife-PE e Curitiba-PR passam a ser governadas por políticos da esquerda e centro-esquerda. O primeiro ciclo é marcado pela valorização de movimentos sociais para se definir políticas públicas; por um discurso que pregava uma democracia mais plena, a fim de se ultrapassar os marcos de representação parlamentar; a esquerda adota uma mudança de comportamento, menos contestatória para combinar reivindicação com interlocução direta com as agências estatais (LESBAUPIN, 2000: 45). A experiência do governo petista de Fortaleza foi considerada um fracasso em termos de participação popular, devido ao isolamento do governo e às controvérsias com o partido (SOUZA, 2001: 86). Já em Recife e Curitiba, conseguiu-se executar propostas que orientariam um novo padrão de gestão nas administrações locais. Em Recife, houve a divisão da cidade em regiões político-administrativas, a realização de plenárias populares para a discussão e negociação das prioridades, a implantação de comissões para o acompanhamento das obras e a criação do Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), além do estímulo para a formação de conselhos escolares e à formação do conselho municipal de saúde (LESBAUPIN, 2000: 45).

O segundo ciclo do surgimento desse novo modelo de democracia urbana se inicia com a vitória do PT nas eleições de 1988 em mais de 30 cidades, destacando-se São Paulo, Porto Alegre e Vitória. Neste ciclo, a experiência administrativa da esquerda consegue romper com um dos grandes motes da propaganda conservadora no Brasil, o qual dizia que a esquerda só é competente na oposição, mas não sabe governar. O terceiro ciclo reforça as idéias do orçamento participativo e da parceria e desenvolvimento econômico local como condições para uma administração bem-sucedida (LESBAUPIN, 2000: 46). O OP fica fortalecido principalmente pelo respaldo (nacional e internacional) que sua prática no município de Porto Alegre-RS obteve.

Neste sentido, a inovação trazida pelo OP fica evidente quando se constata a importância que o orçamento tem enquanto duplo instrumento: para governos tradicionais, é uma fonte de poder por favorecer a “barganha”, troca de favores entre o Executivo e o Legislativo, assim como é através do orçamento que as prefeituras devolvem os favores oferecidos pelos poderes econômicos durante as campanhas eleitorais; enquanto que para os governos progressistas e comprometidos com a democracia, que buscam a transparência nas relações com a sociedade, o que conta é abrir esta “caixa preta” das administrações públicas,

dividindo com a população o poder de decidir como os recursos financeiros devem ser aplicados para a melhoria de suas condições de vida. “A proposta orçamentária deixa de ser um arranjo de interesses entre governo, grupos empresariais, especialistas e técnicos para se tornar uma decisão assumida pelo povo na sua dimensão verdadeiramente política e cultural” (DUTRA e BENEVIDES, 2001: 8). Ou

“intervir (...) na elaboração da peça orçamentária supõe intervir no âmago de uma cultura política, por um lado, rompendo com o clientelismo e, por outro, desmistificando o saber tecnocrático, desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de aplicação de recursos, bem como demonstrando as possibilidades de distribuição mais eqüitativa” (LARANGEIRA, 1996: 131).

Para um governo, abrir mão da definição da peça orçamentária (pelo menos em parte dela) em favor da influência direta da população significa abrir mão de seu pleno poder de interlocução com as diversas forças político-econômicas que têm influenciado os governantes há anos neste país. Perde-se poder de “barganha” com o Legislativo quanto à necessidade de aprovar leis de interesse do Executivo. Perde-se poder de “paga” de favores econômicos recebidos de empresário durante o período eleitoral, ou o de “conluio” a fim de liberar obras e serviços públicos para serem executados por empresas “ganhadoras” de licitações. Para Lesbaupin (2000: 69), o orçamento “é o principal instrumento formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições do Estado”. Assim, quando um governo toma a decisão política de abrir a confecção de parte de seu orçamento à influência da população, ele não está abrindo mão de pouca coisa.

A primeira experiência de co-gestão nos termos que hoje se encontram no OP se deu no município de Vila Velha-ES, com a formação do Conselho Popular do Município que, no período de 1986-1988 realizou o debate do orçamento municipal com o prefeito Magno Pires (PT). De fato, podemos considerar que esta foi a primeira experiência de orçamento participativo, colocado para a deliberação dos munícipes (cf. CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000: 7; PONTUAL e SILVA, 1999: 62 - nota de pé de página). Relembrando os 3 ciclos que marcaram o surgimento de um novo modelo de democracia urbana, apontados nos estudos que José Arlindo Soares e Linda Gondim fizeram em 1998, podemos, agora, ter uma visão mais ampla dos elementos que propiciaram o surgimento do Orçamento Participativo enquanto prática de gestão pública nacional e internacionalmente reconhecida. Souza (2001) nos aponta alguns fatores e políticas que antecederam e facilitaram a adoção de políticas como o OP:

“O primeiro é a existência de algumas experiências semelhantes, anteriores à redemocratização. O segundo é o aumento dos recursos

municipais como resultado da redemocratização, combinado com a decisão de vários governos locais de promover ajustes nas respectivas finanças públicas. O terceiro fator é o aumento da presença de partidos considerados de esquerda nos governos locais, em especial nas grandes cidades” (SOUZA, 2001: 85).

Uma informação interessante é que grande parte dos participantes das assembleias do OP já tinham uma experiência prévia de participação. Sabemos por Souza (2001:90) que muitos dos delegados do OP em Porto Alegre e Belo Horizonte tinham um vínculo associativista anterior. Podemos encontrar, também, dados de Belo Horizonte indicando um incremento no número de associativismo de pessoas que participaram no OP antes de terem qualquer outro vínculo. Dos delegados do OP de Belo Horizonte, 52,2% participavam de alguma associação de bairro e 40% de algum grupo religioso, antes do OP. Depois dele, os números são de 64,5% de delegados que estavam em associações de bairro e 40,1% em grupos religiosos. Em Porto Alegre, apesar de não haver números, sabe-se que a cidade registra os mais altos índices de associativismo, consciência política e confiança comunitária (cf. SOUZA, 2001: 90). Essas experiências prévias lhes permitiram lidar com disputas de opiniões e tomada coletiva de decisões. São pessoas que não chegam ao processo do OP de forma crua, ingênua e sem preparação. A prefeitura traz seu formato para o OP, mas ele está fadado a sofrer a influência dos participantes, também. Os mecanismos utilizados para essa influência dizem muito sobre a construção da participação. Não é gratuito o fato do número dos participantes aumentar a cada ano a partir do momento em que as obras começam a se concretizar.

EDUCANDO PARA A PARTICIPAÇÃO

Vários autores destacam o papel do OP como um processo que tem caráter educativo em diversas áreas. Genro e Souza (1999) o consideram um processo político de geração de consciência e cidadania, principalmente por ser uma arena que democratiza decisões e informações sobre questões públicas. Quando as pessoas compreendem as funções do Estado e os seus limites, passam a decidir com “efetivo conhecimento de causa”, o que as caracteriza como cidadãos ativos, participantes, críticos (op. cit., p. 16 e 50). Dirceu (1999) aponta que o modo petista de governar, tendo como representante mais ilustre o OP, tem um caráter revolucionário por distribuir renda e cultura. Levado às últimas consequências, o OP distribui poder e informação na sociedade (op. cit., p. 21). Rodrigues (1999) já aprofunda suas observações dizendo que o modo petista de governar (e, com ele, o OP) é capaz de trazer uma mudança no nível dos valores culturais e de cultura política local, desconstruindo o arcabouço de valores burgueses e criando uma nova consciência política do povo calcada nos valores de

solidariedade, de amor à humanidade, de igualdade e justiça social, de liberdade de pensamento e ação (op. cit., pp. 29 e 34). Dutra e Benevides (2001) salientam que o processo participativo vai se aperfeiçoando progressivamente e, com seu andamento, faz despertar a consciência crítica da população e, com ela, a noção de responsabilidade coletiva de cada um com a “coisa pública”, além de que a participação em formas de democracia direta resulta num processo de educação política e que o OP é uma excelente escola de democracia (op. cit., pp. 11, 23-24). Segundo Jacobi e Teixeira (1996), há aprendizados na prática do OP, pois a população descobre como se articular na defesa de seus interesses, como também a negociar numa perspectiva do fortalecimento da cidadania ativa, o que pode ser considerado como o aprendizado de exercício da democracia pelos participantes do processo. Eles chamam o OP de “processo pedagógico e informativo de base relacional” (op. cit., pp. 123, 127). Souza (2001), em sua análise da literatura sobre o tema, encontra que sua maior parte considera o OP um processo educativo, que facilita o processo de aprendizado sobre melhor e mais ativa cidadania (op. cit., pp. 91 e 92).

Porém, o autor de maior relevância quanto à questão pedagógica inserida no processo do OP é, sem dúvida, Pontual (2000), que, em sua tese de doutoramento, explorou exatamente a questão do processo educativo do OP. Sua hipótese, confirmada pela pesquisa, é de que o processo educativo que acontece na prática do OP pode produzir novos aprendizados para os atores nela envolvidos e que os instrumentos pedagógicos do OP fornecem importante referencial prático e teórico para outras práticas participativas e de democratização da gestão pública (PONTUAL, 2000: 8). Como frutos do processo pedagógico do OP, os atores da sociedade civil e os do governo municipal da pesquisa de Pontual (2000: 249-253) apontam:

Aprendizados dos atores da sociedade civil:

- a) aprendizado da necessidade de mobilização e organização da população para apresentação de demandas ao poder público;
- b) aprendizado sobre a necessidade de organização autônoma da sociedade civil no processo;
- c) apropriação de maiores informações e melhor conhecimento sobre a realidade dos bairros/regiões/cidade;
- d) apropriação de informações e conhecimentos sobre a gestão do município, funcionamento da administração pública, das políticas públicas setoriais e da totalidade do processo orçamentário;
- e) aprendizado sobre o alcance e os limites do município e do governo municipal na resolução de problemas;

- f) aprendizado sobre a importância da participação popular na elaboração do orçamento público e na vida pública de modo geral;
- g) aprendizado da representação, do exercício da liderança;
- h) aumento dos vínculos com a comunidade e um melhor conhecimento de seus problemas;
- i) ampliação da rede de relacionamentos pessoais, uma maior auto-estima e melhora na capacidade de comunicação interpessoal;
- j) aprendizado de que a união e solidariedade são indispensáveis para conquistar melhorias para o povo e para a cidade;
- k) valorização do exercício da cidadania a partir da formação de uma consciência ampliada de suas responsabilidades como munícipes;
- l) aprendizado sobre o próprio processo do OP, sobre o papel dos conselheiros, sobre a necessidade de competências argumentativas/propositivas e de um melhor preparo para intervir no processo; aprendizados importantes que mostram a consciência da necessidade de adquirir novas capacidades para qualificar sua participação no processo.

Aprendizados dos atores do governo municipal:

- a) aprendizado com vistas à gestão conjunta da cidade, através do exercício de uma nova maneira de governar, com a participação popular;
- b) ampliação da visão sobre os problemas da cidade e sobre as necessidades/prioridades da população de todas as suas regiões/setores, que é fruto do contato mais direto com a população, proporcionado pelo OP;
- c) os aprendizados democráticos estão fortemente associados a uma melhor capacidade adquirida de ouvir e dialogar com a população, de lidar com os conflitos e do respeito às diferenças de interesses/visões de distintos segmentos da comunidade;
- d) aprendizado de compartilhar o poder decisório;
- e) aprendizado da priorização devido à precária situação financeira da prefeitura;
- f) aprendizado sobre a necessidade de adaptar a máquina pública às exigências e à dinâmica da participação popular;
- g) ampliação dos conhecimentos acerca do funcionamento global da prefeitura e da sua situação financeira global;
- h) ampliação da compreensão, por parte dos atores do governo, do seu papel como cidadãos combinada à sua condição de servidores públicos;
- i) ampliação da compreensão da necessidade de articular o OP com um conjunto de outras práticas e instâncias de participação da comunidade na gestão pública, de tal modo que o OP, sem perder sua força (dada pela centralidade das definições orçamentárias), não seja

levado a absorver a responsabilidade complexa e diversificada de discussão e controle social das diversas políticas públicas.

Em sua análise, Pontual (2000) considera que

“o processo educativo presente na prática do orçamento participativo proporciona aprendizados significativos para o exercício de uma cidadania ativa, pelo qual as pessoas deixam de ser coadjuvantes na política para se tornarem cidadãos-sujeitos na definição e gestão das políticas públicas. O aprendizado da co-responsabilidade pelas questões do município, a ampliação da visão sobre os problemas do conjunto da cidade e o reconhecimento da sua participação como direito são alguns dos elementos que compõem a construção desta nova forma de exercício da cidadania” (op. cit., p. 257).

A CIDADANIA ATIVA

Voltemos a nossa atenção agora para um novo termo que foi introduzido aqui: cidadania ativa. Sua relevância não é de menor importância, uma vez que procuramos nos reportar à participação popular na gestão da coisa pública, e a cidadania ativa tem justamente a ver com os mecanismos constitucionais que remetem às vias participativas em consultas, para a elaboração de leis de iniciativa popular e para deliberações.

A participação popular foi institucionalizada pela Constituição Federal de 1988 através dos conselhos paritários e por elementos como o referendo, o plebiscito e o projeto de lei de iniciativa popular, que nos permitem identificar a democracia semidireta, segundo nos instrui Benevides (1991). Para a autora, a participação na gestão pública mais ampla que esses instrumentos constitucionais permitem ao cidadão passa a caracterizar a “cidadania ativa”, que é considerada como

“(…) a realização concreta da soberania popular, mais importante do que a atividade eleitoral que se esgota na escolha para cargos executivos e legislativos. A participação popular, assim entendida, supera a velha polêmica sobre o ‘verdadeiro’ significado de *cidadania ativa* na filosofia política, desde o século XVIII – assim como a dicotomia Estado e sociedade civil, vigente até hoje entre liberais e antiliberais. Esta *cidadania ativa* supõe a participação popular como possibilidade de *criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes*” (BENEVIDES, 1991: 19-20).

Benevides (1991) chamou o regime instituído pela Constituição brasileira de 1988 de democracia semidireta. Ela quer dizer que não é um regime democrático estritamente representativo (no qual o povo elege, por meio de voto, aqueles que vão representá-lo na gestão da coisa pública) e nem um regime de democracia direta, como encontrada na civilização helenística clássica, ou nos grupos autogeridos, ou nos conselhos populares de regulação comunitária. Para essa autora, a Constituição fundiu as duas formas, de modo que a

democracia semidireta é entendida como a coexistência tanto do regime representativo como do regime de governo direto.

“A complementaridade entre representação tradicional (eleição de representantes no Executivo e no Legislativo, principalmente) e formas de participação direta (votação em questões de interesse público) configura um sistema que pode ser denominado de *democracia semidireta*. Segundo seus defensores, tal sistema é bem-sucedido quando propicia equilíbrio desejável entre a representação e a soberania popular direta; o Parlamento divide com o povo o poder constituinte (no caso da possibilidade de emendas e de referendos constitucionais) e o poder legislativo. As autoridades estão, efetivamente, sujeitas ao controle e ao veredito do povo” (BENEVIDES, 1991: 15).

Com o advento da experiência do OP nos municípios, eles se tornaram um foco privilegiado de cidadania ativa, que possibilita a participação da população na montagem da peça orçamentária do município, escolhendo quais os gastos que devem ser feitos em suas localidades. Esse novo âmbito de participação da cidadania ativa, que não é instituído juridicamente por nenhum mecanismo constitucional, partindo diretamente da disposição dos governantes locais, pode configurar um novo regime democrático, que poderia ser chamado de democracia participativa. Este regime propõe a possibilidade de uma presença ativa e determinante do cidadão na gestão pública, porém sem instituição jurídica. É o próprio representante (eleito no regime democrático representativo) que abre o espaço do Estado para a maior participação cidadã.

O estudo da cidadania remete à conquista, manutenção e ampliação de direitos, tanto através de reivindicações junto aos representantes eleitos no sistema democrático, quanto pela implementação direta dos mesmos através de participação efetiva nos canais de gestão do Estado. A psicologia, e mais particularmente, a psicologia social, não é alheia à questão da cidadania. É evidente que o enfoque com que a trata difere daquele da sociologia e ciência política. Entretanto, ao consultar qualquer periódico nacional de psicologia social encontraremos, nos títulos mesmos dos artigos, inúmeras menções ao termo “cidadania”, com diferentes enfoques.

Como pesquisador em psicologia social, tenho interesse em compreender os aspectos das interações sociais cotidianas que influenciam na forma final de fenômenos sociais marcantes. Um evento que tem se apresentado como uma nova configuração social é a realização do orçamento participativo em municípios e estados, de forma a ampliar a participação dos cidadãos na gestão, informá-los sobre a situação real das finanças públicas e permitir uma atuação maior das pessoas junto aos governos, de forma a possibilitar a ampliação da representatividade. O OP tem se apresentado como um fator que levanta

inúmeras questões quanto à mobilização e à participação cidadã na busca do bem comum, levando em conta as observações que iniciaram esta introdução, que resgata um pouco da história recente de mobilizações coletivas no país. Depois do refluxo que a participação em canais instituídos pela política sofreu a partir dos anos de “chumbo”, parece que o OP tem sido capaz de reverter este quadro, com o aumento constante no número de participantes do OP, como vimos nas experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Diante desse processo que aconteceu na história recente de nosso país, até o advento do OP, parece interessante e relevante pesquisar sobre como a participação tem sido considerada pelas pessoas, levando em conta que o OP tem partido de iniciativas de governos locais municipais e estaduais, o que possibilita um olhar mais próximo da cotidianidade de pessoas que convivem e desfrutam do mesmo espaço de habitação, representado por uma cidade, na qual vivem suas vidas e que é o cenário de diversos eventos carregados de afetividade, o que a torna importante para cada um.

Partindo das considerações de Pontual (2000) a respeito dos aprendizados que a participação no OP favorece, minhas indagações remetem aos processos sociais de negociação de sentidos quanto à idéia de “participação” das pessoas envolvidas, tais como os representantes da prefeitura, os conselheiros do OP e as demais pessoas que se interessam pela iniciativa. Considero que esses elementos sociais se engajam em negociações quanto aos sentidos de participação, utilizando para isso das redes de socialidade de que fazem parte, entrando em processos de dialogia no cotidiano para a produção desses variados sentidos, e também através de diferentes práticas sociais e institucionais que dão substância às suas correspondentes formas de conceber participação. Considero, ainda, que as relações sociais estão submetidas à lógica dos conflitos, uma vez que os interesses são diversos e, em alguns casos, divergentes. Portanto, meu interesse para esta investigação é procurar as formas de negociação entre os atores sociais envolvidos nos processos decisórios do OP, contando com os aprendizados que esse envolvimento possibilita, como colocou Pontual (2000).

Para realizar este objetivo, entrevistas semi-estruturadas foram realizadas junto às pessoas participantes dos processos do OP, de forma que os três segmentos sociais envolvidos no processo pudessem ser representados: membros da prefeitura, conselheiros eleitos para as assembleias do OP e pessoas participantes comuns, sem poder de voto, que tenham contato com algum conselheiro. A escolha da cidade para a realização da pesquisa levou em conta que as experiências mais notórias de OP começaram em 1989, o que dá, até o presente ano, dezesseis anos de prática. Além da questão da duração, também é importante levar em conta a continuidade, ou seja, considerar cidades nas quais a experiência se prolongou daquele ano até os dias de hoje. Ademais, o porte da cidade também conta como elemento de escolha, uma

vez que cidades muito grandes apresentam uma complexidade e pluralidade maiores, o que pode dispersar mais fortemente as repercussões coletivas do OP, tornando a escolha ideal uma cidade de porte médio. Portanto, me utilizei desses referenciais para realizar a escolha de Ipatinga-MG, que se enquadra nos critérios acima listados.

A análise se realiza com dois referenciais: primeiro, utilizo o referencial de Hacking (2001) no estudo de processos sociais complexos que ele intitula matriz. Matrizes dão substrato às idéias, são os canais de expressão e materialização de idéias que constituem as sociedades em seus momentos históricos. As idéias não existem sozinhas, não existem, como comumente se pensa, em nossas cabeças. Elas fazem a intermediação entre as pessoas nas sociedades, através das matrizes. Matrizes são compostas de redes de socialidade, instituições, profissionais, publicações sobre dada idéia, decisões judiciais, artigos científicos; além da estrutura material, como repartições públicas, escritórios, fronteiras nacionais, passaportes, documentos de identidade, cédulas e urnas de votação, uniformes, etc. A cada idéia corresponde determinada matriz, que pode variar de acordo com o local, a cultura, a sociedade e o tempo histórico (HACKING, 1992: 32-33).

As matrizes que dão o embasamento para a idéia de participação que se realiza através do OP compreendem um conjunto de materialidades que dão suporte e permitem que o OP aconteça, como a existência de regulamentos, cédulas de votação, locais para as assembléias se reunirem, as próprias obras realizadas a partir das deliberações do OP etc. Também fazem parte da matriz as redes de relacionamentos que passam a existir a partir da aplicação do OP: os secretários municipais que ficam responsáveis pelo processo, os funcionários que comparecem às assembléias, as pessoas que passam a freqüentar essas arenas decisórias, o prefeito que decide implementar o OP, os vereadores que passam a lidar com o poder de alocação de verbas da população, etc. É no jogo de posicionamentos, que ficam evidenciados nos usos pragmáticos da linguagem dessas interações, que conseguiremos uma compreensão de como a participação popular é negociada, tanto pelos representantes do poder municipal, como pelos próprios participantes.

Para prosseguir a análise, também pretendo utilizar o referencial da psicologia social que estuda a produção de sentidos no cotidiano. Segundo Spink e Medrado (2000: 47), “a linguagem é ação e produz conseqüências”. Entendendo a linguagem como ação que produz conseqüências, que podem agir como um jogo de posicionamentos com os interlocutores (Spink e Medrado, 2000: 47), e que, enquanto ação, também constrói o mundo num processo coletivo em que há constante negociação (Iñiguez, 2002: 137), consideramos que o estudo do uso performático da linguagem permite a análise dos posicionamentos dos diferentes grupos de interesses, que se colocam frente a frente na negociação dos sentidos que os termos podem

ter e das repercussões pragmáticas desses sentidos quanto às conseqüências que trazem para a prática, para a ação cotidiana.

O trabalho, portanto, terá como etapas os seguintes capítulos: O capítulo 1 trata das configurações políticas que estruturam os Estados modernos, frutos das revoluções burguesas dos sécs. XVIII e XIX (Revolução Norte-americana e Revolução Francesa). Tais configurações podem ser identificadas em duas formas principais no ocidente: o liberalismo e o republicanismo. A partir dessas configurações, os questionamentos que delas advêm sobre a autonomia pública e privada tornam necessárias uma análise das decorrentes concepções do espaço público e as formas estipuladas por cada configuração para a legítima manifestação política. O status de cidadão diz respeito a esses agentes políticos, o que nos leva a questionar o olhar com que a Psicologia Social tem focado o tema da cidadania. O status de cidadania pressupõe a participação democrática, que nada mais é que a mobilização política dos cidadãos de um determinado Estado. Por fim, tornamos à democracia deliberativa ou participativa, como uma proposta que pode conciliar as autonomias cidadãs das duas configurações políticas da modernidade.

O Capítulo 2 procura trazer um conjunto de problemas relacionados com a participação. Quais seus possíveis significados, suas formas de manifestação, as motivações para que aconteça entre pessoas comuns e sua relação com os movimentos sociais, que são os grandes articuladores e mobilizadores das massas. A contribuição que esses movimentos sociais têm trazido para a mudança de sentido da participação social na atualidade é discutida. A partir da avaliação do que o período de ditadura militar representou para a sociedade no que diz respeito à participação política, com o endurecimento, controle e redução de arenas políticas legítimas de discussão, surgem os movimentos sociais como alternativas que possibilitaram uma discussão em arenas públicas sobre questões de interesse cotidiano, o que pode ser visto como o elemento que resguardou a questão da participação nos anos de fechamento, até que o cenário nacional apontou com a reabertura.

No Capítulo 3 apresentamos o orçamento participativo em geral, e trazemos o histórico do orçamento participativo de Ipatinga-MG. À redemocratização segue-se a elaboração de uma nova constituição, que expurgasse os traços autoritários contidos na anterior. O federalismo é fortalecido, com a valorização dos municípios. A participação popular passa a ser estimulada pelo governo municipal como uma forma de garantir a legitimação de mudanças no modelo de governar vigente até então, sem que o poder executivo entre sozinho no embate com o poder legislativo. A participação popular é desconstruída em suas formas precedentes para ganhar espaço institucionalizado e regrado pelo Estado. A partir daí, movimentos de mobilização popular que buscam também a

autonomia política e o reconhecimento como legítimos autores e destinatários das leis que regem a coletividade, sem se submeterem aos canais promovidos pelos governantes, passam a sofrer discriminação, passando ao extremo de sofrerem um processo de criminalização, com o apoio maciço da mídia (vide o processo de desconstrução que o MST tem sofrido).

O Capítulo 4 traz algo sobre o referencial teórico-metodológico empregado no estudo, que se apoiou nas contribuições do construcionismo social, o que implica numa mudança do foco de pesquisas, das estruturas sociais e mentais para a compreensão das ações e práticas sociais e dos processos de construção de sentidos para entender o mundo. Os sentidos organizam e possibilitam a compreensão das relações e percepções que cercam as pessoas, naquilo que chamamos mundo, ou realidade. Numa perspectiva construcionista, “os termos nos quais o mundo é compreendido são artefatos sociais, produtos de intercâmbios entre as pessoas, historicamente situados” (Gergen, 1985: 267).

O Capítulo 5 é destinado para a análise e discussão. Cada um dos entrevistados está presente numa rede de relações sociais – rede de socialidades – na qual os elementos estão em interação, constituindo pontos dessa rede. Os sentidos trafegam livremente. Cada elemento dessa rede se posiciona perante os outros em relação a temas diversos, e isso se dá pelo uso da linguagem. Veremos quais os canais de linguagem usados e o alcance deles na busca pela negociação dos sentidos sobre *participação*.

O Capítulo 6 se destina às considerações finais.

CAPÍTULO 1

CIDADANIA ATIVA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA: NOVAS QUESTÕES PARA A PSICOLOGIA SOCIAL

Para mim,
mais importante que o Estado é a sociedade,
mais importante que qualquer governo
é a ação da cidadania.
Este é o meu credo.
Entre o presidente e o cidadão, fico com o cidadão
Meu antiestatismo não tem a mesma origem
do pensamento neoliberal.
Sou crítico do Estado porque quero democratizá-lo
radicalmente, submetê-lo radicalmente
ao controle da sociedade, da cidadania.
Não quero o Estado no planalto, mas na planície.
Não quero o presidente, mas o cidadão.
Não quero o salvador, mas o funcionário público
eleito para gerenciar o bem comum.

Herbert de Souza (Betinho)

O advento da modernidade legou ao Estados do ocidente duas configurações que, de modo geral, os estruturaram politicamente: o liberalismo e o republicanismo. No processo de origem desses Estados, passa a ter importância integradora a constituição do status de cidadania, que possibilita a unificação solidária entre seus membros, ao mesmo tempo que legitima a nova ordem política sob um novo regime jurídico, diverso do regime de justificação religiosa. Passamos a conhecer os Estados como “Estados de direito”. Nesse novo regime, a autonomia pública e a autonomia privada são mutuamente pressupostas no “uso adequado das competências como cidadãos” (HABERMAS, 2004: 143). Têm importância para a compreensão da participação política as diferentes concepções de espaço público vigentes, assim como as decorrentes visões de cidadania, especialmente as visões que a psicologia traz, buscando entender a ocupação do espaço público como um exercício da intersubjetividade.

A CIDADANIA COMO ELEMENTO DE LEGITIMAÇÃO E DE INTEGRAÇÃO SOCIAL NOS ESTADOS NACIONAIS MODERNOS

Os Estados nacionais modernos surgem no momento de fortalecimento da burguesia enquanto classe social e econômica, que, apoiada nas revoluções tecnológicas que transformaram a produção de mercadorias, buscou o rompimento com a antiga ordem, a fim de garantir um regime que a favorecesse. Frente ao poder absoluto e despótico personalizado no monarca, a burguesia começa a buscar maneiras de garantir as condições necessárias ao seu desenvolvimento, muitas vezes impedido pelas medidas do rei. Progressivamente, essas necessárias mudanças vão acontecendo na forma de revoluções que derrubam o regime monárquico. Singer (1999: 18) aponta que “as mais importantes revoluções burguesas foram a Revolução Inglesa, do século XVII, a Revolução Norte-americana e a Francesa, quase concomitantes, no fim do séc. XVIII”.

A Inglaterra é a primeira a marcar esta mudança de regime com o *Bill of Rights*, de 1689, que surge no fim da Revolução Gloriosa. Apesar de continuar sendo uma monarquia, o soberano fica subordinado a um parlamento, escolhido por eleições. Em 1776, Adam Smith publica *A riqueza das nações*, e o liberalismo passa a ser a bandeira da burguesia (SINGER, 1999: 31). Na França, como resultado desses postulados liberais e do Iluminismo, ocorre a Revolução Francesa, e a subsequente Assembléia Nacional proclama a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, em 1789 (CAVALCANTI, 1989: 30). O poder do Estado em interferir na vida dos súditos é limitado, e eles são elevados ao status de cidadãos (SINGER, 1999: 18). A Revolução Francesa se destaca entre as revoluções burguesas:

“Assumo como ponto de partida a idéia de que a Revolução Francesa, para além do grande debate sobre as permanências e as rupturas desenvolvido recentemente (ou não), continua sendo o momento fundamental da construção da moderna categoria de cidadania. Independentemente da consideração da própria Revolução como “evento epocal”, ela permanece um momento central na definição das regras do jogo, na fundação do domínio da lei e, portanto, neste sentido, constitui um importante ponto de referência para um estudo sobre o tema da cidadania” (ZIORINO, Vinzia. Ser cidadã francesa: uma reflexão sobre os princípios de 1789. In: BONACCHI e GROPPPI, 1995: 78).

Surge um novo sentido para a cidadania, que tem sua origem na necessidade de garantir os direitos almejados pela burguesia e reconhecidos como benéficos e necessários por todos os outros, inclusive por aqueles que vendiam sua força de trabalho aos burgueses, o operariado.

“Na base da idéia do cidadão revolucionário encontrava-se o princípio de igualdade política e de participação de todos, defendida principalmente por Rousseau ao evocar as noções de cidadania da “pólis” grega e da “civitas” romana.

A partir do século XIX, a ideologia liberal representava a convergência de duas vertentes, constituindo a primeira, a consciência dos direitos do cidadão e, a Segunda (sic), o desenvolvimento dos Estados Nacionais” (CAVALCANTI, 1989: 30).

A proposta liberal sobre a qual a burguesia se baseou para atender os interesses das demais forças oposicionistas era a proposta da “livre competição, da liberdade de iniciativa, da retirada da intervenção estatal nos mercados, que deveriam se auto-organizar tendo por prioridade a defesa do interesse dos compradores (e não dos vendedores)” (SINGER, 1999: 30,31).

A despeito de sua origem à época das revoluções burguesas, a concepção de cidadania caminha para duas vertentes a partir de então:

“Em síntese, na concepção liberal-individualista, a ênfase sobre o *status* favorecia a linguagem das necessidades e direitos individuais, enquanto na concepção cívico-republicana a ênfase sobre a prática favorecia uma linguagem dos deveres, cujo cumprimento é necessário para conferir aos indivíduos o *status* de cidadãos, e os indivíduos são cidadãos enquanto membros de uma comunidade em relação à qual são responsáveis” (OLDFIELD, apud SARACENO, Chiara. A dependência construída e a interdependência negada. Estruturas de gênero da cidadania. In: BONACCHI e GROPPPI, 1995: 229).

O estudo clássico de Marshall

A partir das Revoluções, poderemos encontrar uma análise do desenvolvimento da cidadania na publicação de *Cidadania, classe social e status*, livro de Thomas Humphrey Marshall originalmente publicado em 1963. Nesta obra, considerada já um clássico e referência obrigatória para se discutir a cidadania, Marshall divide o conceito em três partes: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Para ele, portanto, e nas discussões atuais, falar sobre cidadania implica numa discussão sobre três diferentes tipos de direitos e na existência ou não das instituições que lhe dão suporte.

Isto porque, na necessidade de garantir a aplicação de cada tipo de direito, se cria um conjunto de instituições capazes de permitir seu exercício por todos os cidadãos – aqueles que são reconhecidos como merecedores dos direitos –, assim como aquelas instituições que irão fiscalizar e garantir o cumprimento desses direitos. Além disso, a cidadania é entendida por Marshall (1967: 76) como “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*”. A história da conquista da cidadania, portanto, é a história da conquista dos direitos como partes integrantes do status de cidadania. Por exemplo, enquanto os direitos civis eram universais e caracterizavam a cidadania no início do século XIX, não se pode dizer o mesmo dos direitos políticos, que já existiam, mas para uma pequena e privilegiada classe economicamente poderosa. Da mesma forma, Marshall entende que as fundações dos direitos sociais foram lançadas no séc. XIX, mas sua integração no status de cidadania só vai acontecer no séc. XX.

É de importância capital manter em mente que o estudo de Marshall a respeito da constituição do status de cidadania se refere exclusivamente à Inglaterra e que, portanto, todos os cuidados se devem tomar quando se procura comparar a processualidade desse fenômeno em outros contextos, particularmente quando falamos do Brasil. A Inglaterra foi uma nação colonialista e a primeira a experimentar as transformações decorrentes da Revolução Industrial, enquanto que o Brasil foi colônia portuguesa, com um processo de colonização baseado na exploração de riquezas, vindo a se tornar objeto de povoamento bem depois do seu descobrimento. Além disso, os processos de industrialização significativa no Brasil vêm a acontecer séculos depois de terem ocorrido na Inglaterra.

Para Carvalho (2002: 12), a seqüência inglesa em que os direitos foram adquiridos advém de uma lógica que permite compreender

“a solidez do sentimento democrático e a maior completude da cidadania nos países do ocidente europeu e nos Estados Unidos. A cidadania foi uma construção lenta da própria população, uma experiência vivida:

tornou-se um sólido valor coletivo pelo qual se achava que valia a pena viver, lutar e até mesmo morrer”(CARVALHO, 1992: 96).

No Brasil, o surgimento dos direitos diferiu da Inglaterra na ordem em que são instituídos e na maneira com que foram conquistados. Vejamos como se deu cada caso.

Marshall (1967) procura constituir a história do que modernamente se entende por cidadania. Portanto, analisa seu surgimento na modernidade, ainda que ele reconheça a possibilidade de se encontrar nas cidades medievais exemplos de uma cidadania genuína. A diferença é que ele procura se debruçar sobre uma cidadania de alcance nacional.

Direitos civis: cidadania = liberdade

Suas origens remontam ao séc. XII, com o surgimento dos tribunais e a justiça real, para a defesa dos direitos civis do indivíduo – como eram assim concebidos (p. 64). Os tribunais de justiça são considerados como as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis. A natureza e a especificidade dos direitos civis se encontram nas proposições burguesas liberais, que garantem a liberdade do indivíduo frente ao poder do Estado: liberdade de ir e vir; liberdade de imprensa, pensamento e fé; direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça (p. 63). É graças ao filósofo inglês John Locke que se pode pensar no indivíduo como o início de tudo, principalmente como o centro das relações na sociedade, protegendo-o das próprias ações despóticas do Estado (MONDAINI, 2003: 129), uma vez que se tratava de vencer a monarquia absolutista imperante na Europa Ocidental.

O estabelecimento dos direitos civis no status de cidadania pode ser circunscrito ao período do séc. XVIII, mas alcança acontecimentos como a Revolução Inglesa (1640-1688), passa pela Revolução Francesa (1789) e se considera completo já em 1832. Os tribunais desempenharam um importante papel nesse período, uma vez que lutaram contra o Parlamento em defesa dos direitos individuais em uma série de processos que se tornaram famosos. Como exemplo, basta lembrar que o direito a trabalhar não era universal, ou seja, não se podia trabalhar na ocupação que se desejava e no lugar de preferência. Havia uma lei que destinava certas ocupações a certas classes sociais e regulamentos locais que só permitiam emprego aos habitantes de sua cidade, excluindo os de fora. Havia também uma tradição em que o aprendizado funcionava como elemento de exclusão, sendo destinado somente a escolhidos e não estando disponível a quem quisesse. Com a interferência dos tribunais e o novo espírito da época segundo o qual “as restrições eram uma ofensa à liberdade do súdito e uma ameaça à propriedade da nação” (MARSHALL, 1967: 67), os direitos civis, baseados na liberdade individual, se firmaram como parte constituinte do status

de cidadania. De tal forma que os termos “liberdade” e “cidadania” eram semelhantes nas cidades.

Foi o filósofo inglês John Locke quem criou as fundações dessa nova liberdade, procurando contrastar-se com Thomas Hobbes. Este constrói um contratualismo que valoriza mais o direito à vida que à liberdade. Se todos os homens são livres, mas tão livres que podem ameaçar a vida uns dos outros, então é melhor firmar um pacto abrindo mão desta liberdade em prol da preservação da vida. O Estado absoluto é concebido por este pacto entre os homens a fim de garantir o necessário controle da liberdade. Locke coloca o indivíduo à frente, questiona o poder absoluto e afirma o primado da liberdade e da não-intervenção do Estado. O indivíduo deve ter garantidos um conjunto de direitos que o protejam das ações despóticas do Estado. Este novo contratualismo liberal de Locke funda uma nova era, que pode ser considerada a Era dos Direitos. Para Locke, os indivíduos dotados de racionalidade possuem “direitos naturais”: vida, liberdade e bens, que ele agrupa sob o termo “propriedade”. O papel do poder político, neste novo “contrato social”, nada mais é que o de fazer leis para regular e preservar a propriedade. E a garantia de que o poder político vai se submeter a esse novo papel é conseguida pela sua fragmentação. O poder político só é legítimo na medida exata em que preserva a “propriedade”; em caso contrário, tornando-se tirânico, o novo contrato garante o “direito de resistência” (MONDAINI, 2003: 128-130).

Os direitos políticos: do peso econômico ao status pessoal

O surgimento dos direitos políticos ocorre quando os direitos civis já estavam consolidados no status de cidadania. Seu período de formação se inicia no séc. XIX. Mas tem o caráter que os direitos civis tiveram no seu próprio início: (os direitos políticos) não consistem “na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população” (MARSHALL, 1967: 69). Os direitos políticos não estavam ainda incluídos nos direitos de cidadania. Eram privilégio de uma classe economicamente privilegiada de número limitado. Sua ampliação ocorreu através de cada lei de reforma que foi sendo promulgada. Era, porém, possível a qualquer cidadão (ou seja, qualquer pessoa com liberdade em possuir bens, trabalhar onde e com que quisesse, firmar contratos), angariar recursos suficientes para adquirir uma propriedade e passar a gozar dos direitos políticos associados a esses feitos econômicos, coisa que não muitos alcançavam.

Os direitos políticos são enfatizados por Marshall em torno do direito a votar, que só foi conquistado às mulheres inglesas em 1918 (p. 70), e a assumir cargos públicos.

Direitos sociais

Os direitos sociais, que Marshall (1967) localiza terem se concretizado como constituintes do status de cidadania no séc. XX, têm uma história semelhante aos demais. Eles surgem entrelaçados e sua passagem para elementos determinantes de cidadania se dá mais pela universalização de algo que já existia do que pela criação de algo totalmente novo.

A própria concepção de direitos civis como determinantes da cidadania impedia a expansão dos direitos sociais, como a *Poor Law*. Esta “Lei dos Pobres” procurava regulamentar os salários, o que contrapunha à concepção individualista e liberal de direitos civis, que permitiam o direito de trabalhar onde e em que se desejasse, sob um contrato de trabalho livremente estipulado entre as partes. As leis de regulamentação das atividades fabris – as *Factory Acts* – também têm uma tendência contraditória.

“Embora, de fato, tenham levado a uma melhoria das condições de trabalho e a uma redução das horas de trabalho em benefício de todos aqueles empregados nas indústrias por elas regidas, negaram-se, meticulosamente, a dar essa proteção diretamente ao homem adulto – o cidadão *par excellence*. E assim o fizeram por respeito a seu *status* como cidadão com base na alegação de que medidas protetivas (sic) coercivas afrontavam o direito civil de efetuar um contrato de trabalho livre” (MARSHALL, 1967: 72-73).

De forma contraditória, aqueles que tinham a proteção dos direitos sociais vinculados a tais leis a tinham justamente por não serem considerados cidadãos (ou seja, capazes de exercerem seus direitos civis), que eram as crianças, as mulheres, os pobres, os doentes e os idosos. Os direitos sociais tiveram suas fundações lançadas, em sua maior parte, no séc. XIX, mas era-lhes negado o reconhecimento como parte integrante do status de cidadania.

Legitimação e integração social

Com o fim dos regimes monárquicos, também termina o poder normativo das tradições religiosas, que coincide com o período do Renascimento e do Iluminismo. O poder monárquico personificado na figura do rei tirava sua legitimação do fato de que Deus e seus mandamentos demandam uma obediência imediata, pela própria autoridade que lhes cabia enquanto elementos transcendentais e onipotentes. Esse caráter normativo se encarna na figura do monarca como servo desse poder sobrenatural, sendo considerado, portanto, portador de um poder ilimitado por ser reflexo da vontade de Deus.

“(...) os mandamentos morais são interpretados como manifestações da vontade de um Deus *onisciente* e absolutamente *justo e bondoso*. Os mandamentos não surgem do arbítrio de um todo-poderoso, mas são manifestações da vontade de um sábio deus criador, que é também um deus salvador justo e bondoso. A partir das duas dimensões da ordem da criação e da história da salvação podem ser obtidos fundamentos

ontoteológicos e soteriológicos para o fato de os mandamentos divinos serem dignos de aceitação” (HABERMAS, 2004: 19).

As transformações desse período histórico estão marcadas pela transformação das sociedades ocidentais de monolíticas para pluralistas em termos ideológicos e religiosos. A Reforma Protestante é um sinal desse movimento. Com isso, a base de legitimação de uma moral (aquilo que se considera como o bem viver) e de uma política centradas na figura do monarca se decompõem. Habermas (2004: 21) observa que as regras morais que pretendem ter validação para todos não podem mais ter como base de explicação fundamentos e interpretações que pressuponham a existência de um deus transcendental, criador e salvador. O que antes trazia a fundamentação da ordem vigente passa a se esvaziar de valor legitimador, ficando então o poder político do Estado órfão de valorização. Este autor ainda nos lembra que “a desvalorização de conceitos metafísicos básicos (...) também está relacionada com um deslocamento da autoridade epistêmica, que passa das doutrinas religiosas às modernas ciências empíricas” (HABERMAS, 2004: 21).

A solução que o Estado encontrou para esses desafios acontece com a mobilização política de seus cidadãos. O problema da integração social impõe que os membros de um Estado tenham uma base de unificação que não fique refém de características ditas naturais, como uma origem comum, uma cultura ou língua comuns. Os Estados modernos são marcados pelo pluralismo ideológico, que reúne, amiúde, pessoas de origens, culturas e línguas diversas. Assim, garantir o status de cidadania com todos os direitos que a esse status se vinculam a qualquer pessoa presente dentro dos limites de um dado Estado-nação possibilita que prevaleça a condição de membro integrante do Estado, pois aos cidadãos é garantida a participação no exercício da autoridade política.

“Uma participação democrática que se impõe passo a passo cria com o *status* da cidadania uma nova dimensão da *solidariedade* mediada juridicamente; ao mesmo tempo, ela revela para o Estado uma fonte secularizada de *legitimação*. (...) Com a mudança da soberania baseada no príncipe para a de cunho popular, esses direitos dos súditos transformam-se em direitos do homem e do cidadão, ou seja, em direitos liberais e políticos de cidadania. Do ponto de vista de uma tipologia ideal, tais direitos garantem não só a autonomia privada, mas também a autonomia política, que em princípio é atribuída com igualdade a cada um. (...) Esse processo conduz a uma codificação dupla da cidadania, de tal modo que o *status* definido pelos direitos dos cidadãos assume ao mesmo tempo o significado de pertença a um povo culturalmente definido. Sem essa interpretação cultural dos direitos de cidadania, o Estado nacional quase não teria encontrado forças durante seu surgimento para constituir um novo plano de integração social, mais abstrato, pela via do estabelecimento da cidadania democrática” (HABERMAS, 2004: 134-136).

A participação dos cidadãos no exercício da autoridade política implica em reconhecer sua autonomia política em poderem se compreender como autores das leis às quais se submetem como destinatários. Dessa forma, a pessoa pode ser cindida em uma identidade pública de cidadão e em uma identidade não-pública da pessoa em particular. Uma é defendida pelos direitos políticos de participação e comunicação e a outra por direitos liberais à liberdade. Esse estabelecimento de limites entre autonomia pública (de legislador) e autonomia privada (de destinatário da lei) contradiz a instituição republicana e a experiência histórica, pois os limites ainda estão em processo.

“A relação dialética entre autonomia privada e pública só se torna clara por meio da possibilidade de institucionalização do status de um cidadão como esse, democrático e dotado de competências para o estabelecimento do Direito, e isso somente com o auxílio do direito coercivo. No entanto, porque esse direito se direciona a pessoas que, sem direitos civis subjetivos, não podem assumir de forma alguma o status de pessoas juridicamente aptas, as autonomias privada e pública dos cidadãos pressupõem-se *reciprocamente*. Como já mencionamos, os dois elementos já estão entrelaçados no conceito do direito positivo e coercivo: não haverá direito algum, se não houver liberdades subjetivas de ação que possam ser juridicamente demandadas e que garantam a autonomia privada de pessoas em particular juridicamente aptas; e tampouco haverá direito legítimo, se não houver o estabelecimento comum e democrático do Direito por parte de cidadãos legitimados para participar desse processo como cidadãos livres e iguais” (HABERMAS, 2004: 91).

Estas são as duas configurações políticas da modernidade: o liberalismo político tem, como preocupação central, a busca de um consenso que assegure liberdades iguais a todos os cidadãos, a despeito do pluralismo. O foco no respeito aos direitos do indivíduo permite que se respeitem as visões de mundo em particular, tolerando-as como fonte de diversidades racionais de opinião (cf. HABERMAS, 2004: 97). Nele, o indivíduo e a condução individual da sua vida devem ser defendidos das intervenções do poder estatal. Legalmente, as pessoas jurídicas privadas têm preservada sua liberdade para conduzir sua própria vida, garantindo a autonomia privada. Assim, à autonomia pública cabe possibilitar a autodeterminação pessoal das pessoas em particular. O republicanismo intui que a liberdade de um indivíduo une-se à de todos os outros. Todos são considerados livres e iguais e têm que se entender em conjunto, criando leis às quais se sentem individualmente vinculados como seus destinatários. A chave para a garantia de liberdades iguais está no uso público da razão legalmente institucionalizado (cf. HABERMAS, 2004: 122-123).

ESFERA PÚBLICA E ESFERA PRIVADA

Tanto a autonomia privada quanto a autonomia pública pressupõem a ocupação dos espaços correspondentes dos cidadãos. Essas autonomias se concretizam nos correspondentes espaços. Jovchelovitch (2000: 46-47) nos lembra que aquilo que consideramos como público foram formadas a partir das transformações do que se convencionou chamar esfera pública burguesa, mas que as origens mais profundas podem ser encontradas na experiência da polis grega. Afinal, foi com o surgimento da cidade-estado grega que a vida política e a vida domiciliar começaram a existir como entidades independentes. Trazendo as contribuições do livro *A condição humana* de Hannah Arendt, Jovchelovitch nos explica que o espaço público significava o espaço da palavra e da ação, enfrentando questões de interesse coletivo que não podiam ser resolvidas através dos mecanismos da vida privada, domiciliar, que considera apenas os interesses e necessidades das pessoas que conviviam no mesmo espaço comum, no ciclo da vida que vem com o nascimento e se vai com a morte. É através da sua capacidade para produzir, manter e transformar uma história preservada em artefatos e em narrativas de ações humanas que o espaço público garante sua imortalidade.

“Se as pessoas estivessem sempre isoladas em seus espaços privados no mundo, nem a história, nem a vida política seriam possíveis. São os encontros que a esfera pública engendra que fornecem as condições não apenas para estabelecer as preocupações comuns do presente, mas também para identificar o que o presente deve ao passado e quais as esperanças que nutre em relação ao futuro” (JOVCHELOVITCH, 2000: 50).

Esta autora continua o resgate de Arendt quando nos diz o que o termo público significa: 1º) é aquilo que pode ser visto e escutado por todos, do qual se faz a maior publicidade possível; 2º) é aquilo que diz respeito ao que é comum a todos, diferenciando do que é privado, de interesse particular (2000: 49). Sendo assim, o espaço público garantia a possibilidade da relação dialógica, na busca de um consenso, na presença da diversidade e da pluralidade.

Na Idade Média, não havia uma noção de poder público, uma vez que não se conhecia, ou era pouco usual a distinção entre público e privado. O poder para governar estava ligado a atributos pessoais do senhor feudal, que derivavam da propriedade da terra ou de linhagem aristocrática. Através de um processo gradual que envolveu a luta da burguesia para afirmar-se como alternativa à ordem feudal, elementos da autoridade passam a ser dicotomizados, sendo que o primeiro deles foi o da autoridade religiosa, que passa à autonomia privada com as mudanças que a Reforma Protestante levou a cabo. A partir daí, outras mudanças acontecem:

“O orçamento do estado separou-se das despesas privadas da casa do senhor e a burocracia, o exército, e, em alguma medida, as instituições

legais obtiveram independência em relação à esfera privada da corte. (...) O poder da nobreza passa para órgãos da autoridade pública, parlamento, e instituições legais. (...) O público, então, passa a ser o estado” (JOVCHELOVITCH, 2000: 54).

A partir de então, privado passa a ser qualquer coisa excluída da esfera pública, de onde surge a sociedade, que vai ter na “sociedade civil” a instância constituída por cidadãos privados que se confrontam com o poder público. Assim, temos as condições que vão permitir o desenvolvimento do modelo liberal da esfera pública burguesa. Continuando com as contribuições de Jovchelovitch, vemos que ela se utiliza do livro *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, da autoria de Jürgen Habermas, que nos diz que a esfera pública burguesa é constituída por indivíduos privados que se reúnem para formar um público. Indivíduos privados são atores da “esfera privada que envolve tanto a troca de mercadorias como de trabalho social” (JOVCHELOVITCH, 2000: 55). Mais claramente, essa nova esfera pública só pode surgir devido aos elementos próprios do desenvolvimento do capitalismo moderno. Uma esfera pública em que os cidadãos buscam participação política através do diálogo fundamentado na racionalidade dos argumentos em questão requer que esses mesmos cidadãos tenham grande preparação e estejam familiarizados com o uso público da razão. Alguns dos elementos próprios do desenvolvimento do capitalismo moderno são citados como elementos que contribuíram para o surgimento desse cidadão: a independência econômica tanto dos trabalhadores quanto dos proprietários dos meios de produção, a emergência de uma imprensa livre, o crescimento de locais públicos como cafés, salões literários, pubs, propícios para trocas e discussões, a alfabetização de grandes quantidades da população e o estímulo à reflexão crítica através de livros e literatura (2000: 55-56).

Além do uso público da razão para negociar questões de interesse comum, outro ponto central dos novos princípios que o público burguês apresenta para opor-se ao antigo regime diz respeito à prestação de contas que o estado passa a ter de fazer perante a sociedade, de forma que a própria ação do estado deveria estar submetida ao escrutínio da opinião pública. Além disso, abre-se a porta para que a sociedade possa informar aos agentes do estado seus interesses e necessidades através de canais legalmente institucionalizados, como a liberdade de imprensa, de palavra e de direito à reunião, o que dá especial ênfase aos meios de comunicação de massa.

Jovchelovitch (2000: 57ss) levanta um conjunto de críticas feitas por diversos autores às descrições de Habermas. Essas críticas se centram no fato de que a esfera pública burguesa jamais materializou seus pressupostos. Mas, segundo Jovchelovitch, a crítica às irrealizações da esfera pública burguesa deixam de considerar que, a despeito de não cumprir com todos os

princípios que diz defender, esses princípios são, eles mesmos, fatos históricos, que serviram e ainda servem como um

“... conceito-guia no projeto político de estabelecer uma democracia radical. (...) É uma idéia que, necessariamente, traz à tona todos os problemas associados com a desigualdade e a distribuição do poder nas sociedades ocidentais. Mas ao mesmo tempo, ela também pode ser um canal para a promoção do diálogo, do entendimento e do sentido de comunidade” (JOVCHELOVITCH, 2000: 60).

INTERSUBJETIVIDADE

Jovchelovitch (2000: 60) nos dá ainda um último auxílio ao nos lembrar que os elementos constitutivos da esfera pública podem ser vistos sob a ótica psicossocial da intersubjetividade. Podemos dizer que a coletividade não se divide entre o institucional e o individual, mas sim entre a esfera pública e a esfera privada, sendo essas instâncias os limites mesmos da intersubjetividade. Christlieb (1994: 51) nos guia pelos caminhos da intersubjetividade. Primeiro, percebemos que não há forma de relacionar diretamente a realidade subjetiva individual com a realidade objetiva institucional. É preciso um mediador que não se encontra nem dentro dos indivíduos e nem fora, mas *entre* os indivíduos e as instituições, cuja natureza é totalmente diferente dos outros dois termos e que é feita de *comunicação*, ou seja, de símbolos, significados e sentidos que têm como sujeito a coletividade (grifos do autor).

A psicologia social tem operado tradicionalmente no âmbito da esfera privada, a despeito de que todas as mudanças que transformam a vida da coletividade aconteçam na esfera pública. Partindo de uma psicologia social que se situe primordialmente no âmbito público, criticando e propondo mudanças sobre as estruturas globais da sociedade, poderemos esperar que os sistemas e instituições da sociedade possam transformar-se de forma a mudar o espaço público e, conseqüentemente, o privado também (CHRISTLIEB, 1994: 60). Como um discurso coerente e portador de sentido, a psicologia social acaba tendo esse papel frente à coletividade. Isso porque existem diversas intersubjetividades. Existem, de fato, diversas estruturas de interpretação que constituem mundos de intersubjetividade distintos, com suas próprias redes de comunicação, que os tornam incompreensíveis entre si. Em conjunto as intersubjetividades formam a cultura em geral, ou o sistema cultural da sociedade, cuja função, de cada uma e de conjunto, é de conferir sentido à vida. Em número, contudo, elas são poucas (CHRISTLIEB, 1994: 68-69): as artes, as ciências e a filosofia, a cotidianidade, a religião. Todas têm seus grupos específicos, geram tipos peculiares de conhecimento e utilizam linguagens e códigos especiais que só são acessíveis para aqueles que as freqüentam,

além de cada uma configurar um tipo de ontologia: homo artístico, homo científico, etc. Para Christlieb (1994: 70), a política não pode se constituir em uma intersubjetividade.

“Ela se refere à organização da coexistência da coletividade, ao acordo prático dos cidadãos, e nesse sentido é precisamente o núcleo da vida cotidiana, independentemente das distorções ideológicas de que é objeto.”

Referir-se à política é referir-se à vida cotidiana. Para a psicologia social, a intersubjetividade não é uma lógica da linguagem, da realidade, da verdade, nem da investigação, ou seja, do conhecimento, mas sim uma *lógica da coexistência* ou consenso coletivo (grifos do autor). “A cultura cotidiana é o sentido conferido que resta quando se retiram outros âmbitos da cultura, é a intersubjetividade que permanece quando se retiram as outras”. A comunicação cotidiana é acessível a todos que dela participam. Dessa forma pode-se expressar o conhecimento auto-reflexivo que os humanos fazem de si mesmos, cujo sentido pode servir para argumentar, validar, justificar, ou ainda refutar, as normas, éticas, morais, instituições e demais formas de proceder humano. Ainda, as outras intersubjetividades sofrem um processo de filtragem para o seio da cultura cotidiana, de forma que podemos encontrar fragmentos de filosofia, arte, etc., como símbolos recorrentes na cotidianidade, mesmo que processados sob a lógica do senso comum. A função da estrutura de comunicação reside em sua capacidade em fazer com que todo pensar, sentir e agir de qualquer participante sejam reconhecidos por sua coletividade. Essa estrutura de comunicação é composta pelas coisas de uso diário, como ruas e edifícios, formas de falar e entoar, de rir e chorar, hábitos e costumes, etc. “Em suma, as coisas nas que a gente ‘entra’ quando ‘sai’ de seus afazeres especializados e produtivos” (CHRISTLIEB, 1994: 72-73).

“Posto que a última interpretação se enuncia em linguagem ordinária, sua atualização ou realização implica então que qualquer sujeito social, qualquer participante da coletividade, pode ser capaz de argumentar e debater irrestrita e livremente, sem engano nem auto-engano, sem condutas interessadas e estratégicas, e sem distorções comunicativas, isto é, que um consenso coletivo baseado na comunidade ilimitada de interpretação deve ser produzido sem coação alguma” (CHRISTLIEB, 1994: 66-67).

O autor fala de uma forma mais simples: o povo, as pessoas (“la gente”, que ele também chama “la sociedad civil”) é quem diz a si mesmo quem é, que fazer com seus recursos, qual é sua realidade e como organizar sua coexistência, cabendo à psicologia social se utilizar de recursos como o descobrimento, a criação, história e projeto para analisar a realidade intersubjetiva da vida cotidiana da coletividade e interpretar o sentido que articula os símbolos e significados vivos na sociedade civil (sic, CHRISTLIEB, 1994: 61-62).

PSICOLOGIA SOCIAL E CIDADANIA

Cidadania é um termo presente em diversos campos da ciência, além de constituir o repertório lingüístico de diferentes relações sociais do cotidiano. Partindo da linguagem jurídica de contratos e das relações com os representantes da Lei (sejam eles advogados em seus diversos papéis como promotores, defensores ou juízes, ou policiais e oficiais de justiça), passa pela boca dos representantes políticos em seus discursos, campanhas e programas de governo, com direito a uma passagem quase que constante pela mídia (tanto faz se impressa, rádio ou televisionada) em suas mais variadas modalidades (publicidade, entretenimento, jornalismo, etc.), chegando às conversas do dia-a-dia das pessoas. Falar de cidadania e do status de ser cidadãos é uma coisa disseminada em nossas sociedades ocidentais. Aqui no Brasil existe uma expressão típica: “ser um cidadão de bem”, como a forma aceita de como ser uma boa pessoa, ou seja, ser reconhecido pelo cumprimento e respeito às leis. Ainda há outras formas de uso do termo, mas o importante a salientar neste momento é que, por estar disponível como repertório lingüístico para uma variedade de usos em diversos campos, cidadania está impregnada de sentidos, o que podemos chamar de polissemia. Buscar os sentidos circulantes de cidadania dentro do campo da psicologia social é uma das maneiras possíveis de circunscrever a questão, sendo que existem muitas outras possíveis e válidas.

O termo tem sido usado na psicologia como substantivo adjetivador, no sentido de qualificar ações específicas junto a pessoas em situação de vulnerabilidade social e física. Assim, não é difícil encontrar relatos em que profissionais relatam seus casos de promoção de cidadania junto a jovens infratores, ou a portadores de deficiência mental, ou qualquer outro semelhante. Basta que se busque em qualquer periódico nacional de psicologia e encontraremos o termo *cidadania* sendo usado muitas vezes, inclusive no título dos artigos. Efetuando a leitura do mesmo, entretanto, dificilmente voltaremos a reencontrar o termo, que, no caso, foi usado mais para qualificar o sentido da atuação do profissional enquanto via de acesso a direitos das pessoas atendidas, do que propriamente uma confirmação das características vinculatórias recíprocas entre os cidadãos e o Estado. Passa mais pela ótica da subjetividade e do indivíduo do que propriamente da intersubjetividade e do coletivo. Podemos admitir que o sujeito é, sim, portador de direitos, mas essa não é a única forma de ver o tema; abster-se de dizer que existem outras formas e privilegiar uma opção específica já implica em posicionamentos e posturas assumidas, cujas repercussões políticas implicam na manutenção de uma situação de privilégios de poucos que tem perdurado há muito.

A psicologia social tem buscado uma forma de considerar a cidadania na sua condição de elemento caracterizador das relações recíprocas entre a sociedade e o Estado. Sem desconsiderar contribuições de outras ciências, toma a intersubjetividade como elemento

principal de análise e busca, assim, reconfigurar o papel do indivíduo na construção da subjetividade, entendendo que esse indivíduo só se faz enquanto tal como membro de uma sociedade. Visa, portanto, a uma complexificação da constituição da subjetividade, não apenas dependente das relações primárias, mas imiscuída nesse fluxo de mão dupla que são as relações sociais. Dessa forma, as relações entre as pessoas e a sociedade como um todo podem ser vistas de forma dialética, entendendo que umas e outra se constroem mutuamente. Em decorrência, cidadania não é mais vista apenas como um elemento adjetivador de práticas psicológicas, nem pode ser apenas um inventário de direitos e deveres que cada um tem enquanto elemento integrante de um Estado. Nesse sentido, cidadania passa a ser uma forma de se recortar os fenômenos sociais que se querem compreender tendo como ênfase as noções de direitos e deveres, não como garantias instituídas por leis, mas como artefatos sociais de troca e reciprocidade, seja entre indivíduos, grupos organizados ou não, a sociedade como um todo e/ou o Estado, trocas essas que podem estar marcadas pelo conflito, uma vez que a economia da distribuição de direitos e deveres implica na repartição de poder, fazendo os que o detêm lutarem para o preservarem, enquanto os que pouco têm lutam para conquistarem mais.

Assim, uma das diversas formas de se considerar a cidadania é destacando seu caráter de estratégia política, o que implica a consideração que ela é um elemento construído histórica e socialmente, definida por interesses e práticas concretas de luta, sofrendo contínua transformação (DAGNINO, 1996: 107). Buscando superar uma visão liberal da cidadania, Dagnino aponta para uma nova conceituação de cidadania, fruto das lutas de nosso tempo, premente de se fazer conhecer e se disseminar, contrapondo com a visão liberal.

Essa nova cidadania vem de referências comuns à da visão liberal, o que explicaria uma semelhança de vocabulário entre ambas, mas ela pode ser diferenciada em seus pontos principais: (1) A nova cidadania trabalha com uma nova noção de direitos, na qual todos têm direito a ter direitos, no sentido de que lutas de grupos específicos determinam direitos específicos, e não meramente formais e universais. Isso implica numa disputa por poder definir aquilo que pode se tornar direito. Se a nova noção de direitos implica em reconhecer que existem direitos específicos, temos o corolário de que necessitamos de uma noção que garanta direitos à diferença, contrapondo com o tradicional direito à igualdade, uma vez que existem grupos sociais que demandam tratamento diferenciado para que tenham igualdade de oportunidades frente às enormes disparidades sociais construídas secularmente. (2) A nova cidadania só pode ser assim exercida se, no lugar de pessoas passivas que aguardam os benefícios de um Estado pródigo para a superação de sua condição de miséria, tivermos sujeitos sociais ativos, que definem e lutam por aquilo que consideram seus direitos, o que

torna a nova cidadania uma proposta estratégica às pessoas em situação de vulnerabilidades sociais. (3) A nova cidadania não se restringe a apenas conquistar um conjunto de direitos no plano formal-legal. Ela é uma proposta de sociabilidade, que comporta um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis, e não apenas na incorporação ao sistema político no seu sentido estrito. (4) A nova cidadania transcende o foco privilegiado da relação com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, contrapondo com a concepção liberal, e incluindo fortemente a relação com a sociedade civil. O reconhecimento formal de direitos pelo Estado não encerra a luta pela cidadania. Importa mais reconhecer o espaço da sociedade civil como arena política de forma a instaurar um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação, incluindo não só a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, de outro lado, a sociedade como um todo, num aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles. (5) A nova cidadania transcende outro ponto central do conceito liberal no que diz respeito à cidadania enquanto elemento de acesso, inclusão ao sistema político, porque, na verdade, a nova cidadania propõe que se tenha o direito mesmo de participar da definição desse sistema, de forma que as pessoas possam definir aquilo no que querem ser incluídas, não considerando que exista um sistema político autônomo e hegemônico, mas que a definição do que pode ser considerado como sistema político esteja em negociação, possibilitando a inclusão de elementos tradicionalmente não reconhecidos como constituintes desse sistema. Isso implica em modificações radicais na sociedade e na estrutura das relações de poder que a caracterizam, realizadas pelas pessoas em situação de vulnerabilidade, na medida em que se utilizem da cidadania enquanto uma estratégia política, enquanto sujeitos autônomos e ativos. Por outro lado, também se incluem nessa perspectiva novas práticas políticas onde os setores populares e suas organizações conquistaram espaço para uma participação efetiva na gestão das políticas públicas. Como exemplos expressivos, temos os conselhos gestores e o próprio orçamento participativo. Essas experiências apontam que há uma redefinição dos modos como se dão as relações Estado-sociedade. (6) A nova noção de cidadania pode servir como quadro referencial complexo e aberto para dar conta da diversidade de questões emergentes nas sociedades latino-americanas, que diz respeito à articulação do direito à igualdade com o direito à diferença, de forma a incorporar dimensões da subjetividade (DAGNINO, 1996: 107-113).

CAPÍTULO 2

PSICOLOGIA SOCIAL, PARTICIPAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS

Um dos sinais da época atual é a idéia de participação, o direito que todas as pessoas têm de participar na construção de seu próprio bem comum. Por esta razão, um dos mais perigosos abusos da época atual é a repressão, a atitude que quer dizer, “Somente nós podemos governar, ninguém mais; livremo-nos deles”. Todos podem contribuir o tanto que puderem, e assim a confiança é alcançada. O bem comum não será atingido excluindo pessoas. Não podemos enriquecer o bem comum de nosso país negligenciando aqueles pelos quais não nos preocupamos. Temos que tentar tirar todo o bem que há em cada pessoa e tentar desenvolver uma atmosfera de confiança, não pela força física, como se lidássemos com seres irracionais, mas com uma força moral que arrasta o bem que está em cada um, especialmente em jovens comprometidos. Assim, com todos compartilhando suas vidas interiores, suas responsabilidades, suas próprias maneiras de ser, todos podem construir a bela estrutura do bem comum, o bem que construímos juntos e que cria as condições da gentileza, da confiança, da liberdade, da paz. Então poderemos, todos juntos, construir a república – a *res publica*, o interesse público – que pertence a nós todos e que todos temos o dever de construir.

Bispo Oscar Romero

10 de Julho de 1977

Este trabalho pretende ter como objeto principal a participação popular, especificando a sua forma de ser concebida e co-construída no âmbito do orçamento participativo. Compreendendo que existem diversas formas de se considerar o que é a participação popular, a pesquisa procura mostrar como ela é vista de forma particular no processo do orçamento participativo, mas também cabe compreender as diversas formas com que ela foi concebida. Este capítulo vai nos trazer algumas visões, assim como nos mostrar o papel dos movimentos sociais na construção do objeto de estudo. Na Europa, os movimentos sociais têm sido considerados como componentes importantes nas tentativas de superação da democracia liberal estabelecida (limitada ou convencional) para o advento de uma democracia radical (ou participativa; VIOLA e MAINWARING, 1987: 104). Cabe salientar que essas informações partem da área acadêmica, mas a metodologia desta pesquisa valoriza os conhecimentos cotidianos que são produzidos através das vias discursivas que as pessoas utilizam no cotidiano. Essas informações são importantes, portanto, para nos possibilitar uma leitura intersubjetiva desse conhecimento circulante, que será abordado em capítulos futuros.

POLISSEMIA DE *PARTICIPAÇÃO*

Falar em participação implica em mergulhar numa incrível diversidade de sentidos. Isso já está claro. O aumento expressivo do uso do termo em todos os canais de comunicação, além de sua maior frequência nas conversas cotidianas das pessoas demonstram que a opinião pública aumentou seu interesse sobre o tema, o que é muito bom. Ao mesmo tempo, pelo aumento do uso do termo, podemos também notar que houve a perda do significado mais preciso sobre o que é a participação. O termo pode ser usado de formas as mais diversas, algumas inclusive tendentes à diminuição da participação, não ao seu aprimoramento. O que nos possibilita considerar os diversos sentidos, ou seja, a polissemia em que pode ser usado, diferentemente do significado. Sentidos são dados pelos usos, pelas relações pessoais. Significados são fixados ao longo do tempo, são estáveis por um dado tempo, até que se acumulem as mudanças pontuais cotidianas ao longo do tempo para que, finalmente, se acrescente ou se mude o significado. Este é o fenômeno que estabelece quais palavras e com que definições aparecerão nos dicionários ao longo dos anos.

Mas é preciso reafirmar, como forma de tornar evidente que os usos que se podem fazer devido a essa polissemia nem sempre são desinteressados. Principalmente quanto o sentido em questão diz respeito à partilha do poder, pois, quando se ocupa algum espaço, este está sendo ocupado em detrimento de alguém, que deixa de ocupá-lo para cedê-lo (DEMO,

2001: 2). O conflito para estabelecer um sentido vigente de participação é também uma forma de disputa de poder, em que se pode perceber quais interesses têm a maior proteção do poder de acordo com o sentido prevalecente de participação que é vigente, sem detrimento de demais sentidos, mesmo que contraditórios. Falar em participação pode ter vantagens tanto para quem busca distribuir mais equitativamente o poder quanto para quem deseja mantê-lo em posse de um pequeno grupo, pois ela pode ser usada tanto para promover a igualdade como para garantir uma situação de controle de muitos por alguns (BORDENAVE, 1983: 12). Dagnino (2002: 282) avalia que a natureza da maioria dos conflitos entre sociedade civil e Estado está na partilha efetiva do poder, o que a faz retomar a importância das diversas concepções sobre a natureza da “participação da sociedade civil”. Conceber a participação como ausência de poder esconde a ótica de que ela é outra forma de poder. Portanto, só se pode dizer que um processo é verdadeiramente participativo se houver alguma mudança na estrutura das desigualdades (DEMO, 2001: 22). Dagnino (2002: 282) contribui para um entendimento mais geral a respeito das diferentes concepções sobre a participação que virão a seguir: de forma paradigmática, podemos colocar de um lado a “resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas”, enquanto que do outro temos a “insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas”.

PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA

Vimos anteriormente como Habermas (2004) considera como algo implícito ao status de cidadania a participação nas decisões que venham a atingir a todos. Marshall (1967) baseia seu modelo de cidadania como conjunto de direitos divididos em três aspectos, sendo que a participação política está restrita aqui em poder escolher os dirigentes através do voto e de assumir cargos públicos como funcionário do poder estatal. Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000) salientam que o uso do termo designa um conjunto variado de atividades, que são próprias das democracias ocidentais, tais como o próprio voto, a militância em partidos políticos, a presença em comícios políticos, demonstração de apoio a determinado candidato a cargo público. Nos lembram também que essa participação tem diferentes interpretações quando pensamos no grau de participação, se como simples espectador ou como um importante protagonista (2000: 888).

Bordenave (1983: 14) e Kliksberg (1997: 156-157) advogam a aplicação de processos participativos e da descentralização do poder de decisões como meios adequados e mais eficientes para lidar com os problemas dos países em desenvolvimento, como a pobreza e a exclusão social. Mais do que um instrumento para a solução de problemas, a participação tem

que ser vista como uma verdadeira necessidade fundamental do ser humano, de forma que possamos vê-la em suas duas bases complementares: a base *afetiva* – na qual a participação implica em sentirmos prazer em fazer coisas com outros – e uma base *instrumental* – em que a participação é a maneira mais eficaz e eficiente de fazer coisas (BORDENAVE, 1983: 16). Benevides (1991: 17) vai nos lembrar que a idéia da participação popular está vinculada à organização de conselhos populares e, principalmente, à mobilização popular em movimentos sociais. Porém, ela ressalva que, apesar dos movimentos sociais e populares constituírem formas importantes e necessárias de participação popular numa perspectiva democrática, é também evidente que não se deve restringir a participação política aos movimentos, sobretudo quando se abrem possibilidades para canais institucionais.

Dallari (1984: 26, 27 e 30) resgata o valor da participação como direito prescrito no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que diz ser direito de todo ser humano tomar parte no governo de seu país e que a autoridade do governo tem como base a vontade do povo. Dallari analisa que o direito de participação está vinculado ao status de cidadania e aos seus direitos políticos. A história da participação está, assim, vinculada à história da cidadania, que é um direito que necessita ser estendido, e que isso acontece com muitas lutas. Outhwaite e Bottomore (1996: 559) salientam na participação política o número e a intensidade de indivíduos e grupos na tomada de decisões de governos, nos quais a participação pode ser diferenciada entre democracia representativa e democracia direta, o que é muito difícil de acontecer fora de pequenos grupos. Bordenave (1983: 20) coloca a participação como processo de interação ativa na construção dos benefícios da sociedade através da tomada de decisões e das atividades sociais em todos os níveis, nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural, cujo objetivo final é a *autogestão*, considerada como uma “relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes”.

Para Demo (2001: 6-7), a participação deve ser entendida como um elemento fundamental da política social, que ele entende como a busca da redução das desigualdades sociais por meio de um esforço planejado. Isso porque ela pode ter objetivos diferentes, de acordo com o ponto de vista de partida. Para os interessados, ou seja, para aqueles submetidos às desigualdades sociais, a política social surge como busca da autopromoção. De qualquer forma, o autor lembra que pensar na viabilidade de uma sociedade implica em considerar que ela precisa ser capaz de reduzir suas desigualdades a níveis consideráveis toleráveis pela sua maioria e que, portanto, a política social deve ter um impacto redistributivo e autopromotor. Demo (2001: 7-13) concebe a política social composta de três eixos: *sócio-econômico*, centrado no binômio ocupação/renda, que considera a necessidade de crescimento econômico

como fundamental para a vigência de políticas sociais adequadas; *assistencial*, que abrange as assistências devidas por direito de cidadania a grupos populacionais que não podem ou não devem se auto-sustentar, tais como crianças, idosos, inválidos, deficientes, etc.; *político*, que tem como centro o fenômeno da participação. Para Demo, a participação é o mecanismo pelo qual a promoção que a política social quer realizar se torna “autopromoção, projeto próprio, forma de co-gestão e autogestão, e possibilidade de auto-sustentação”.

Conceitos de participação

Vejamos qual sua conceituação de participação, levando em conta que ela se constitui em um dos três eixos da política social. Para Demo (2001: 18-19), participação se constitui num processo que não tem fim, uma vez que não se chega à sua consecução em um dado momento, mas que se precisa a todo momento conquistá-la, frente à tendência histórica dos grupos dominantes em permanecerem no domínio através da desmobilização e coação repressiva dos grupos dominados. Nesse movimento de constante e infindável vir-a-ser, a participação se torna um processo de autopromoção, uma vez que fornece aos seus participantes os instrumentos políticos necessários para se conquistar os direitos devidos pelas políticas sociais. Bordenave (1983: 25) considera a participação social como um processo pelo qual “as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”. Dessa forma, este autor procura mostrar que uma participação meramente *política*, sem uma equitativa participação *social*, não passa de um engodo, uma vez que, podendo tomar parte nos rituais eleitorais e escolherem seus representantes, os cidadãos comuns não podem, efetivamente, decidir os rumos que sua sociedade irá tomar (26). Segundo Demo (2001: 20), um dos truques do poder é recobrir-se numa aura de participação, de forma a camuflar novas e sutis formas de repressão, principalmente quando se trata de iniciativas de governos. Ainda na mesma direção, Kliksberg (1997: 158) aponta que a pobreza dita “econômica” acaba levando a uma “pobreza de poder”, na qual as organizações populares debilitam-se e atomizam-se. Quem vive em carência material muitas vezes passa a maior parte de seu tempo lutando pela sobrevivência, o que, junto com “a pauperização, o incremento do desemprego e o abandono do sistema educacional criam condições desfavoráveis para o estabelecimento e a consolidação de organizações populares sólidas”. Pontual (1996: 39) considera que a participação popular significa *partilha de poder*, no sentido de propiciar poder real de decisão à população, para propor, fiscalizar e controlar as ações do Estado.

A participação pressupõe “compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias” (DEMO, 2001: 19-20). A participação não pode ser recebida

como uma concessão, dádiva ou favor, pois isso seria uma participação tutelada, o que só serve para desmobilizar as pessoas, desconsiderar o papel formativo à autopromoção que a conquista da participação acarreta, e tornar as pessoas menos conscientes de seus passos e seus direitos.

Canais de participação

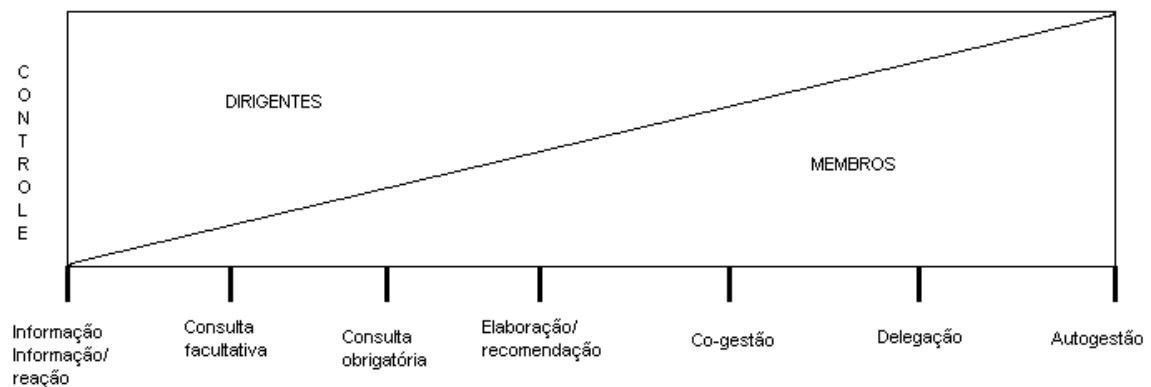
A participação se concretiza em diversos canais, cujos instrumentos considerados mais característicos e decisivos são: *a organização da sociedade civil*, que nada mais é que a capacidade histórica da sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização, de forma que a massa dos desiguais e dos desorganizados consigam que o Estado se torne um instrumento de redução das desigualdades (DEMO, 2001: 27, 30-31); *o planejamento participativo*, considerando o planejamento como intervenção na realidade em prol de quem nela intervem, e levando em conta que o planejamento possui três componentes básicos: tomada de consciência de que há exploração e injustiça, formulação de ações concretas para a superação dessa situação, organização política para a luta pelo poder (44-45); *a educação como formação à cidadania*, em que a educação é vista como condição necessária para o desabrochar da cidadania, pensando as pessoas mais como “gente” do que como “recursos”, e contribuindo para despertar a consciência de desprivilegiados (52-54); *a cultura como processo de identificação comunitária*, vendo a cultura como elemento identificatório, que possibilita a um grupo social se sentir comunidade, que é o sujeito da participação (56-57); *o processo de conquista de direitos*, como o mais evidente instrumento de participação, uma vez que direitos só se conquistam através de um processo de luta popular, que passa pelas mesmas fases do planejamento participativo e que tem duas faces: a face sócio-econômica, que possibilita a auto-sustentação do processo de conquista de direitos, e a face política, que é a organização competente da luta popular (62-63).

Bordenave (1983: 27-29) se preocupou em fazer distinção de alguns tipos de participação. Primeiro, a participação nos grupos sociais mais básicos, como a família, nas tarefas de subsistência (como caça, pesca, agricultura), no culto religioso, nas atividades de recreação e de defesa, que ele chama *participação de fato*. Depois, ele aponta a *participação espontânea* como a que acontece em “grupos fluidos, sem organização estável ou propósitos claros e definidos a não ser os de satisfazer necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto, obter reconhecimento e prestígio” (27). Em seguida, vemos a *participação imposta*, em que os indivíduos são obrigados a fazer parte para realizar certas atividades consideradas indispensáveis, como o serviço militar obrigatório. A *participação voluntária* implica em que o grupo de que se participa é criado pelos próprios participantes,

que definem seus objetivos e métodos de trabalho, e que tem como exemplos os sindicatos, as associações profissionais e patronais, as cooperativas, os partidos políticos etc. Daí o autor distingue “uma *participação provocada* por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos” (28). A *participação concedida* acontece quando os superiores possibilitam que seus subordinados exerçam uma parte do poder, reconhecendo este exercício do poder como legítimo.

Assim, parece importante considerar algumas questões-chave na participação num grupo ou organização, segundo Bordenave (1983: 30): o grau de controle dos membros sobre as decisões e a importância das decisões de que se pode participar. O grau de controle das decisões pelos membros é ilustrado pela figura a seguir:

Figura 1 – Grau de controle de decisões entre membros e dirigentes e respectivos tipos de participação.



Fonte: Bordenave, 1983: 32.

O menor grau de participação está indicado como o simples informar de decisões já tomadas pelos dirigentes. Isso porque existem aqueles que nem informam das decisões tomadas. A partir daí, o grau de participação dos membros vai aumentando, de forma que o controle do grupo ou organização passa cada vez mais dos dirigentes para os membros. A consulta facultativa é a modalidade na qual a administração pode, se quiser e quando quiser, consultar seus subordinados quanto a críticas, sugestões, etc. A consulta obrigatória acontece em algumas ocasiões previstas, embora a decisão final pertença ainda aos diretores. Depois temos o grau em que “os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas, que a administração aceita ou rejeita” (32). A co-gestão implica na existência de mecanismos de co-decisão e colegialidade. A delegação implica em que os administradores têm autonomia em certos campos ou jurisdições, sem que os delegados precisem pedir autorização de seus superiores para tomar suas decisões. A autogestão é, segundo o autor (32), o grau mais

elevado de participação, pois todos os membros do grupo são aptos para determinar seus objetivos, seus meios de ação e as formas de controle, sem referência a uma autoridade externa.

Considerando a importância das decisões segundo o nível de influência na caminhada do grupo, o autor as lista do nível mais importante ao menos importante (33-34):

Nível 1 – Formulação da doutrina e da política da instituição.

Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.

Nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos.

Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações.

Nível 5 – Execução das ações.

Nível 6 – Avaliação dos resultados.

Condicionamentos à efetiva participação

Kliksberg (1997: 158-159) procura apontar alguns “erros na implementação de processos orientados para promover a participação da população pobre na formulação de estratégias sociais”: o apego demonstrado pelos aparatos burocráticos encarregados de implementar a participação em normas e rotinas, mas a participação requer o oposto, ou seja flexibilidade total, capacidade para o diálogo e ação horizontal; não se dá a devida atenção para as reivindicações da comunidade, por se considerar que os técnicos e especialistas têm mais conhecimento dos verdadeiros problemas da comunidade, o que causa a perda da motivação desta em participar; muitas vezes, as lideranças locais são ignoradas ou relegadas a um posto secundário, o que é um erro na medida em que elas são importantes não apenas para romper a apatia das pessoas como também para dar credibilidade e legitimidade aos programas; os métodos educacionais utilizados em programas para preparar as comunidades para a participação têm um forte viés autoritário e inibem a livre exposição de dúvidas; os comandos gerenciais públicos têm uma noção de eficiência dos programas baseados na consecução do projeto dentro do calendário previsto, a economia de gastos, etc, de forma que consideram que a participação diminui a eficiência, e justificando argumentativamente a exclusão dos beneficiários do processo de planejamento e implementação; uma situação particular do continente latino-americano é o efeito “frustração” que as pessoas têm quanto à participação, já que ela foi usada como ferramenta para angariar apoio popular momentâneo, e depois os projetos participativos foram abandonados; a falta de apoio para uma estratégia de auto-sustentação dos projetos, que a comunidade percebe logo e acaba relutando em participar; a comunidade sente que pode estar sendo utilizada por indivíduos que desejam extrair benefícios pessoais dos projetos, o que pode ser contrabalançado com a garantia de um

efetivo controle social sobre a gestão do projeto e assegurar sua total transparência; os inúmeros conflitos existentes entre ONGs e Estado e nos quais a população pode se sentir imersa, pois ela não é familiarizada com a lógica desses conflitos e acaba sentindo-se sem o controle do projeto.

Para que existam condições propícias à participação, Kliksberg (1997: 160-161) aponta alguns caminhos à guisa de solução: atuar imediatamente sobre as causas da pobreza, principalmente naquela que afeta a participação mais diretamente, que é a inequidade, ou seja, a grande diferença na distribuição de renda na América Latina, que a coloca como o continente com a pior situação neste quesito. Enquanto que, perante a lei, é valorizada a igualdade de todos, na prática o que ocorre é que poucos obtêm muitos rendimentos, enquanto que a maioria vive com pouquíssima renda, o que se tornaria em barreira para o aumento da participação, frente à necessidade de produzir os recursos para a sobrevivência. Outro aspecto que deve ser considerado no aprimoramento da participação diz respeito ao recuo do gasto social e as deficiências gerenciais em sua utilização, o que demonstra o necessário apoio do Estado e ao menos enfraquece o argumento de que “as comunidades locais podem organizar-se de modo espontâneo para melhorar significativamente suas condições sociais e econômicas”; outra maneira está em rever em profundidade as relações Estado-ONGs-comunidades pobres:

“O Estado deve desempenhar funções básicas de modo a promover ao mesmo tempo o desenvolvimento econômico e a equidade, ampliar seu investimento social, modernizar suas instituições sociais e sua gerência social, catalisar a grande reforma social necessária. As ONGs devem concentrar sua ação com vistas a conseguir que aumente a capacidade das comunidades para organizar-se e articular-se, o que permitirá aumentar sua influência real e sua capacidade para negociar. As comunidades devem trabalhar para aumentar sua participação, participando e exigindo participação cada vez maior. Os três atores devem, por fim, vincular-se ativamente mediante redes que maximizem o que cada um tem de melhor” (KLIKSBERG, 1997: 160-161).

A participação se condiciona em seu grau, nível e a sua qualidade segundo circunstâncias de diversos tipos: as qualidades pessoais dos membros, a natureza do problema, a filosofia social da instituição ou do grupo, a estrutura de poder da sociedade na qual se promove a participação, o ambiente interno da organização que promove a participação, a existência ou não de consenso ideológico, o tipo de liderança, a própria estrutura da organização que quer promover a participação, a distribuição de funções e a capacidade que se tem em ser flexível na programação (BORDENAVE, 1983: 43-45). Além desses condicionamentos, podemos também considerar as forças que, segundo Bordenave (1983: 47-52), atuam na dinâmica participativa e podem ajudar a levá-la adiante: 1) a força

das instituições sociais, que transmitem seus dogmas e normas por meio da tradição e da cultura; 2) a percepção de que os objetivos da ação do grupo são relevantes aos seus próprios objetivos; 3) a capacidade de coordenação e complementação das diferenças individuais no comportamento participativo; 4) a atmosfera geral de um grupo, que afeta tanto a produtividade quanto o grau de satisfação e de responsabilidade de seus membros; 5) a capacidade do grupo manter canais de informação e comunicação interna e externa; 6) um bom mecanismo de realimentação, no qual os membros reconhecem as conseqüências de seus atos e os resultados da ação coletiva; 7) diálogo, entendido como a capacidade de se colocar na posição do outro, compreender e respeitar outros pontos de vista, aceitar a vitória da maioria, partilhar informações disponíveis, tolerar longas discussões para chegar a um consenso satisfatório para todos; 8) um padrão de comunicação que reconheça a todos os membros como iguais e merecedores de tratamento homogêneo quanto à informação; 9) a característica que temos quando em grupo de nos comunicarmos com aqueles que julgamos semelhantes a nós; 10) o próprio tamanho do grupo, sendo que a participação é fomentada em grupos menores.

Dagnino (2002: 283) aponta os mecanismos que bloqueiam uma “partilha efetiva de poder” (leia-se “participação”) e os divide em dois grupos: alguns mecanismos “têm origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão”; outros estão ligados às “características estruturais do funcionamento do Estado, embora as fronteiras entre essas duas origens sejam, às vezes, de difícil elucidação”. Assim, a exigência de qualificação técnica e política, que também é lembrada por Bordenave (1983: 34), é apontada por Dagnino (2002: 283-284) como um importante desafio à “sociedade civil”, não apenas por ser condição necessária a uma participação mais efetiva, mas também 1) porque a aquisição dessas competências técnicas demanda tempo e energia consideráveis, que são roubados do tempo necessário à manutenção dos vínculos com as bases representadas; 2) há prejuízos na rotatividade da representatividade, uma vez que aqueles que já adquiriram ou são portadores dessas necessárias competências técnicas acabam sendo perpetuados nos cargos de representantes; 3) a dificuldade em adquirir essas qualificações e sua eventual ausência acaba reproduzindo situações de desigualdade que levam ao acesso privilegiado dos recursos do Estado por representantes governamentais e de outros setores mais privilegiados da sociedade civil, cuja capacitação acaba sendo superior à da população comum. Como forma de transpor essa dificuldade, a autora aponta como fundamental o envolvimento de outros atores sociais nesse processo de capacitação, destacando em especial a presença das ONGs, uma vez que elas são portadoras dessa qualificação técnica, e isso explicaria em parte a importância que elas parecem ter atualmente. A questão da qualificação técnica, assumida tanto por ONGs

quanto por outros setores da sociedade civil, tem ainda adquirido o sentido de ser parte de uma qualificação política mais ampla, que pretende “enfrentar o peso de uma matriz cultural hierárquica que favorece a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes” (DAGNINO, 2002: 285). Além disso, o aprendizado específico da qualificação política da representação da sociedade civil é uma novidade quanto à convivência com uma variedade de atores portadores de concepções e interesses diversos.

“O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais” (DAGNINO, 2002: 285).

OBJETIVOS DA PARTICIPAÇÃO

Demo (2001) se preocupou em levantar os principais objetivos da participação, reconhecendo que não seria capaz de listar todos em seu trabalho. A participação é vista como instrumento de autopromoção, mas é também a própria autopromoção. Considerando-a, porém, como um caminho para se alcançar certos objetivos, podemos entender a prática da participação como uma metodologia, que deve ser comum às políticas sociais redistributivas, já que nenhuma política social seria realmente social se não fosse também participativa (66-67). A participação pode ter como objetivo a *autopromoção*, quando a entendemos como uma característica de políticas sociais centradas “nos próprios interessados, que passam a autogerir ou pelo menos a co-gerir a satisfação de suas necessidades, com vistas a superar a situação assistencialista de carência de ajuda” (67). Este aspecto é tornado relevante quando o autor observa que, sem o concurso dos reais interessados, a responsabilidade do Estado dificilmente se efetiva (68). A *realização da cidadania* também é um objetivo da participação, segundo Demo. Entendendo a cidadania como a “qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos”, o autor mostra como a participação é uma forma da sociedade se organizar em torno de uma cidadania que não é individual apenas, e que torna possível a competência democrática, que se viabiliza através da coerência participativa e da estratégia de mobilização e influência. Enfim, a cidadania permite “tomar consciência das injustiças, descobre os direitos, vislumbra estratégias de reação e tenta mudar o rumo da história”, permitindo que o autor finalize com a conclusão de que “cidadão é o homem participante” (70-71). Através da participação, vemos a *implementação de regras democráticas de jogo*, isto é, “aprendemos a eleger, a deselegar, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem à comunidade, e assim por diante”. A convivência com regras democráticas torna a participação

em uma maneira organizada da população exigir que seus representantes sejam autenticamente defensores das demandas da coletividade, sob o risco de não conseguirem renovar seus mandatos (71-72). A participação garante também o *controle do poder*, porque garante que a sociedade esteja organizada e consciente de sua cidadania. Assim, o poder acaba se comprometendo com a sociedade e implementa atitudes tais como: “obrigação de prestar contas, rodízios no poder, cultivo da moralidade financeira, abertura dos canais de acesso”, etc. (73-74). O *controle da burocracia* é decorrência de uma sociedade organizada e participativa, que compreende que é ela que mantém a burocracia, e que esta só existe para servir à sociedade. Daí advém a importância de associações de usuários de mutuários, de consumidores, etc., na superação da paralisia burocratizante (75-76). A participação também tem como objetivo a *negociação*, que é inerente ao sistema democrático, no qual se procura negociar os conflitos e as divergências.

“Negociação significa o tratamento de divergências sobre o pressuposto das oportunidades equalizadas. Ou seja, de igual para igual, pelo menos em tese. Nem se imagina que a negociação acabe com as divergências. O que se pretende é a acomodação delas em patamares que permitam a convivência e a realização relativa dos interesses específicos” (77).

Para Demo, podemos considerar que, ao lado do controle do poder, o objetivo mais essencial da participação é a consolidação da *cultura democrática*, que significa um povo ter a democracia como sua cultura, como marca característica de sua organização e sobrevivência. Assim, todas as relações sociais passam a ter como marca o cultivo de direitos e deveres, “emergindo em todas as formas de convivência, em todas as formas de instituições, em todas as formas de produzir e de ser”. Alcançaríamos, diz o autor, uma cultura na qual “a democracia torna-se cotidiana” (78-79).

Os diversos autores considerados nos dão suas versões sobre a participação, sem limitá-la à exclusiva participação política, por meio de um partido. Pelo contrário, a participação se exerce a cada momento, de forma coletiva, quando as pessoas sentem-se no direito de direcionar suas demandas àquele que reconhecem como responsável primeiro pela sua concretização, que é o Estado, uma vez que ele se constitui pelos interesses coletivos e é gerido por representantes eleitos. A história de nosso país, entretanto, sofreu graves solavancos no que diz respeito ao aprofundamento das instituições democráticas. O golpe militar de 1964 influiu de forma incisiva nas formas de participação popular que, reprimida em uma direção, buscou novos caminhos para acontecer.

A PARTICIPAÇÃO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

Tradicionalmente, são as ciências sociais que têm realizado estudos sobre os movimentos sociais, de forma que essa será uma de nossas fontes para a compreensão da relação entre eles e o fenômeno da participação. Os estudos clássicos sobre ações coletivas e sociais, porém, foram primeiramente realizados como análises psicológicas da ação social dos sujeitos políticos, tendo em Gustave Le Bon, com a obra *Psicologia das Massas*, o seu marco (PRADO, 2000: 16). Apesar de ser importante tomar conhecimento disso, não é minha pretensão aqui fazer um levantamento exaustivo acerca do que as ciências sociais têm descoberto sobre o assunto, mas vale a pena trazer algumas linhas de estudo do tema. Para o aprofundamento acerca dos referenciais mais usados no estudo do tema, ver Gohn, 1997.

O presente trabalho prefere ver os movimentos sociais mais como processos sociais complexos do que como atores sociais. Vistos como atores sociais, os movimentos sociais são compreendidos pelas interlocuções que fazem com outros atores na sociedade, deixando de lado os aspectos de interação intersubjetiva entre seus membros. Ao compreender os movimentos sociais como processos sociais complexos, privilegiamos a análise das relações entre os seus membros, que levam a uma elaboração coletiva de identidade e à organização de práticas pelas quais seus membros defendem interesses e expressam suas vontades, constituindo-se nessas lutas (SADER, 1988: 44). Ou seja, nos movimentos sociais as pessoas dão vida e modificam os processos internos de tais movimentos, estabelecem relações entre si e entre outras pessoas, relações essas que são marcadas pelo tipo de prática coletiva que realizam, influenciando e sendo influenciadas simultaneamente, e que acabam por afetar as ações dos movimentos enquanto atores coletivos. Seus elementos internos têm influência no modo de participar de seus membros. Ao buscar as razões que levam as pessoas a participarem desses movimentos, os cientistas enumeram algumas: para realizar reivindicações quanto a interesses materiais e/ou culturais; busca de organização para satisfazer sentimentos de pertencimento; alguns participam apenas pela oportunidade que os movimentos significam em termos de riscos/ganhos que essa participação implica; outros ainda se sustentam em questões ideológicas, em prol de um sentimento de justiça.

Outro motivo para que os movimentos sejam vistos mais como processos complexos diz respeito às análises feitas a partir da compreensão dos chamados “novos” movimentos sociais. Os movimentos “tradicionais” estavam preocupados em superar a contradição fundamental do capitalismo industrializado, que se centra na exploração da força de trabalho proletária (SCHERER-WARREN, 1987: 36), porém, ainda segundo critérios tradicionais de atuação política e social: clientelísticos, assistencialistas e autoritários (op. cit.: 41). O golpe militar de 1964 veio como um elemento de ruptura dessas relações, mesmo junto a aqueles

que atuavam de forma a favorecer os interesses elitistas, numa atuação alienante e causadora de dependência da população. Com essa ruptura, houve um retrocesso na ocupação dos espaços públicos de discussão (que foram quase que totalmente obliterados naquela época), com o interesse se voltando para os problemas particulares imediatos e localizados, deslocando as energias dos movimentos para o cotidiano de seus integrantes (op. cit.: 38).

A caracterização de “novos” movimentos sociais advém dessa mudança de foco, na qual elementos de crítica frente aos posicionamentos anteriores são introduzidos, com o aporte de contribuições de princípios do anarquismo, tais como “democracia de base, livre organização, auto-gestão, direito à diversidade e respeito à individualidade, identidade local e regional e noção de liberdade individual associada à de liberdade coletiva” (op. cit.: 40). Além disso, esse fato extraordinário que foi compreender que a opressão do capital se dá por formas mais variadas e dissimuladas que as que incidem no mundo do trabalho e da produção (op. cit.: 39).

Ninguém, por mais importante que seja em termos sociais, jamais vai estar livre do cotidiano, mesmo que sobre si pesem enormes responsabilidades coletivas. E cada pessoa está implicada no cotidiano inteiramente, com todos os aspectos de sua individualidade e sua personalidade (HELLER, 1992: 17). A compreensão de como interagimos com o cotidiano pode nos ajudar a perceber o papel que a organização das pessoas em movimentos sociais desempenhou a partir do fechamento de canais institucionais de participação política durante a ditadura militar. Pessoas comuns aprendem a lidar com o cotidiano e com suas características, desenvolvendo diversos tipos de comportamentos e pensamentos necessários para que possibilitem a vida na cotidianidade (op. cit.: 37).

A vida cotidiana é dominada pela espontaneidade, pois não nos colocamos a refletir sobre cada uma de nossas atividades para verificar a sua possibilidade ou não (op. cit.: 29). O cotidiano é imediatista, pois suas questões não esperam pela nossa resposta (SANDOVAL, 2003). Atuamos, na vida cotidiana, sem a possibilidade de calcular com segurança a consequência possível de uma ação, no que acabamos nos apoiando em probabilidades (HELLER, 1992: 30). A atitude da vida cotidiana é o pragmatismo, no sentido de que o pensamento cotidiano está orientado para a realização de atividades cotidianas, não distinguindo entre o que é “correto” do que é “verdadeiro”, mas unindo pensamento e ação nas atividades cotidianas (op. cit.: 31-32). O cotidiano nos exige uma postura generalista, de forma a construirmos estereótipos e preconceitos para tomarmos vários entendimentos como prévios, sem que seja necessário construir uma compreensão de cada evento novo (SANDOVAL, 2003); tais juízos, além de prévios, são também provisórios, no sentido de que nos utilizamos deles enquanto nos auxiliam a atuar e nos orientar no cotidiano (HELLER,

1992: 34). O cotidiano nos faz mais economicistas, o que significa que poupamos a rotina do cotidiano, tentando garantir poucos momentos de felicidade (SANDOVAL, 2003). “Toda categoria da ação e do pensamento manifesta-se e funciona exclusivamente enquanto é imprescindível para a simples continuação da cotidianidade” (HELLER, 1992: 31).

Assim, algo que aconteça fora do cotidiano normal promove o engajamento para que se restabeleçam as condições propícias para a reprodução do cotidiano, principalmente devido à ativação de alguns recursos sociais cotidianos como redes sociais e a estrutura do cotidiano. Os fatores desestabilizantes da rotina cotidiana são incentivadores das ações coletivas, desde que esses fatores sejam considerados como altamente ameaçadores, de forma a não termos como lidar com eles no cotidiano (SANDOVAL, 2003). A busca pelo retorno ao equilíbrio do dia-a-dia se torna o motor para a participação nos movimentos sociais. Enquanto as pessoas encontram-se na tranquilidade da rotina diária, mesmo que esta rotina esteja imersa num universo de pobreza e carências materiais, não haverá a motivação para a articulação em ações coletivas públicas. Deve-se ter em vista que o cotidiano de muitas pessoas é marcado pela violência de traficantes e policiais, pela carência material, pela fome e pelo vício, pela diária subida no morro, com sol ou chuva. Não estamos falando, portanto, de um cotidiano padrão, cujo modelo seja aquele disseminado nos meios de comunicação, no qual a classe média é mostrada como referência a ser alcançada. Os movimentos sociais refletem essa heterogeneidade de cotidianos rompidos na sua trajetória, na medida em que apresentam redes sociais diversas e objetivos diversos.

Uma tentativa de se definir movimentos sociais é: são (1) redes formais e informais de organização que se baseiam em (2) valores e crenças compartilhadas e solidariedade entre os membros, que (3) se mobilizam em torno de reivindicações conflituosas com o uso frequente de (4) várias formas de ações coletivas de protesto e contestação (SANDOVAL, 2004). Outra forma encontrada é: movimento social é um agente coletivo que intervém no processo de transformação social (promovendo mudanças ou opondo-se a elas). Como exemplo são citados os movimentos sindicalistas, movimentos nacionalistas e regionalistas, movimentos fascistas e o nacional socialismo alemão, assim como o movimento estudantil, o feminismo sufragista de finais do século 19 e começos do 20, movimentos em prol do desarmamento nuclear, movimentos de ajuda mútua da América Latina ou Índia, e aos chamados novos movimentos sociais, como o movimento antiautoritário estudantil, o novo movimento feminista, o novo movimento pacifista, o movimento ecológico, etc. (RIECHMANN e BUEY, 1994: 47-48). Uma outra forma de definir movimentos sociais, considerada pelos autores como mais precisa, é: movimento social é um agente coletivo mobilizador, que persegue o objetivo de provocar, impedir ou anular uma mudança social fundamental,

trabalhando para isso com certa continuidade, um alto nível de integração simbólica e um nível baixo de especificação de papéis, e valendo-se de formas de ação e organização variáveis (Raschke, apud RIECHMANN e BUEY, 1994: 48).

Tais definições estão claramente em contrariedade com a posição adotada neste trabalho, que vê os movimentos sociais mais como processos participativos complexos do que como atores sociais, mas isso não significa uma desconsideração dos mesmos enquanto protagonistas sociais, constituindo apenas em uma opção metodológica. Essa opção quer valorizar a historicidade dos movimentos, percebendo que são móveis, cambiantes, não estáticos, ligados intrinsecamente aos contextos históricos e sociais em que se encontram arraigados (SANDOVAL, 2003).

PROCESSOS PARTICIPATIVOS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PÓS-DÉCADA DE 70

Em sua pesquisa sobre os movimentos sociais em São Paulo, Brant (in SINGER e BRANT 1980) analisa que a sua emergência na década de 70 se deu de forma fragmentária, uma vez que o contexto em que ocorreu era marcado por uma repressão extremada contra a expressão política dos interesses populares. Na pesquisa, ficou claro que os movimentos sociais existentes antes de 1964 foram destruídos ou subordinados, e o bloqueio dos canais institucionais de representação popular – como os partidos políticos, as câmaras legislativas, os sindicatos e associações de massas – estimulou o uso dos laços primários de solidariedade na sobrevivência diária da população. Foi em boa parte pelo desenvolvimento desses laços diretos entre pessoas que se originaram vários movimentos de base (op. cit.: 13). Em uma outra pesquisa, realizada mais recentemente (AVRITZER, RECAMÁN E VENTURI, in AVRITZER, 2004), encontrou-se que começa a surgir o que se chamou de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática a partir dos anos 70, o que está relacionado a diferentes fenômenos: crescimento exponencial das associações civis, em especial associações comunitárias; reavaliação da idéia de direitos; defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado; defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (op. cit.: 12-13).

Levar em conta o papel do golpe militar de 1964 sobre a trajetória dos movimentos e da ação política não implica numa idealização da situação anterior, pois mesmo antes não poderíamos considerar a esfera pública como o lugar de constituição de sujeitos auto-organizados agindo ativamente sobre o Estado, mas implica em resgatar que a disputa político-eleitoral legitimava agentes políticos antagônicos, possibilitando os conflitos e as disputas de interesses (TELLES, 1984: 115-116).

Esses diversos momentos na história dos movimentos sociais foram mais claramente diferenciados por Cardoso (1996) quando, ao se debruçar sobre os estudos sobre os movimentos sociais realizados a partir dos anos 70, permite configurar dois momentos na história desses movimentos: 1º) a emergência heróica, em que os movimentos sociais se apresentam como um novo instrumento político frente à escassez de canais, e que perdura desde a década de 70 até o início da década de 80. 2º) o período da institucionalização, em que se instaura a relação desses movimentos com o Estado, e que se inicia nos primeiros anos da década de 80 (81-82). Essa autora parece concordar com as afirmações dos pesquisadores citados acima quando afirma que os movimentos sociais surgiram para ocupar um espaço vazio deixado pela ditadura, constituindo-se em algo novo que substituiria os instrumentos de participação até então disponíveis como partidos, associações e outros (op. cit.: 82).

A importância pedagógica em se diferenciar esses dois momentos na história dos movimentos sociais no pós-64 se mostra quando percebemos que eles apresentaram características diferentes em cada um. Na primeira fase, a participação nos movimentos sociais era uma forma de mostrar indignação contra o Estado repressor dos anos 70, ou como uma anti-política tradicional. A segunda fase já se caracteriza por um novo contexto político no qual os movimentos sociais vão atuar, no qual a redemocratização estabelece novas relações entre os movimentos e as agências públicas e partidos políticos. Neste ponto, a autora salienta que, na sua interpretação, as relações se estabelecem entre os movimentos e o que ela chama de agências públicas, que são os órgãos de governo ligados a pastas específicas, como saúde ou educação, por exemplo. Porque, na verdade, não é uma relação dos movimentos com o Estado como um todo, e sim com secretários e outros gestores públicos que entendem a necessidade de abrir o diálogo com os movimentos para equacionar as eventuais divergências existentes no campo mesmo da sociedade civil (op. cit.: 82-83).

De forma que a redemocratização, com o seu contexto de renovado pluripartidarismo e retorno das instituições democráticas, é essencial para o entendimento dos movimentos sociais na década de 80. Vale lembrar que a presença em arenas diversificadas de embate político exige a especialização dos agentes dos movimentos sociais, o que os torna mais suscetíveis de serem cooptados pelo Estado, acabando por enfraquecer o movimento eventualmente (SANDOVAL, 2003), o que vimos ocorrer em relação aos conselhos gestores de políticas sociais. Em relação com o nosso tema em questão, os movimentos sociais tiveram uma grande importância quando se tornam uma via alternativa à participação e discussão de interesses coletivos, encontrada frente à repressão dos canais institucionais de representação popular. Eles questionaram os limites do que pode ser considerado de interesse público ao

considerar as questões que afetam o cotidiano como objeto de ação política/reivindicatória, ampliando as formas de participação política (op. cit.: 87-88).

CAPÍTULO 3

INTRODUZINDO O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ela está no horizonte.
Me aproximo dois passos, ela se distancia outros dois.
Caminho dez passos e o horizonte se afasta mais dez.
Por mais que caminhe, nunca poderei alcançá-la.
Para que serve a utopia?
Para isso serve: para caminhar.

Eduardo Galeano

PRIMÓRDIOS DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS SEMELHANTES AO OP

Antes que começasse a existir enquanto prática consagrada, o Orçamento Participativo (OP) contou com alguns ancestrais que lhe deram as primeiras características. Ainda durante o regime militar, que perdurou no Brasil de 1964 a 1985, alguns prefeitos possibilitam que os municípios participem nos processos de decisões gerenciais frente a dificuldades econômicas graves que afetavam seus municípios, como forma de informar a população das dificuldades e de buscar sua colaboração nas possíveis soluções.

A primeira experiência conhecida de gestão pública com participação popular aconteceu no município de Boa Esperança-ES, em que o prefeito Amaro Covre, do PDS, contou com o apoio de grupos locais previamente organizados, como as comunidades de base da Igreja Católica, para enfrentar a decadência econômica em que caiu o município no início dos anos 70 em decorrência da erradicação dos cafezais na década anterior. Durante dois períodos – de 1971 a 1972 e de 1977 a 1982 –, um Conselho de Desenvolvimento Municipal de Boa Esperança reuniu

“líderes das comunidades e representantes de órgãos, entidades sociais, econômicas e culturais. (...) realizava reuniões mensais e discutia os problemas fundamentais do município, especialmente os relativos ao desenvolvimento socioeconômico” (LESBAUPIN, 2000: 43-44).

Como resultado desse esforço colaborativo, medidas sociais e econômicas foram adotadas, revertendo o quadro de decadência que envolvia a cidade, elevando-a do último lugar (53º) em arrecadação do estado para a 21ª posição.

Outra experiência, ocorrida no município de Lages-SC entre 1977 e 1982 e iniciada pelo prefeito Dirceu Carneiro (MDB), chegou a ser considerada como a primeira experiência que executou o OP (VIGNOLI, 1998: 23), mas não encontra respaldo em autores como Souza (2001: 85) e Lesbaupin (2000). De acordo com este último, a experiência de governar Lages com a participação popular visava resolver seus problemas. Por iniciativa da prefeitura, foram constituídos Associações de Bairro, Núcleos Agrícolas e Conselhos de Pais. Devido à escassez de recursos, o envolvimento da população nas tomadas de decisão levou ao reconhecimento das dificuldades que o município enfrentava e seu comprometimento tanto com o que se realizava como com o que não seria realizado. Para Souza (2001: 85), a marca maior desta experiência “(...) não foi estimular a participação no processo orçamentário e sim na promoção de pequenas iniciativas de intervenção urbana”. Como no município de Boa Esperança, os índices sociais e econômicos de Lages melhoraram bastante.

Por fim, no processo participativo de Piracicaba-SP (1977-1982), Souza (2001) cita o levantamento que Castro fez em 1988 a respeito desta experiência. Castro sugere que as motivações do prefeito eram de fundo mais político que de busca de novo modelo de gestão. Segundo sua avaliação, apontada por Souza, “o processo participativo em Piracicaba teve caráter mais consultivo que deliberativo, apesar da criação de inúmeros conselhos, inclusive para o orçamento” (apud SOUZA, 2001: 85).

Fazendo um levantamento sobre as experiências de “democracia urbana” que começavam a surgir no Brasil a partir dos anos 80 e especialmente com a retomada das eleições nas capitais em 1985, José Arlindo Soares e Linda Gondim as dividem em ciclos de aprofundamento democrático (apud LESBAUPIN, 2000: 45). O primeiro ciclo é marcado pela vitória de candidatos de esquerda e centro-esquerda em cidades como Fortaleza-CE, Recife-PE, Curitiba-PR, Diadema-SP e Icapuí-CE. Tomando apenas as capitais, vemos que Fortaleza foi a primeira cidade a ser governada pelo PT, em 1986. A experiência foi considerada um fracasso ao se considerar a participação popular devido ao isolamento do governo e de suas controvérsias com o partido (SOUZA, 2001: 86). Recife e Curitiba, porém, conseguiram imprimir um novo modelo de gestão nas administrações locais. As características deste primeiro ciclo foram:

“valorização da participação dos movimentos sociais na definição das políticas públicas locais; a hegemonia de uma frente política democrática com um discurso que combinava a condenação ao autoritarismo com propostas de uma democracia substantiva que ultrapassava os marcos da representação parlamentar; mudanças no comportamento da esquerda que passa de posturas meramente contestatórias para combinar reivindicação com interlocução direta com as agências estatais” (SOARES e GONDIM, apud LESBAUPIN, 2000: 45).

O traço que distingue o segundo ciclo de um novo discurso urbano se dá justamente com a vitória, nas eleições de 1988, do PT em mais de 30 cidades, destacando-se São Paulo-SP, Porto Alegre-RS e Vitória-ES. A marca administrativa imprimida nesses grandes centros consegue, ainda, vencer o preconceito conservador que existia e que pregava a incompetência da oposição para governar. Neste ciclo, é notória a administração de Luíza Erundina em São Paulo que, além de seriedade e competência, também ficou conhecida pelo compromisso com os movimentos populares e os setores empobrecidos da população (LESBAUPIN, 2000: 45-46).

Finalmente, no terceiro ciclo, fica reforçada a idéia do OP, juntamente com a combinação de “formas de participação semidireta na gestão (como os conselhos setoriais) com a parceria da iniciativa privada, ONGs e organizações populares no desenvolvimento de projetos econômicos” (SOARES e GONDIM, apud LESBAUPIN, 2000: 46).

CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Souza (2001) nos aponta alguns fatores e políticas que antecederam e facilitaram a adoção de políticas como o OP:

“O primeiro é a existência de algumas experiências semelhantes, anteriores à redemocratização. O segundo é o aumento dos recursos municipais como resultado da redemocratização, combinado com a decisão de vários governos locais de promover ajustes nas respectivas finanças públicas. O terceiro fator é o aumento da presença de partidos considerados de esquerda nos governos locais, em especial nas grandes cidades” (SOUZA, 2001: 85).

O primeiro aspecto já foi visto anteriormente. Vejamos como a questão das receitas municipais causam o impacto necessário para a implantação de políticas de gestão como o OP. A Constituição de 1988 surge no fim do período militar anti-democrático com a função de revitalizar a democracia em novas bases, contando para isso, na sua formulação, com o auxílio de diversos movimentos populares que se revigoraram a partir dos anos 70, o que dá a essa constituição um forte caráter participativo. Tudo isso vimos acima. Uma das inovações que a Constituição promoveu foi a revisão do Pacto Federativo, ou seja, o reconhecimento dos diversos entes da Federação como autônomos e vinculados através de vínculos federativos. Assim, houve uma redistribuição tributária entre as unidades da federação, mudando a lógica centralizadora da administração financeira do período militar. O artigo 159 da constituição destina 47% dos tributos incidentes sobre a renda e produtos industrializados arrecadados pela União às unidades federadas, sendo 21,5% destinados aos estados e Distrito Federal e 22,5% para os municípios, o que significou, na prática, a devolução da autonomia política e financeira aos municípios (DIAS, 2002: 52).

Tão importante quanto o aumento das receitas municipais, foi a decisão de alguns governos locais em proceder ao ajuste fiscal, uma vez que a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 foi uma reforma em fases, só se completando em 1993. Essa política de ajuste fiscal possibilitou que esses municípios aumentassem seus recursos próprios. Porto Alegre, por exemplo, passou da 10ª para a 5ª posição no ranking de arrecadação *per capita* entre as capitais, no período de 1989 a 1994. Belo Horizonte teve a maior mudança relativa, passando da 22ª para a 4ª posição, no mesmo período. Em relação ao aumento da receita própria, Belo Horizonte obtém incremento de 23,99%, maior que de Porto Alegre, que consegue 11,3% (SOUZA, 2001: 86). Com maior autonomia financeira, tais cidades tiveram maiores condições em aplicar políticas próprias de elaboração de demandas, “possibilitando-lhes elaborar e redigir sua própria Lei Orgânica” (DIAS, 2002: 52).

Um terceiro aspecto a ser analisado diz respeito ao aumento crescente de governos locais governados pela esquerda, especialmente o PT. Informações do banco de dados do PT,

o PTDOC, nos mostram que o número de prefeituras do partido cresce a cada pleito: 36 em 1988, 54 em 1992 e 115 em 1996 (PTDOC, 1999:246). Em decorrência, o partido tem maior oportunidade de debater e implementar seus compromissos eleitorais, em que o OP tem ganhado visibilidade e acabou levando ao incremento de experiências como o OP (SOUZA, 2001: 87). A tabela abaixo permite uma visualização de como esta experiência extrapolou o PT e se faz presente em outros partidos:

Tabela 2 – Distribuição do Orçamento Participativo por Partido Político do Prefeito (1997-2000).

PARTIDO POLÍTICO	Nº DE MUNICÍPIOS	%
PT	52	50,0
PSDB	13	13,0
PSB	11	11,0
PMDB	09	09,0
PDT	08	08,0
PPS	03	03,0
PV	03	03,0
PFL	02	02,0
PTB	02	02,0
TOTAL	103	100,0

Fonte: FNPP, apud RIBEIRO e GRAZIA, 2003: 38.

ESTRUTURA BÁSICA DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Vimos acima as primeiras experiências de gestão municipal com a participação popular, antes mesmo da instituição dos conselhos gestores de políticas sociais. Contudo, mesmo com a população decidindo obras e atuando fortemente na elaboração dos rumos do governo, eram ainda experiências fragmentadas e muito diversas do que hoje conhecemos como Orçamento Participativo. A primeira experiência de co-gestão nos termos em que hoje se encontram no OP se deu no município de Vila Velha-ES, com a formação do Conselho Popular do Município que, no período de 1986-1988 realizou o debate do orçamento municipal com o prefeito Magno Pires (PT) (cf. CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000: 7; PONTUAL e SILVA, 1999: 62 - nota de pé de página). Mas seu formato atual surgiu num processo de aprendizado que aconteceu na própria prática da interação entre o poder público e as comunidades (DIAS, 2002: 38).

A estrutura básica com que se caracteriza o OP pode ser encontrada na experiência do OP de Porto Alegre, que servirá de protótipo na nossa análise por ser uma das experiências mais antigas e mais duradouras e por ser a mais notória, tendo sido agraciada com prêmios de

entidades internacionais. A prerrogativa das decisões quanto a tributos, finanças e orçamentos do município é do poder executivo, segundo a Lei Orgânica Municipal (LOM). Assim, cabe ao executivo a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, que vai ser enviada até o fim de setembro de cada ano ao poder legislativo a fim de ser apreciada pelos vereadores. Uma outra especificidade da LOM abre espaço para diversos canais de participação direta da comunidade em decisões políticas do município, dentre as quais figura o artigo 116, parágrafo 1º, que garante a participação da comunidade nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do município (DIAS, 2002: 38-39). Assim, baseado nessa lei que garante a participação da comunidade na elaboração do orçamento municipal e na lei que dá ao executivo a prerrogativa de iniciar o processo de discussão da peça orçamentária, o OP é criado como maneira de viabilizar a democratização da discussão orçamentária.

A decisão do orçamento no seu percentual destinado aos recursos para investimentos é feita através da discussão e do diagnóstico técnico/político elaborado por três vertentes fundamentais: população na base geográfica da cidade, população nas cinco plenárias temáticas e governo. “A base geográfica é constituída pela divisão da cidade em 16 regiões”, decididas em acordo entre o governo e os movimentos comunitários, segundo critérios de afinidade política e cultural entre a população. A base temática é constituída por cinco temas: (1) transporte e circulação; (2) saúde e assistência social; (3) educação, cultura e lazer; (4) desenvolvimento econômico e tributação; (5) organização da cidade e desenvolvimento urbano – subdividido em saneamento e meio ambiente, habitação e urbanismo. O governo também participa do processo através de suas secretarias e departamentos, que “prestam informações técnicas para instruir a discussão da população e, também, apresentam as propostas do programa de governo para obras estruturais, projetos e serviços” (GENRO e SOUZA, 1999: 53-55).

Dinâmica e funcionamento do processo do OP

A primeira rodada do OP acontece nos meses de março e abril de cada ano através de plenárias públicas em cada uma das 16 regiões e cinco plenárias temáticas. A população é convidada às plenárias através de chamadas na TV, no rádio, por meio de cartazes, panfletos, carros de som, etc., e são abertas à participação de toda a população, independente de pertencer ou não a alguma entidade (DIAS, 2002: 40; GENRO e SOUZA, 1999: 56).

Nessa primeira reunião, o governo apresenta a prestação de contas do Plano de Investimento do ano anterior e sua proposta para o Plano aprovado para o orçamento do ano em curso, juntamente com o regulamento do OP, seu regimento interno, os critérios gerais de

distribuição de recursos entre as regiões, os critérios técnicos, legais e regionais. Então, os participantes, tanto das reuniões regionais quanto das reuniões temáticas, avaliam criticamente os resultados da prestação de contas e da aplicação do Plano de Investimento do ano anterior, tenha sido ela integral ou parcial (DIAS, 2002: 40-41; GENRO e SOUZA, 1999: 56-57).

Ainda nesse momento, a população presente elege seus delegados, que passam a compor o Fórum de Delegados e têm o papel de coordenar todo o processo de discussão com a população na priorização dos temas, obras e serviços em cada uma das 16 regiões e as prioridades de investimentos nas 5 temáticas. Entre suas atribuições cabe orientar os presentes quanto ao regimento interno do OP, participar nas reuniões deliberativas e cooperar no ordenamento do Plano de Investimentos em suas diversas etapas – incluindo o acompanhamento e fiscalização da execução das obras (DIAS, 2002: 41; GENRO e SOUZA, 1999: 58). O número de delegados eleitos depende do volume de participação, segundo uma tabela de proporcionalidade, como se segue:

Tabela 3 – Critérios de proporcionalidade para a eleição de delegados do OP.

Nº DE PARTICIPANTES NA REUNIÃO	PROPORÇÃO DE DELEGADOS POR PARTICIPANTES	Nº 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	+ 3
851 a 1.000	01 por 70	+ 2
Mais de 1.000	01 por 80	proporcional

Fonte: GENRO e SOUZA, 1999: 57.

Para exemplificar o uso desta tabela, tomemos uma reunião na qual compareceram 450 pessoas e veremos que as 100 primeiras dão direito a 10 delegados; de 101 a 250 pessoas, poderão eleger mais 8 delegados; de 251 a 400, mais 5 delegados; de 401 a 550, mais 4 delegados, totalizando 27 delegados a serem eleitos naquela reunião de 450 pessoas.

Entre março e junho temos um segundo momento, que são as rodadas intermediárias. Consistem em reuniões organizadas pela própria população para escolherem suas prioridades temáticas e regionais. Este é o momento de se estabelecer as diretrizes para as políticas setoriais e fazer a primeira priorização de serviços e obras estruturais da cidade. Nesta rodada,

os órgãos do governo prestam informações técnicas imprescindíveis para a discussão da comunidade e apresentam propostas de obras e serviços (DIAS, 2002: 41-42; GENRO e SOUZA, 1999: 58-59).

A segunda rodada do OP acontece nos meses de junho e julho seguindo os mesmos critérios e métodos da primeira rodada. Ou seja, o governo apresenta os valores agregados de despesa (gastos de pessoal, consumo, serviços de terceiros e investimentos) e a estimativa da receita para o ano seguinte. Os representantes dos moradores, tanto das regionais quanto das temáticas, em contrapartida, expõem a relação de demandas que foram priorizadas como resultado das rodadas intermediárias. E ainda nesta etapa acontece a eleição dos conselheiros, que serão os representantes das regiões e dos grupos temáticos no Conselho do Orçamento Participativo (COP), principal instância decisória do movimento e que atua diretamente junto ao executivo. O COP é o órgão responsável pelo planejamento, proposição, fiscalização e deliberação da receita e despesa do município. Cada região e grupo temático executa eleições de conselheiros através de chapas e seguem um critério de proporcionalidade de votos para a eleição, segundo tabela abaixo. Se houver apenas uma chapa, não há necessidade de seguir a tabela de proporcionalidade, sendo que a chapa já é considerada eleita (DIAS, 2002: 42-43; GENRO e SOUZA, 1999: 59).

Tabela 4 – Critérios de proporcionalidade para a eleição de conselheiros do OP.

PERCENTUAL DE VOTOS OBTIDOS POR CHAPA	Nº DE CONSELHEIROS TITULARES	Nº DE CONSELHEIROS SUPLENTE
até 24,9%	nenhum	nenhum
de 25 a 37,5%	nenhum	1
de 37,6 a 44,9%	nenhum	2
de 45 a 55%	1	1
de 55,1% a 62,5%	2	nenhum
de 62,6 a 75%	2	1
mais de 75,1%	2	2

Fonte: GENRO e SOUZA, 1999: 60.

Assim, o COP é composto por 32 conselheiros regionais e seus suplentes, 10 conselheiros temáticos e seus suplentes e mais um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um representante do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre (Simpa), com seus suplentes, e 2 representantes e 2 suplentes do executivo municipal, mas que não têm direito a voto. A população, que exerceu a democracia direta na escolha de obras, serviços e suas prioridades, delega representação aos conselheiros para que

estes elaborem, junto com membros do governo, o orçamento público e o plano de obras para o ano seguinte (DIAS, 2002: 42; GENRO e SOUZA, 1999: 60 e 65).

A partir de então, já no mês de agosto, o executivo procura compatibilizar as demandas priorizadas pela comunidade com as “demandas institucionais”, relacionadas pelas secretarias municipais e demais órgãos de governo, e com as exigências de nível técnico, legal e financeiro, cujo fruto será uma proposta orçamentária com os percentuais destinados a cada área de atuação do município, ainda sem o detalhamento das obras a serem efetuadas. Simultaneamente, o COP define os critérios para a distribuição de recursos para investimentos. Durante o mês de setembro, o COP analisa a proposta orçamentária preparada pelo executivo, num processo deliberativo, tendo como referência as prioridades estabelecidas nas regiões, plenárias temáticas e governo. Ao final de setembro, o executivo se encarrega de elaborar a redação final da Proposta Orçamentária a ser enviada à Câmara de Vereadores, com base na matriz orçamentária aprovada no COP. Os vereadores discutem e votam a proposta orçamentária no período de 1º de outubro a 30 de novembro, apresentando emendas e elaborando a redação final da Lei Orçamentária Anual (DIAS, 2002: 44 e 49; GENRO e SOUZA, 1999: 62, 66-67).

BENEFÍCIOS ESPERADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O que poderia fazer com que uma experiência administrativa identificada com as propostas ideológicas de um partido político como o PT se tornasse aceita e disseminada por partidos ideologicamente diversos e até contrastantes? A resposta não pode ser dada de forma simples ou leviana. Ela envolve um jogo de interesses no qual o poder executivo municipal tem no OP um aliado quando se trata de contrapor-se aos interesses do poder legislativo, uma vez que a prática da participação popular na elaboração da peça orçamentária impede as manipulações eleitoreiras de vereadores que, muitas vezes, não têm a visão que abranja os interesses de toda a cidade, mas se preocupam apenas com o seu eleitorado, o seu conhecido “curral eleitoral”.

Em seu estudo sobre o OP, Souza (2001) fez um levantamento da bibliografia dedicada ao tema, buscando pontos comuns e divergências que indicassem a proximidade ou não da teoria com a prática. Focada principalmente nas experiências de OP realizadas em Belo Horizonte e Porto Alegre (ambas capitais e cidades grandes; Porto Alegre com 5 mandatos encampando o OP, Belo Horizonte começando o 4º), da bibliografia se pode tirar algumas conclusões frente ao que os representantes do PT esperam alcançar. Primeiro, “apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem-se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local” (SOUZA,

2001: 88). E também “existem evidências que apóiam a tese de que o OP: a) aumenta a capacidade dos grupos sociais excluídos de influenciar a alocação dos recursos públicos; e b) amplia o acesso dos pobres aos serviços urbanos básicos” (op. cit., p. 91). Ainda, “o OP tem efeito no aumento da democracia local, dado que agrega representantes de segmentos de baixa renda que raramente têm a oportunidade de chegar à arena decisória governamental; ao mesmo tempo, porém, obscurece o papel de importante instituição do sistema representativo formal - o legislativo local” (op. cit., p. 91).

Vários autores destacam o papel do OP como um processo que tem caráter educativo em diversas áreas. Genro e Souza (1999) o consideram um processo político de geração de consciência e cidadania, principalmente por ser uma arena que democratiza decisões e informações sobre questões públicas. Quando as pessoas compreendem as funções do Estado e os seus limites, passam a decidir com “efetivo conhecimento de causa”, o que as caracteriza como cidadãos ativos, participantes, críticos (op. cit., p. 16 e 50). Segundo Jacobi e Teixeira (1996), há aprendizados na prática do OP, pois a população descobre como se articular na defesa de seus interesses, como também a negociar numa perspectiva do fortalecimento da cidadania ativa, o que pode ser considerado como o aprendizado de exercício da democracia pelos participantes do processo. Eles chamam o OP de “processo pedagógico e informativo de base relacional” (op. cit., pp. 123, 127). Souza (2001), em sua análise da literatura sobre o tema, encontra que sua maior parte considera o OP um processo educativo, que facilita o processo de aprendizado sobre melhor e mais ativa cidadania (op. cit., pp. 91 e 92).

Dirceu (1999) aponta que o modo petista de governar, tendo como representante mais ilustre o OP, tem um caráter revolucionário por distribuir renda e cultura. Levado às últimas conseqüências, o OP distribui poder e informação na sociedade (op. cit., p. 21). Rodrigues (1999) já aprofunda suas observações dizendo que o modo petista de governar (e, com ele, o OP) é capaz de trazer uma mudança no nível dos valores culturais e de cultura política local, desconstruindo o arcabouço de valores burgueses e criando uma nova consciência política do povo calcada nos valores de solidariedade, de amor à humanidade, de igualdade e justiça social, de liberdade de pensamento e ação (op. cit., pp. 29 e 34). Dutra e Benevides (2001) salientam que o processo participativo vai se aperfeiçoando progressivamente e, com seu andamento, faz despertar a consciência crítica da população e, com ela, a noção de responsabilidade coletiva de cada um com a “coisa pública”, além de que a participação em formas de democracia direta resulta num processo de educação política e que o OP é uma excelente escola de democracia (op. cit., pp. 11, 23-24). Assim, o OP é importante porque, com ele, “floresce (...) uma nova cultura, na qual o cidadão passa a ser sujeito, e não mais objeto da política” (DUTRA e BENEVIDES, 2001: 8), ou, o “OP transcende o processo de

gestão pública e de planejamento democrático, resultando, igualmente, num processo político de geração de consciência e cidadania” (GENRO e SOUZA, 1999: 50).

Outro benefício que vem sendo citado mostra como o OP tem atuado no sentido de coibir a prática de negociações espúrias entre o executivo e o legislativo quando da elaboração da peça orçamentária, quando um age prestando favores ao outro em troca de outros favores, subvertendo o orçamento municipal a interesses particulares, e não ao interesse da comunidade como um todo. Muitas vezes, o executivo só tem seus projetos de lei aprovados pela câmara na medida em que destinar verbas do orçamento para obras nos redutos eleitorais de certos vereadores, que se comprometem a votar favoravelmente nos projetos do executivo, relegando os interesses da população ao segundo plano. Jacobi e Teixeira (1996) mostram como a repercussão do OP e a mobilização popular em de Belo Horizonte acabaram criando um clima de constrangimento para os vereadores avessos à nova experiência. Desde o seu início, o Orçamento Participativo vem sendo aprovado integralmente pela Câmara Municipal (op. cit., p. 124. Cf. ainda, CEPAM, 1998: 38 e 42).

CRÍTICAS AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Constata-se hoje na literatura que a participação se tornou meta de todo projeto de governo local, capaz de “abrir as portas” dos financiamentos internacionais (SOUZA, 2001: 88). Isso pode ser uma das causas para a dificuldade encontrada no levantamento das críticas ao processo do OP. De qualquer forma, elas se referem a alguns pontos que, em minha opinião, dizem respeito a questões de curto alcance, sendo que ainda não se pode antever as repercussões da prática num alcance mais longínquo.

O estabelecimento do OP enquanto política de valorização e promoção social pode ser entendido como uma busca do Estado em se adaptar a um novo cenário, o que não impede que essas formas de relacionamento com a sociedade civil consideradas “novas” ofereçam espaço para “velhas” práticas tradicionais. No mesmo sentido, pode-se ver como a ampliação da participação está intrinsecamente vinculada à predisposição de governos locais em criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, tornando evidente a dependência que tais propostas mantêm com a iniciativa do Estado, sem contar que existe uma limitação de recursos destinados à prática deliberativa, principalmente ao se considerar as necessidades e carências da população (JACOBI e TEIXEIRA, 1996: 125, 127).

Assim, com o grande afluxo de participantes advindos dos movimentos comunitários de áreas carentes* e com o grande número de demandas, realiza-se um atendimento limitado de reivindicações pontuais, o que se traduz na realização de obras de necessidade imediata e pode levar a um corporativismo na conduta do conselho do OP, expresso pela preocupação restrita à própria rua, ao próprio bairro, deixando de lado problemas mais gerais da cidade e do país (LARANGEIRA, 1996: 135).

ESPECIFICIDADES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE IPATINGA-MG

O OP de Ipatinga-MG foi implementado pela primeira vez na cidade desde que o prefeito Francisco Carlos “Chico Ferramenta” Delfino, do PT, foi eleito em 1989, mantendo-se como uma prática dos prefeitos que assumiram desde então. O PT se manteve como partido no governo municipal desde 1989 até a eleição de 2004, quando assumiu Sebastião Quintão, do PMDB. Chico Ferramenta esteve à frente no primeiro mandato, de 1989 a 1992, depois João Magno de Moura, do mesmo partido, o substituiu de 1993 a 1996, e então temos dois mandatos consecutivos de Chico, de 1997 a 2004.

Antes de tratar especificamente do OP de Ipatinga, vamos nos situar um pouco na história da cidade e de Chico Ferramenta, o que nos permitirá a compreensão do que virá ao tratarmos do OP.

Ipatinga, uma cidade privada

Ipatinga-MG, cidade de 227 mil habitantes, situa-se a 217 km de Belo Horizonte na região do Vale do Aço (PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA, 2004: 7), que se localiza na bacia do Médio Rio Doce e constitui a segunda maior concentração urbano-industrial do estado de Minas Gerais, que reúne duas siderurgias de grande porte, Usiminas e Acesita, além de uma fábrica de celulose, Cenibra, em meio a um conjunto urbano de cerca de 325 mil habitantes, em processo de acelerada expansão por vários municípios (COSTA, 2000: 192).

Ipatinga é um exemplo do que se conhece como cidade monoindustrial, na qual uma única grande indústria assume o papel de provedora das condições gerais de produção, da reprodução ampliada da força de trabalho e, conseqüentemente, da urbanização. A cidade é concebida como apenas mais uma atividade de apoio à produção industrial (LEFEBVRE, 1969). A partir do momento em que a Usiminas se instalou em Ipatinga, tratou de construir os bairros que serviriam de moradia para seus trabalhadores, incluindo aí os técnicos,

* Em pesquisa que procurou abordar o maior número de experiências de OP no Brasil, encontrou-se que a grande maioria de participantes no processo, em torno de 77%, faziam parte de organizações comunitárias e associações de moradores (RIBEIRO e GRAZIA, 2003: 58).

supervisores, diretores e até os médicos que prestariam atendimento na usina. Assim, a cidade ficou marcada por uma cisão: de um lado, os bairros urbanizados dos funcionários da usina. Do outro, os demais moradores, primeiro aqueles que trabalharam na construção da usina, e depois os que foram se agregando em torno da fábrica pela atração natural que ela exercia enquanto pólo econômico. A parte da cidade construída e mantida pela Usiminas difere em muito da outra parte, possuindo toda a infra-estrutura desde o início, com casas que vão melhorando na medida em que seus moradores ocupem cargos hierarquicamente superiores na estrutura organizacional da empresa. Esta parte da cidade ficou conhecida como “cidade interna”, pois era mesmo vista assim pela fábrica, como uma cidade dentro da própria fábrica. A outra parte da cidade seria a “cidade de fora”, a cidade pública, que não estava sob os cuidados diretos da usina.

Segundo os relatos ouvidos no período que lá permaneci, a empresa aplica fortemente a cultura japonesa no trato com os funcionários, oferecendo tudo o que de melhor pode haver, mas também exigindo de volta a lealdade para com a empresa que implica em sempre colocá-la em primeiro lugar. Nos bairros “privados” da empresa, nenhum funcionário pode vender a casa a qualquer um que queira. É preciso uma autorização da usina para que o negócio possa acontecer. Com o tempo, os primeiros moradores se aposentaram ou faleceram, deixando as casas para filhos e netos. Alguns ainda residem nelas, outros as utilizam apenas para passar temporadas ou constituir repúblicas de estudantes, já que Ipatinga é, hoje, um foco de universidades particulares.

Antes de se emancipar, em 1964, Ipatinga se constituía em um distrito de Coronel Fabriciano que, hoje, é uma cidade empobrecida. Timóteo, outra cidade vizinha e que abriga a siderúrgica Acesita, também fazia parte originalmente de Coronel Fabriciano que, sem essas duas fontes de renda advinda dos tributos, tornou-se como uma cidade dormitório na região, cujo maior pólo de atração é justamente Ipatinga. Para se ter uma idéia, o produto interno bruto (PIB) de Ipatinga é de R\$ 2,93 bilhões, e a renda *per capita* é de R\$ 13.200,00, sendo que o setor industrial contribui com 72,5% do total do PIB. A receita anual da prefeitura, incluindo aí valores advindos de recursos externos, é de R\$ 199,5 milhões. A tabela abaixo expõe o número de empresas por setor de atividade:

Tabela 5 – Número de empresas por setor de atividade, em Ipatinga-MG.

SETOR	ATIVIDADE	Nº EMPRESAS
Primário	Indústria	410
Secundário	Comércio	4.305
Terciário	Prest. Serviços	2.048
TOTAL		6.763

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA, 2004: 9.

Atuação do sindicato

Frente a uma potência tão grande demonstrada pela empresa, cabe perguntar qual tem sido a articulação dos trabalhadores, especialmente dos metalúrgicos, principal setor da indústria local. O sindicato dos metalúrgicos de Ipatinga foi fundado em 1º de maio de 1965. Nestes 40 anos de existência, os acontecimentos que antecederam a sua criação parecem ser mais ilustrativos da marca que ele carregou. No ano de 1963, os trabalhadores metalúrgicos já se organizavam de forma espontânea na associação dos trabalhadores metalúrgicos de Ipatinga, uma vez que estavam vinculados ao sindicato dos metalúrgicos de Coronel Fabriciano. Eles eram contratados por empreiteiras, que os “alugavam” para a Usiminas. As empreiteiras não garantiam nenhum benefício trabalhista aos seus contratados, como carteira de trabalho registrada, indenização, aviso prévio, etc., e ainda faziam descontos de salários baseados em rubricas falsas. Os representantes do sindicato eram tratados pelas empreiteiras sob o tom de ameaças, sendo recebidos por homens armados e expulsos dos escritórios sem nem mesmo serem ouvidos.

Aquele ano foi marcado pelo massacre de vários trabalhadores e ainda pesa a dúvida sobre o real número de mortos. O massacre do dia 7 de outubro de 1963 ainda é lembrado até hoje. Na véspera, foi realizada uma assembléia para discutir os problemas que afetavam os trabalhadores, relativos à atuação das empreiteiras e a convivência da Usiminas. Após a reunião, se dirigiram para a usina para trabalhar e, na saída, foram rechaçados com violência pela vigilância. Segundo relatos testemunhais, a vigilância sempre fora truculenta, mas naquela ocasião, ultrapassou-se um limite de tolerância. Os portões foram fechados para impedir que os funcionários se evadissem da violência. Acontece que havia uma condução que efetuava o transporte dos mesmos até as outras localidades vizinhas, e que seguia horários para a saída. Caso perdessem a condução, os trabalhadores teriam que retornar às suas casas a pé, o que representava uma distância significativa, pois muitos deles residiam nas cidades vizinhas de Coronel Fabriciano e Timóteo. Para não perder essa condução, que se constituía de caminhões basculantes, os operários forçaram a saída pelo portão e tiveram que arrebenhá-

lo para sair. Diante disso, a vigilância acionou a polícia militar, que enviou a cavalaria. Eles já chegaram espancando os trabalhadores, que correram para evitar apanhar mais (SINDIPA, 2005: 14-15).

No dia seguinte, ou seja, no dia 7 de outubro, os trabalhadores já foram recebidos com a polícia próxima ao portão. Naquele momento, 7.000 operários da Usiminas e das empreiteiras estavam em tensão, com muitos deles ainda sujos e machucados. Eles estavam para enfrentar a polícia, quando os sindicalistas procuraram apaziguar. Diante da insistência da polícia em permanecer no local, os sindicalistas se dirigiram ao escritório da Usiminas. Uma comissão composta pelo padre e mais sete trabalhadores se dirigiu ao local, onde o capitão da polícia já se encontrava e parecia que não cederia na posição em permanecer na fábrica. Até que foi dada a ordem para a retirada. Acontece que, no momento de partir, o caminhão da polícia não “pegou”, os policiais tiveram que descer para empurrar, e então, já revoltados pelo que tinha acontecido com eles na véspera, quando foram impedidos de sair para a condução e foram instigados pela vigilância, os operários começaram a atirar pedras nos policiais. Naquele momento, os policiais começaram a disparar a metralhadora na direção dos operários. Todos correram para evitar os tiros, mas muitos foram atingidos. Há o relato de que até uma mulher com uma criança nos braços, que não estava entre os trabalhadores, foi morta pelas balas atiradas a esmo. A contagem oficial diz que foram 7 os mortos nesse massacre. Mas um sindicalista conta que, pessoalmente, havia identificado mais de 30 corpos (SINDIPA, 2005: 15).

A cerimônia de fundação do sindicato dos metalúrgicos de Ipatinga não foi menos significativa em termos do tipo de relação que se mantinha com os trabalhadores, apesar de não ter havido fatalidades. Em 1º de maio de 1965, portanto já em plena ditadura, o presidente Humberto Castello Branco esteve em Ipatinga para inaugurar o Hospital Márcio Cunha, acompanhado do então Ministro do Trabalho, Arnaldo Sussekind, para, então, comparecer à solenidade de entrega da carta sindical diretamente nas mãos do presidente da associação dos metalúrgicos de Ipatinga. Junto com eles chegou à cidade um verdadeiro aparato de guerra, não somente para sua segurança pessoal e de sua comitiva, mas, segundo as palavras do sindicato, para uma demonstração de força que o novo regime precisava dar a qualquer um que se achesse a desafiá-lo. As estradas de acesso à cidade foram fechadas. De um lado, o bloqueio foi feito próximo a Coronel Fabriciano, onde um ônibus atravessado na estrada e soldados armados impediam o trânsito de pessoas ou veículos. De outro lado, fechou-se a estrada próxima ao aeroporto e a ferrovia. A gigantesca operação durou todo o tempo em que Castello Branco permaneceu em Ipatinga. Havia agentes de segurança em todos os lugares e canhões tinham sido colocados ao redor, voltados para a cidade. Na usina, soldados com

metralhadora nas mãos se postaram de dois em dois metros. Estavam ainda presentes para a solenidade o presidente da associação dos metalúrgicos, Alberto Maciel, junto com Ademar de Carvalho Barbosa e Ascy Castelo de Mendonça, que relata o acontecido. “Na hora que o locutor oficial, que eles trouxeram, anunciou a entrega, só se ouvia o barulho dos soldados armando as metralhadoras, voltadas para a cabeça dos dirigentes. Assim foi fundado o sindicato dos trabalhadores metalúrgicos de Ipatinga” (SINDIPA, 2005: 16-17).

Chapa Ferramenta

A partir da década de 80 começam as articulações para a fundação do PT em Ipatinga, com a conseqüente organização da CUT regional. Esta é a oportunidade para o lançamento de uma chapa de oposição sindical à disputa da presidência do sindicato, em 1985, chamada de Chapa Ferramenta, liderada por Francisco Carlos Delfino e composta por vários outros funcionários da Usiminas que se organizavam clandestinamente. Após uma tumultuada eleição, a Chapa Ferramenta é derrotada e todos os seus integrantes são demitidos, num gesto que representava uma perseguição política. Sem canais de legítima expressão política, o grupo aguarda uma oportunidade que indicasse uma mudança na situação, que surge com as eleições parlamentares de 1986, quando Francisco Carlos “Chico Ferramenta” Delfino, então principal personagem e líder da oposição, candidatou-se a deputado estadual e foi eleito com esmagadora maioria de votos. Com uma liderança em evidência, Chico Ferramenta compõe uma chapa à prefeitura do município com João Magno e conquistam o poder em 1988, também com maioria absoluta de votos. A partir daí, instalando o conjunto de medidas que ficaram conhecidas como o “modo petista de governar”, que pode ser ilustrado pela inversão de prioridades e pela implementação de mecanismos de co-gestão participativa, a experiência de gestão municipal de Ipatinga estimula na população das cidades vizinhas Timóteo e Coronel Fabriciano a eleição dos candidatos do PT Geraldo Nascimento (1992) e Francisco Simões (1996), respectivamente (DIÁRIO DO AÇO, 1999: 32-33).

Etapas do processo do OP de Ipatinga

Antes de tudo, cabe observar que Chico Ferramenta não conseguiu a reeleição em 2004, tendo sido eleito prefeito Sebastião Quintão, que já anunciou mudanças no OP, sendo que agora ele se chamará OPA – Orçamento Popular Ampliado. Para a explicitação das etapas, uso o modelo de OP aplicado na gestão de Chico Ferramenta que, de qualquer modo, é o modelo conhecido pelos conselheiros, uma vez que o OPA foi recém lançado, sem que tenha tido ainda a chance de demonstrar quais serão suas diferenças em relação ao modelo anterior.

Respeitadas as especificidades, o OP de Ipatinga segue o modelo do OP de Porto Alegre. Vejamos como isso se dá. A *primeira etapa* é para a prestação de contas e para a exposição da previsão orçamentária para o ano seguinte. O prefeito e o secretariado realizam isso na plenária de abertura do Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR). Na *segunda etapa*, cada uma das nove regionais orçamentárias (cf. anexo 1) elege seus conselheiros regionais e municipais, incluindo os suplentes, totalizando 564 pessoas. As eleições são diretas e realizadas em assembleias convocadas com várias semanas de antecedência. Qualquer morador da cidade, maior de 18 anos, pode ser candidato a conselheiro. A *terceira etapa* é marcada pela Caravana da Participação Popular, em que os conselheiros visitam, no mês de julho, os locais onde se localizam as reivindicações de cada regional que serão defendidas durante o congresso. Nas assembleias preparatórias da *quarta etapa*, os conselheiros eleitos discutem e definem as prioridades de sua respectiva regional, juntamente com os moradores, com os representantes das associações de moradores e das entidades organizadas. A *quinta etapa* é quando acontece o Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR), no qual os conselheiros de todas as regionais e os delegados – representantes de entidades organizadas – elegem as prioridades que foram discutidas nas assembleias preparatórias e que serão efetivamente incluídas no orçamento municipal para execução no ano seguinte. A sexta etapa é da fiscalização da execução orçamentária, na qual os conselhos orçamentários regionais reúnem-se a cada 2 meses para acompanhar a realização das obras eleitas no COMPOR. O conselho municipal analisa mensalmente a prestação de contas da prefeitura e repassa as informações aos conselhos regionais, que se encarregam de fazer a divulgação para os moradores das respectivas regionais (FARIA e PRADO, 2003: 107; PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA, 1998: 10).

Os conselheiros municipais reunidos compõem o Conselho Municipal do Orçamento (CMO), que tem um regimento interno desde 1998. Este órgão é composto por 106 integrantes (53 efetivos e 53 suplentes), dentre eles o prefeito municipal, o vice-prefeito, os secretários, os vereadores, os representantes das associações de moradores e outras entidades não-governamentais. Também fazem parte do conselho municipal os três conselheiros que formam a diretoria executiva de cada um dos conselhos regionais. Os conselheiros municipais são eleitos pelos conselheiros regionais, na proporção de um conselheiro para cada dez mil moradores da região, enquanto que os conselheiros regionais são eleitos pela população de cada bairro na proporção de um para cada mil habitantes. Além do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores, são delegados do COMPOR – com direito a voz e voto – um representante de cada associação de moradores reconhecida por lei, um representante de

cada clube de serviço, um representante de cada entidade de classe, três representantes indicados pela associação de deficientes físicos (FARIA e PRADO, 2003: 105).

O valor disponível para ser deliberado no OP em 2002 era de R\$ 3 milhões das receitas correntes, mais a totalidade das receitas de capital, para aplicação em obras de infraestrutura no município. Este valor é dividido entre as nove regionais de acordo com um número de fatores, tais como a carência de pavimentação, a renda familiar, a média domiciliar, a coleta de lixo e o IPTU, a quantidade numérica da população, carência de áreas de lazer em cada região. A partir de 2002, os conselheiros decidiram usar novos critérios baseados no Índice Social, no Índice de Gestão e no Índice de Cidadania Participativa, cujas informações não puderam ser disponibilizadas pela gestão atual. Na regional orçamentária nº 1, temos os bairros Cariru, Castelo, Vila Ipanema, Bairro das Águas. Na regional 2, Bela Vista, Bom Retiro, Imbaúbas, Horto, Usipa, Santa Mônica. A regional 3 é composta pelos bairros Ideal, Ferroviários, Iguaçu, Cidade Nobre, Vila da Paz. A regional 4 pelos bairros Centro, Veneza I, Veneza II, Morro do Sossego, Parque das Águas, Planalto II, Jardim Panorama, Caçula, Caravelas, Novo Cruzeiro. Na regional 5 temos Canaã, Canaãzinho, Vila Celeste, Vale do Sol, Vista Alegre, Furquilha e Chácara Oliveira. A regional 6 é composta por Granja Vagalume, Bethânia, Morro do Cruzeiro, Morro São Francisco, Alto da Boa Vista, Tiradentes, Vila Militar, Mutirão N. S. Esperança. Na regional 7 temos Bom Jardim, Esperança, Nova Esperança, Serra Dourada, Mutirões 1º de Maio, Novo Jardim, Nova Conquista. Na regional 8, Limoeiro, Barra Alegre, Chácara Madalena, Córrego Novo, Vila Formosa, Recanto. Na regional 9, Pedra Branca, Tribuna, Ipaneminha, Córrego dos Lúcius, Taúbas, Morro Escuro, Ipanemão. A tabela abaixo mostra a distribuição populacional pelas regionais, assim como o número de conselheiros para o regional e para o municipal já somados os efetivos e os suplentes (FARIA e PRADO, 2003: 106, 112).

Tabela 6 – Número de conselheiros regionais e municipais por regionais e sua respectiva população.

REGIONAIS	POPULAÇÃO	CONSELHEIROS REGIONAIS	CONSELHEIROS MUNICIPAIS
1	8.045	18	8
2	13.949	28	10
3	33.986	68	10
4	38.841	82	20
5	41.875	84	14
6	25.525	52	16
7	34.103	70	14
8	14.228	30	12
9	1.698	14	14
TOTAL	212.672	446	118

Segundo dados da prefeitura, assim se deu a composição numérica dos COMPOR, até a versão de 1997: 1º COMPOR, em 25 e 26 de agosto de 1990, “com participação de 284 pessoas” com a seguinte distribuição: delegados efetivos, suplentes, técnicos e convidados. 2º COMPOR, em 31 de agosto e 1º de setembro de 1991, “com 630 participantes”. 3º COMPOR, em 29 e 30 de agosto de 1992, “com 470 pessoas”. 4º COMPOR, em 14 e 15 de agosto de 1993, “com 483 representantes populares”. 5º COMPOR, em 21 e 22 de agosto de 1994, “com 563 participantes”. 6º COMPOR, em 19 e 20 de agosto de 1995, “com 572 cidadãos”. 7º COMPOR, em 25 de agosto de 1996, “com 681 pessoas”. 8º COMPOR, em 30 e 31 de agosto de 1997. “Mais de mil pessoas, entre conselheiros, delegados de entidades e conselhos setoriais, vereadores, secretários, técnicos da prefeitura e visitantes, participaram” deste COMPOR (PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA, 1998: 13-14; 20).

Utilizando dados da própria prefeitura, a edição especial do *Diário do Aço* de 1999 aponta as diferenças em alguns índices da cidade, comparando 1988 a 1999, que podemos considerar como um levantamento das mudanças da cidade a partir da implantação do OP, já que essa prática começou em 1989:

Tabela 7: Índices de qualidade de vida de Ipatinga-MG, 1988 e 1999.

	ABASTECIMENTO DE ÁGUA	ESGOTO COLETADO	COLETA DE LIXO	DESTINAÇÃO FINAL DO LIXO	ÁREA VERDE POR HABITANTE	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	TAXA DE ANALFABETISMO
1988	68%	58%	25%	LIXÃO	73 m ²	39/1.000	19,3%
1999	96%	94%	98%	ATERRO SANITÁRIO	127 m ²	18/1.000	7,5%

Fonte: DIÁRIO DO AÇO, 1999: 49.

OP Digital

Em 2001, a prefeitura trouxe uma inovação ao processo de participação no OP, ao inaugurar o OP Interativo, uma página no sítio da prefeitura na internet na qual os moradores podem indicar prioridades em obras e votar para escolher quais serão realizadas. Para facilitar o acesso das pessoas, terminais conectados à internet são distribuídos em alguns pontos da cidade, como a própria prefeitura, algumas escolas públicas e até o shopping da cidade. Além de fazer indicações, as pessoas podem fiscalizar e acompanhar o andamento das obras escolhidas.

Utilizando os dados a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Faria e Prado (2003: 110) notam um aumento de 44,6% no número de indicações de obras. “Das 723 obras indicadas, 17% foram encaminhadas pelo *site* (sic) do COMPOR, inaugurado naquele ano. Em 2002, o aumento foi de 166%: das 1.927 indicações, 70% ocorreram pelo *site*”. A tabela a seguir aponta o crescimento anual de indicações a partir da implantação do OP Interativo, mostrando como acontece o aumento:

Tabela 8: Número de votos em indicações do OP de acordo com o meio escolhido, 2001 – 2004.

	CONVENCIONAL	VIRTUAL	TOTAL
2001	597	136	733
2002	573	1.354	1.927
2003	155	4.180	4.335
2004	74	5.026	5.100

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA, 2004: 13.

CAPÍTULO 4

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Todos os homens sonham, mas não do mesmo modo. Aqueles que sonham à noite, nos obscuros meandros da mente, acordam pela manhã para descobrir que tudo era imaginação; mas os sonhadores diurnos são homens perigosos, pois podem procurar e realizar seus sonhos com olhos abertos...

www.hsc.org.br

Após uma breve exposição do referencial teórico-metodológico, passaremos para a análise e discussão do material dialógico pesquisado. Explicitar o referencial teórico-metodológico com que me proponho realizar esta pesquisa significa a busca por me situar no campo científico, assim como Bourdieu (1994) o considera. Sendo que o campo científico “designa a cada pesquisador, em função da posição que ele ocupa, seus problemas, indissociavelmente políticos e científicos, e seus métodos, estratégias científicas que, pelo fato de se definirem expressa ou objetivamente pela referência ao sistema de posições políticas e científicas constitutivas do campo científico, são ao mesmo tempo estratégias políticas” (Bourdieu, 1994: 126). Assim, ao me situar no campo científico, estarei tornando explícito o próprio objeto de pesquisa que, como diz Bourdieu na continuação do trecho acima citado, “não há ‘escolha’ científica” (Idem, *ibidem*).

REFERENCIAL: A ORIENTAÇÃO DO CONSTRUCIONISMO SOCIAL

O Construcionismo Social pode ser entendido de diferentes formas. Para aqueles que ainda partilham uma visão de ciência empiricista, racional, dogmática ou positivista, ele é uma *teoria* cujo enfoque epistemológico é *relativista* (ver Banco Nacional de Idéias, 1994). Rorty rebate contra o título de *relativista* argumentando que esse tipo de classificação pressupõe justamente as distinções que ele e os filósofos neo-pragmatistas rejeitam. De forma que não há sentido em contestá-lo (1994b: 119). De fato, o construcionismo se enraíza nos debates entre o empirismo e o racionalismo, mas vai além deles, procurando superar este dualismo razão/experiência (Grandesso, 2000: 79), cuja base é a dicotomia sujeito/objeto (Ibáñez, 1994: 250). Para Grandesso, podemos falar do construcionismo social como uma epistemologia pós-moderna (2000: 82), enquanto que Gergen afirma que alguns podem preferir chamá-lo de *consciência compartilhada* ao invés de *movimento* (1985: 266), *epistemologia*, ou mesmo *abordagem*.

Para Gergen, o objetivo maior do construcionismo social é “explicar os processos pelos quais as pessoas descrevem, explicam ou dão conta do mundo (incluindo elas mesmas) no qual vivem” (1985: 266). Isso implica na mudança do foco de pesquisas, das estruturas sociais e mentais para a compreensão das ações e práticas sociais e dos processos de construção de sentidos para entender o mundo. “O foco do construcionismo é a interanimação dialógica, situando-se, portanto, no espaço da interpessoalidade, da relação com o outro, esteja ele fisicamente presente ou não” (Spink e Medrado, 2000: 60).

O conhecimento do mundo é produzido socialmente

Todos procuramos interagir com o mundo ao nosso redor. Para isso, recorremos ao conhecimento que temos desse mundo. Numa perspectiva construcionista, “os termos nos quais o mundo é compreendido são artefatos sociais, produtos de intercâmbios entre as pessoas, historicamente situados” (Gergen, 1985: 267). O conhecimento, portanto, não se encontra na mente, como uma representação mental acurada do que constitui o mundo real, mas “surge no intercâmbio social, expressando-se na linguagem e no diálogo. (...) Nesse sentido, o conhecimento nem é localizado no objeto observado, nem no sujeito que o observa, mas em algum lugar entre os dois, em um espaço social entre sujeitos envolvidos no ato de compreensão” (Grandesso, 2000: 83 e 86; cf. também Spink e Frezza, 2000: 27; Spink e Medrado, 2000: 61; Iñiguez, 2002: 130, 133, 134, 137, 140). De fato, a “realidade” que as pessoas crêem usualmente constituir o mundo com que interagem

“não existe com independência do conhecimento que produzimos sobre ela ou com independência de qualquer descrição que façamos dela. Em consequência, é nesse sentido que dizemos que construímos a realidade e que o que dizemos sobre ela é uma questão de convenções. Não há então separação entre a realidade e o conhecimento produzido sobre ela. O objeto não gera sua representação mas é ele mesmo construído por nossas práticas” (Iñiguez, 2003: 3).

Diante de um novo fato social, causado pela implementação desta política pública para a co-gestão que se chama Orçamento Participativo, as pessoas são chamadas a compartilhar novos repertórios lingüísticos, com variados sentidos, uma vez que polissêmicos. Na medida em que se expressam através da linguagem, passam a caracterizar os eventos e a expor suas posturas através dos termos que utilizam para designar o que percebem. Vão, assim, produzindo conhecimento, que “não é uma coisa que as pessoas possuem em suas cabeças, e sim algo que constroem juntas” (SPINK e FREZZA, 2000: 27). Este conhecimento produzido, portanto, é intrinsecamente dialogal, resultado da interação com as demais pessoas, manifestado, re-inventado e negociado no ato de com-partilhar (partilhar com).

Para Berger e Luckmann (1985), a realidade é socialmente construída. Ou seja, nossa experiência da realidade, nosso sentido da realidade como uma outra entidade é o resultado de processos e atividades que nos fazem confiar nela e que os autores consideraram apropriado chamar de construção social (HACKING, 2001: 54). Importa que a realidade com que interagimos é constituída pelos sentidos socialmente compartilhados que nos impõem o como proceder. Não é, porém, uma realidade estática, imutável, à qual temos de nos conformar sempre e sem alternativas, uma vez também que não temos apenas os referenciais advindos do que os autores acima chamam de socialização (primária e secundária) para darmos conta do

mundo. Berger e Luckmann ressaltam que o processo é dialógico e que, portanto, não é fechado e determinístico, mas objeto de constante negociação.

Linguagem enquanto ação social

Dessa forma, a linguagem exerce função primordial, uma vez que é através dela que temos acesso às convenções sobre o que se considera como realidade e quais as conseqüências daí decorrentes. Um outro modo de avaliar a importância da linguagem é se a considerarmos, ela própria, como ação social. Ou seja, comunicar-se é um ato social que tem conseqüências em nossas interações. Essas considerações chamam nossa atenção para o uso cotidiano da linguagem de forma pragmática, ou seja, “a como nossas descrições e explicações funcionam, em que rituais são essenciais, que atividades elas facilitam e quais impedem, quem se prejudica e quem ganha com tais declarações” (Grandesso, 2000: 84). “A capacidade performativa da linguagem implica, entre outras coisas, que nossas concepções do mundo não têm sua origem na ‘realidade objetiva’, mas nas variadas interações que as pessoas realizamos a cada dia, assim como nas que mantiveram quem nos antecederam no tempo” (Iñiguez, 2003: 7).

Neste sentido, a linguagem em uso destaca o momento presente da interação como o mais importante na compreensão dos processos de co-construção e negociação de sentidos sobre o mundo. Iñiguez o diz: “As ações cotidianas, todos os intercâmbios do dia-a-dia, constroem nossa concepção de mundo. Se não houvesse interação entre nós, se não estivéssemos constantemente falando uns com os outros, não produziríamos conhecimento” (2002: 130). Entendendo a linguagem como ação que produz conseqüências, que podem agir como um jogo de posicionamentos com os interlocutores (Spink e Medrado, 2000: 47), e que, enquanto ação, também constrói o mundo num processo coletivo em que há constante negociação (Iñiguez, 2002: 137), percebemos seu poder enquanto interação social fundamental na produção de conhecimento (idem, ibidem: 130) nos momentos de ruptura com o habitual, que tornam possível dar visibilidade aos sentidos (Spink e Medrado, 2000: 45). Estes sentidos co-produzidos coletivamente sustentam certas formas de relação social e excluem outras, tornam possíveis certas práticas e impossibilitam outras (Iñiguez, 2002: 131).

Sendo a produção de sentidos uma prática que acontece no processo dialógico, não pode ser outra coisa que uma prática social, que se dá na sociedade, e que, por exprimir conteúdos e formas de ver o mundo, pede respostas, posicionamentos, situando as pessoas em diferentes lugares de fala, fazendo com que convivam com uma polissemia de significados. Spink e Medrado (2000: 48) nos alertam que a “natureza polissêmica da linguagem possibilita às pessoas transitar por inúmeros contextos e vivenciar variadas situações”.

Citando as contribuições de Mikhail Bakhtin, Spink e Medrado vão nos lembrar que a linguagem é uma prática social (op. cit., 2000: 46). Isto implica em que, ao utilizar a linguagem, a pessoa está agindo socialmente e, ao se posicionar frente às demais num tipo de significação específica que lhe caracteriza, a pessoa está adotando uma postura de diferenciação e de designação de identidade, que pode encontrar eco nos demais ou pode ser repellido das mais variadas formas. Neste processo constante de aceitação e recusa dos termos que circulam entre si, as pessoas passam a estabelecer consensos que tornem possível a continuação da interação, e os novos sentidos partilhados são gerados por este processo de negociação. Segundo Spink e Medrado (2000: 47), “a linguagem é ação e produz conseqüências. Nosso trabalho, como cientistas sociais que analisam práticas discursivas, é exatamente estudar a dimensão performática do uso da linguagem, trabalhando com conseqüências amplas e nem sempre intencionais”.

Além da psicologia

O papel central da linguagem na perspectiva construcionista implica em que a produção da psicologia social não se restrinja a si mesma, mas busque outros referenciais na elaboração teórica que desenvolve, como resultado mesmo do diálogo interdisciplinar e da co-construção dialógica de conhecimento. Assim, Grandesso (2000: 79) aponta o que identifica nas bases dessa proposta como a crítica textual, filosófica e política da tradição desconstrucionista, personificada em Derrida, como os escritos de Wittgenstein e alguns pragmatistas norte-americanos, como Richard Rorty. Estes já foram apontados acima como elementos que influenciaram na formação do que hoje chamamos construcionismo social. Mas ele trabalha conjuntamente com a etnometodologia, com a análise dramatúrgica (cujo expoente é E. Goffman), com aportes da sociologia e história do conhecimento, a antropologia, a teoria literária, incluindo as pesquisas sobre a metáfora, a narratologia e a desconstrução do significado (cf. Gergen, 1985: 270-1).

Onde, então, se processa a mudança, onde se encontra o ponto em que todo o sentido de mundo pode se alterar e abrir novos modos de relacionamento, novas maneiras de interpretar e interagir? “Na visão construcionista, a produção de sentidos se processa no contexto da ação social” (SPINK e MEDRADO, 2000: 59). Como já foi apontado acima, ao considerar a linguagem uma prática social, podemos abordá-la como uma forma de produção de sentidos, desde que ela corresponda aos momentos de ruptura, de ressignificações, nos quais convivem tanto a ordem como a diversidade. Consideremos, então, o conceito de *práticas discursivas*, nas quais a linguagem é entendida como linguagem em ação, que significa compreender “as maneiras a partir das quais as pessoas produzem sentidos e se

posicionam em relações sociais cotidianas”. Práticas discursivas, portanto, são as diversas formas possíveis de interações dialógicas que as pessoas usam para se posicionarem umas frente a outras (SPINK e MEDRADO, 2000: 45).

Matrizes e materialidades

Um outro elemento importante na pesquisa é o que chamamos *documento de domínio público*. Por esta denominação, entendemos todo registro tornado público, colocado em circulação, muitas vezes entre desconhecidos, porém, não desprezíveis enquanto componentes da dialogia. Existem diversos tipos de documentos de domínio público, cuja caracterização permite sua classificação em gêneros de circulação (SPINK, 2000: 126). Por exemplo, folhetos distribuídos na rua, jornais em circulação, livros, dicionários, notas colocadas em lugares públicos de grande afluxo de pessoas, etc.

“Os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos. Eticamente estão abertos para análise por pertencerem ao espaço público, por terem sido tornados públicos de uma forma que permite a responsabilização. Podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia-a-dia ou, no âmbito das redes sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de versões circulantes assumidas ou advogadas” (SPINK, 2000: 136).

Documentos de domínio público são elementos que permitem a interlocução intersubjetiva, dando corpo às trocas dialógicas e compondo parte da materialidade que embasa as relações humanas. Materialidades são constituintes das *matrizes* sociais que dão substrato às idéias, são os canais de expressão e materialização de idéias que constituem as sociedades em seus momentos históricos. As idéias não existem sozinhas, não existem, como comumente se pensa, em nossas cabeças. Elas fazem a intermediação entre as pessoas nas sociedades, através das matrizes. Matrizes são compostas de redes de socialidade, instituições, profissionais, publicações sobre dada idéia, decisões judiciais, artigos científicos; além da estrutura material, como repartições públicas, escritórios, fronteiras nacionais, passaportes, documentos de identidade, cédulas e urnas de votação, uniformes, etc. A cada idéia corresponde determinada matriz, que pode variar de acordo com o local, a cultura, a sociedade e o tempo histórico (HACKING, 1992: 32-33).

As matrizes que dão o embasamento para a idéia de participação que se realiza através do OP compreendem um conjunto de materialidades que dão suporte e permitem que o OP aconteça, como a existência de regulamentos, cédulas de votação, locais para as assembléias se reunirem, as próprias obras realizadas a partir das deliberações do OP etc. Também fazem parte da matriz as redes de relacionamentos que passam a existir a partir da aplicação do OP:

os secretários municipais que ficam responsáveis pelo processo, os funcionários que comparecem às assembléias, as pessoas que passam a freqüentar essas arenas decisórias, o prefeito que decide implementar o OP, os vereadores que passam a lidar com o poder de alocação de verbas da população, etc. É no jogo de posicionamentos, que ficam evidenciados nos usos pragmáticos da linguagem dessas interações, que conseguiremos uma compreensão de como a participação popular é negociada, tanto pelos representantes do poder municipal, como pelos próprios participantes.

Alguns temas trabalhados com a mesma perspectiva

A perspectiva construcionista em psicologia social tem produzido estudos de temas muito diferentes entre si e com a valorização do que as pessoas têm a dizer sobre cada um deles. A seguir, são listadas algumas pesquisas sob esse enfoque, a fim de que possamos perceber a abrangência que ele possibilita.

Com uma orientação etnográfica, destacando as interações com as pessoas do lugar e as entrevistas, a análise de documentos de domínio público produzidos pelo Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Sertão Central de Pernambuco, Cordeiro (2004) produziu um estudo sobre a nomeação de mulheres trabalhadoras rurais no sertão central de Pernambuco. A questão do uso de agrotóxicos e as noções de risco a ele associadas foram estudadas por Cardona (2004) numa pesquisa que se utilizou do estudo do uso de repertórios para dar sentido aos riscos e suas implicações para o gerenciamento/controlar desses riscos, numa perspectiva das práticas discursivas no cotidiano, segundo o posicionamento de diversos atores na rede de relações que sustentam o uso de agrotóxicos na região. Bichara (2003) buscou nomear e compreender como se dá a vivência da exclusão e da informalidade no cotidiano dos vendedores ambulantes da Praça 24 de Mayo, centro histórico de Quito – Equador, por meio de entrevistas. Através da análise de entrevistas e, principalmente, de documentos de domínio público, Bertuol (2003) estudou a construção e as possibilidades de um campo de análise dos sentidos sobre a criança presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente, além de outros documentos históricos. Voltando-se ao estudo de uma região do semi-árido da Venezuela, Pérez (2004) procura entender o entrecruzamento dos diversos sentidos que circulam a respeito da água de irrigação e sua gestão, assim como quer contribuir para abrir a discussão sobre a noção de bem comum e o papel da água no contexto dos bens comuns. Epistemologicamente e metodologicamente, ele toma como base a perspectiva do construcionismo social, sustentando o trabalho em quatro noções: campo-tema, matriz, análise de interface centrada no ator e nas práticas discursivas. Com base nessas noções, ele analisa falas de diversas pessoas envolvidas na gestão da água naquela região, documentos de

domínio público e suas próprias observações. Sentidos sobre cooperativismo foram pesquisados por Ide (2003) através da análise de documentos de domínio público. Entrevistas gravadas foram utilizadas por Gomes (2004) para acompanhar e compreender a construção de sentidos na passagem de um grupo de pessoas que viveram em situação de rua, no centro da cidade de São Paulo, a um assentamento de terra localizado na vizinhança da cidade de Franco da Rocha-SP. Fator (2004) considerou condomínios residenciais verticais como matrizes complexas de relações interpessoais diferentes utilizando documentos de domínio público como atas de reunião de condomínio e conversas com residentes e funcionários. Sousa (2002) construiu um belo relato da experiência que teve com cordelistas e pessoas ligadas a esse campo literário: violeiros, xilógrafos e vendedores, utilizando a própria poesia de cordel como documento. Por fim, Croisfelts (2003) se valeu de entrevistas semi-estruturadas, observação e participação no cotidiano para pesquisar versões circulantes sobre ação e cidadania entre participantes de uma associação de moradores.

OBJETIVOS

O estudo do orçamento participativo tem se desenvolvido em diversos campos científicos, o que nos isenta aqui com a preocupação quanto a questões das ciências sociais e ciências políticas, que são nossas auxiliares na compreensão do tema. Essas ciências nos deram auxílio nos capítulos anteriores e ficamos agora livres para pensar como psicólogos sociais sobre os processos de dialogia que são favorecidos pelo próprio OP e possibilitam a negociação de sentidos diversos. O objetivo, portanto, espelha o interesse de um pesquisador de psicologia social com ênfase na dialogia do processo em curso, sobre a negociação dos sentidos de participação.

Portanto, cabe a nós o interesse sobre qual é o conhecimento que vem sendo construído coletivamente pelas pessoas sobre o fenômeno da participação. Vimos, anteriormente, a posição dos cientistas sobre como eles vêem a participação, como a subdividem e a caracterizam, como procuram elaborar formas de implementá-la e superar suas dificuldades. Essa perspectiva é válida e serviu a seu propósito para nos situar no campo-tema (cf. SPINK, 2003). Agora, considerando a perspectiva do cotidiano, onde as interações entre as pessoas acontecem em sua maior densidade e em que os sentidos são realmente negociados e moldam as práticas, procuramos saber qual é o conhecimento que as pessoas comuns, pessoas vinculadas a associações de bairros, aquelas que exercem representação nos conselhos regionais do orçamento participativo e membros do corpo institucional da prefeitura têm sobre esse tema e que formas ele pode tomar.

Assim, pergunto: como os sentidos sobre o que é participação têm sido negociados e como a consideram as pessoas que vivem em municípios de porte médio com processos de orçamento participativo? Já discutimos a importância do orçamento participativo como nova prática que altera as relações que constituem o poder local, ou seja, as relações entre os governos municipais e seus respectivos cidadãos, dada a dinâmica inédita de abertura nas delegações de poder que essa prática permite. Muitos autores já têm reconhecido o OP como uma prática que pode ser considerada própria da democracia deliberativa, naquilo que ela tem de mais específico que é a oportunidade da presença deliberativa dos cidadãos nas decisões de gestão pública. Cabe aqui nos interessarmos sobre os prováveis impactos que o OP pode causar quando nos lembramos que, há muito tempo no Brasil, os movimentos sociais populares se haviam tornado nos espaços reconhecidos como canais de participação, não só os espaços com discussões sobre o interesse público, mas incluindo aí também os espaços com perfis cívico e religioso.

Por trás destes questionamentos está o interesse em compreender o impacto desses mecanismos de democracia deliberativa no *status* de cidadania, ou seja, de compreender de que maneira essas práticas que estão relacionadas ao que Habermas propõe como democracia deliberativa têm o papel educativo que Pontual (2000) descobriu existir para a transformação dos sentidos circulantes sobre a cidadania e o ser cidadão. Considerando que a democracia deliberativa propõe novos espaços de dialogia e coloca os atores sociais frente a frente, exigindo novos aprendizados quanto à participação nesses processos, os sentidos de cidadania e do ser cidadão passam a constituir o cotidiano das pessoas de forma a produzir constantemente novos sentidos sobre a participação, que poderão nos servir de chave para a compreensão do que é cidadania no âmbito do conhecimento cotidiano das pessoas.

Para conseguir chegar a essa compreensão, alguns enquadres vão nos auxiliar. Primeiro, a consideração de que as concepções de cidadania implicam em um conjunto de práticas instituídas juridicamente e que influenciam no conhecimento produzido cotidianamente sobre o tema. Assim, numa ótica estritamente liberal, a cidadania, no âmbito dos direitos políticos, se exerce no direito ao voto e ser votado, enquanto que uma ótica republicana abre o âmbito à participação dos cidadãos nas decisões que vão influenciar suas vidas, além do direito a votar e ser votado. Depois, devemos levar em conta o alcance que uma medida tomada pelo Estado para beneficiar o exercício da participação pode ter na constituição daquilo que estamos considerando democracia deliberativa. Assim, a pesquisa procura compreender melhor como os avanços nesses mecanismos de democracia deliberativa afetam as concepções de cidadania, principalmente considerando o conhecimento produzido coletivamente pelas pessoas comuns.

A participação é a dinâmica mais próxima do cotidiano das pessoas no que diz respeito ao exercício da cidadania. Uma vez que a cidadania em si é algo abstrato e, como vimos, com uma imensa polissemia e usos diversificados, consideramos que o melhor caminho para compreender os conhecimentos acerca da cidadania é buscar os sentidos sobre participação circulantes nesses municípios de porte médio que praticam o OP.

METODOLOGIA

A metodologia pretendida para este trabalho quer valorizar os aspectos intrínsecos da participação no processo do OP através de suas assembleias: a mobilização da sociedade instaurando um processo de negociações junto a outros atores sociais. A questão do diálogo deve ser valorizada por ser intrínseca ao ser humano. Em tudo estamos negociando posicionamentos e posturas; em tudo somos chamados a agir de acordo com nossas opiniões.

De forma prática, a pesquisa pretende ouvir pessoas sobre suas experiências nos processos específicos ao OP por meio de entrevistas, valorizando suas opiniões. Os sentidos circulam sem fronteiras. Eles têm nas práticas discursivas que dão vida às redes de socialidade sua via de trânsito, o que ultrapassa fronteiras organizacionais e administrativas. Existem sentidos diversos sobre o que é a participação circulando em todo o país. Para buscar compreender os sentidos específicos à prática da participação popular no OP, pretende-se ouvir as práticas discursivas sobre participação de pessoas residentes em uma cidade de porte médio em que o OP esteja implantado, mais especificamente em Ipatinga-MG. E mais do que ouvir, o pesquisador se vê também como integrante desse processo dialógico, como elemento vital para a co-construção dos sentidos que irão povoar esta mesma pesquisa.

De acordo com as experiências que Pontual (2000) teve na elaboração de sua pesquisa, entrevistando os delegados eleitos nas assembleias do OP, parece apropriado seguir o mesmo referencial, pois são os delegados os que intermediam demandas da população e as encaminham aos conselheiros, sendo eles, também, que acompanham e fiscalizam o encaminhamento da peça orçamentária, finalmente montada pelos conselheiros do OP e representantes do governo, e poderão trazer às bases as impressões sobre o processo. São, portanto, pessoas extremamente ligadas ao funcionamento do processo do OP e diretamente envolvidas na conquista do lugar de construção dos sentidos de cidadania. Cabe ressaltar que, em Ipatinga, a figura dos delegados ganha o nome de conselheiros, sendo delegados os representantes de associações diversas, que se mostram muito ausentes ao processo, excetuando-se os representantes de associações de bairros.

Levando em conta os dados sobre associativismo que Souza (2001) apontou para os participantes do OP de Porto Alegre e Belo Horizonte, é de se esperar que os índices de

associativismo nos delegados da cidade escolhida também sejam altos. Por isso, para se obter dados realmente indicativos de uma construção de sentidos por conta da participação dialógica no processo do OP, planeja-se entrevistar delegados que provenham tanto de movimentos e associações de que participavam anteriormente ao OP, como pessoas que de nada participavam, mesmo que tenham passado a fazê-lo após a experiência que tiveram no OP. A cidade cujo OP será pesquisado deve já possuir a cultura do OP incorporada e amadurecida, de forma a ser um instrumento notório e que permita a inserção de diferentes estratos sociais. Portanto, como um bom exemplo destes requisitos temos a cidade de Ipatinga-MG, que possui o OP já há 16 anos.

Por questões éticas e por um posicionamento particular que impõe a mim, pesquisador, o reconhecimento do posicionamento político que tal ato comporta, por fim pretendo efetuar um retorno junto aos entrevistados de forma a socializar também este conhecimento produzido, a fim de alcançar o fim mesmo que me leva a pesquisar, que seja, o de possibilitar o aprimoramento das mobilizações da sociedade para melhor conquistar benefícios que abrangem a todos que de nossa sociedade fazem parte.

Esse é o foco dessa pesquisa: como os sentidos sobre a participação popular são negociados no Orçamento Participativo? Que participação é essa e em que matriz está baseada? Esses questionamentos nos permitem perceber os posicionamentos dos agentes sociais envolvidos no evento, como o governo municipal que toma a iniciativa de promover o OP no seu governo, assim como os posicionamentos das pessoas participantes, que optaram pelo OP como canal de participação. Será que não haveria outros canais? Essa participação que praticam condiz com suas expectativas? Teria alguma relação com o fato que Genro (1997) salienta quando diz da contrapartida material para os integrantes desse processo, que no caso são as obras? Assim, a investigação também deve privilegiar a análise da matriz que sustenta esses processos de negociação de sentidos, levando em conta que os diferentes atores sociais podem ter acessos diferenciados aos elementos constituintes dessa matriz, obtendo maior relevância quanto aos processos de negociação de sentidos, tornando-se mais capazes de naturalizar seus posicionamentos específicos.

CAPÍTULO 5

ENTRELAÇANDO NÓS EM REDES: ANÁLISE E DISCUSSÃO

Embora pareça absurdo e incrível
hoje eu encontrei a um homem caminhando.
Sem apoiar-se em ninguém, caminhando.
Sem que houvesse caminho, caminhando,
fazendo caminho ao caminhar.
Hoje eu encontrei a um homem caminhando!
Como se tudo o chamasse, caminhando.
Inventando horizontes com os pés.
Como se não quisesse chegar tarde, caminhando!

Jorge Debravo (poeta costarricense)
Antología Mayor. San José, 1974, p. 117.

PERCORRENDO REDES, CONSTRUINDO UM CAMINHO

Não existe um caminho pronto que permita ao pesquisador o acesso garantido aos elementos indispensáveis para a investigação pretendida. Estamos nos referindo a fenômenos humanos, executados e vivenciados por pessoas, cujas histórias pregressas são elementos constitutivos das manifestações com as quais o pesquisador tem contato. O pesquisador mesmo, sendo uma pessoa, vai estar se aproximando progressivamente de uma rede de socialidades que já existiam, e das quais passa a fazer parte no momento em que sua investigação se inicia. O que acontece no momento em que se faz presente na cidade de interesse, é que o pesquisador fica próximo aos pontos mais densos, aos nós de interações mais fortes do campo-tema (cf. SPINK, 2003). Ao propor a compreensão dos processos de negociação de sentidos em torno do que é participação, levo em conta que a descrição das redes de socialidade mais densas, ou seja, manifestadas na cidade de Ipatinga, é um elemento importante de análise, uma vez que permite o entendimento das relações sociais que constituem os atores envolvidos na dialogia sobre o tema, assim como estrutura um campo social de diferenciações e posicionamentos em disputa. O que apresento a seguir é uma forma de demonstrar como o pesquisador faz parte e interfere no processo investigativo como pessoa que se relaciona com outras pessoas e tira suas conclusões a partir dessas relações, das quais não pode ser imune.

Aproximando da parte densa

Para minha primeira ida à Ipatinga – que, como vimos, não fica muito distante de Belo Horizonte, mas nunca foi um destino em minhas viagens – busquei as referências que tinha de pessoas conhecidas que pudessem me ajudar. Este é um processo natural, no qual nos apoiamos nas redes sociais construídas previamente frente ao desconhecido, de forma que a experiência de outros possam nos dar as orientações necessárias para saber lidar com o que não conhecemos. Faço questão de salientar este ponto como forma de anunciar um elemento que vai aparecer bastante nas minhas andanças por Ipatinga, tanto de minha parte, como também da parte das pessoas que entrevistei.

Lembrei-me de dois amigos que poderiam me ajudar. O primeiro fez parte comigo de um grupo de Igreja, por muitos anos. Ele trabalha atualmente na Usiminas e mora na cidade durante a semana, voltando para Belo Horizonte aos finais de semana. Ele não seria de muita ajuda, uma vez que suas relações sociais na cidade resumem-se a relações profissionais. A

segunda pessoa é Vanda,* uma colega de graduação, residente em Ipatinga. Ela trabalha e tem sua família na cidade, e foi pra ela que telefonei a fim de conseguir a indicação de um local de hospedagem. Imediatamente, ela se prontificou a me receber em sua casa, o que se mostrou de extrema importância para o desenvolvimento do meu trabalho. O marido dela, Lúcio, é servidor público municipal e conhecedor da história da cidade, além de ter inúmeras referências que me ajudaram a constituir o perfil sócio-econômico da mesma.

Quando cheguei à rodoviária de Ipatinga, Lúcio veio me buscar. Na viagem da rodoviária para casa, mantivemos uma conversa sobre os temas da minha pesquisa. Por já ter sido delegado no OP, Lúcio declarou:

“O orçamento não é bem participativo. Como é que você pode chamar de participativo quando quase um terço dos que vão votar são chefes da prefeitura?”

“Ia muita gente da prefeitura, assim?” – perguntei.

“Ia, porque eles eram mandados pra ir... O povo podia não saber que eles que tavam ali eram da prefeitura. Mas, como eu trabalhei na prefeitura, eu sabia. Era tudo chefe da prefeitura que participava como pessoas comuns, mas que foram mandados pra ir”.

Em Ipatinga, busquei me aproximar das pessoas que poderiam me colocar junto aos nós mais densos das relações sociais que permeiam a prática do OP da cidade. Portanto, me dirigi à prefeitura municipal, procurando pelas pessoas que pudessem me dar as primeiras orientações sobre o processo do OP. Encaminhado ao Departamento de Orçamento da prefeitura municipal (DEOR), fui recebido por Jane, uma funcionária, que também se transformaria em uma pessoa muito importante para a realização do trabalho mas que, naquele primeiro momento, foi desanimadora. Aqui, quero colocar que ela se portou como representante da instituição, falando em nome dela, e não em nome de si mesma. Sua postura enquanto pessoa foi de extremo auxílio, e a ela sou muito grato. Mas como representante da prefeitura, falando em nome da prefeitura, ela colocara uma pedra de gelo em meu progresso, afirmando que toda e qualquer informação referente à gestão passada – uma vez que houve a mudança de gestão com a eleição de um prefeito do PMDB e a conseqüente saída de Chico Ferramenta – estava proibida de ser dada, sendo que o acesso era feito mediante análise dos motivos e posterior autorização.

É claro que eu já conhecia o artigo na constituição que garante o acesso a qualquer informação de qualquer órgão público,* mas a forma com que a prefeitura trata a divulgação

* Todos os nomes foram alterados para garantir o sigilo, exceto das figuras eminentemente públicas, como o prefeito e seus secretários, assim como o nome de vereadores.

* Art. 5º, inciso XXXIII da constituição, que coloca o direito de todos a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

de informações é um elemento de análise das negociações de sentidos pretendida, e não cabia, naquele momento, criar uma indisposição que poderia pôr a perder futuros contatos. Assim, mesmo à revelia da lei, a prefeitura não disponibilizou os dados sobre o OP dos anos anteriores e eu nunca recebi uma resposta quanto ao pedido de acesso às informações.

Naquele primeiro momento, Jane me informou que o processo estava paralisado por um tempo, já que a atual gestão iria efetuar uma reformulação no modelo de funcionamento, mudando o nome da experiência para OPA, Orçamento Popular Ampliado. Além disso, segundo palavras dela, a maioria do material sobre o OP da gestão passada havia sido destruída. Como forma de resgatar algumas coisas que ela ajudou a realizar, algum material havia sido salvo, mas eu não poderia deixar ninguém ver que ele me havia sido passado por ela. Assim, consegui um informativo da prefeitura sobre o 8º COMPOR, de 1998, e um outro material, mais recente, sobre a informatização do processo. Ela também me disponibilizou uma lista dos conselheiros de todas as regionais da cidade, com a indicação de seus presidentes, o que serviu como referência na busca das pessoas a serem entrevistadas.

Lúcio e Vanda, meus anfitriões, me levaram para um passeio pela cidade, mostrando-me lugares interessantes de se conhecer quanto à história da cidade e tecendo comentários que me ajudaram a compreender melhor a dinâmica daquela cidade. Durante estes passeios, conheci os bairros construídos pela Usiminas para a moradia de seus empregados, percebendo tanto a distância deles para os demais bairros, assim como as diferenças entre eles mesmos, que deixam bem claras as diferenças hierárquicas dentro da empresa. Os bairros construídos pela empresa se localizam na parte “de trás” do parque industrial, enquanto que a maior parte da cidade está separada deles pela usina. Os bairros da chamada “cidade interna” tiveram toda a estrutura e manutenção garantida pela Usiminas até o momento de sua privatização, quando então começou a ser de responsabilidade da prefeitura municipal, tendo que disputar verbas no OP.

Montando redes

A partir destes dois primeiros contatos – Lúcio, esposo de minha colega, e Jane, funcionária da prefeitura – passei a ter a referência de possíveis entrevistas. Considerando que a rede de socialidades é um elemento importante a constituir a matriz sobre a idéia de participação, elaborei um organograma que mostra, a partir das pessoas com quem conversei, a rede de socialidades à qual tive contato. O anexo 2 mostra essa rede, que se inicia com as primeiras pessoas com quem tive contato na cidade de Ipatinga.* Para a nossa análise, será

* Segundo o conceito de campo-tema de Spink, 2003, a rede de socialidades que diz respeito à idéia de participação é ampla e não se reduz às pessoas referidas na cidade de Ipatinga, abrangendo todas as que se

importante distinguir os ramos que essa rede constituiu, uma vez que cada pessoa se posiciona de uma maneira específica a respeito do assunto, e sua localização quanto ao ramo em que se encontra pode nos ajudar a perceber a importância das redes, ou, em palavras mais simples, “quem conversa com quem, sobre o quê”.

A rede foi montada a partir de indicações sobre quais pessoas o entrevistado pensava serem importantes para a continuidade do meu trabalho, uma vez que me identifiquei como pesquisador do assunto. Assim, considero que as pessoas entrevistadas fizeram indicações de pessoas que conheciam, que faziam parte de sua rede social, e que eram consideradas relevantes para tratar sobre o tema, ou seja, teriam algo a dizer sobre o assunto da participação. As pessoas entrevistadas a partir dos contatos de Lúcio estão destacadas em verde, enquanto que as entrevistadas por indicação que partiu do ramo de Jane estão marcadas de amarelo. No organograma, estão presentes também as pessoas indicadas que não foram entrevistadas. Considero importante a permanência dessas pessoas para ilustrar aquelas que fazem parte da rede social da pessoa entrevistada e que foram consideradas importantes para falar sobre o assunto, quem eram, suas posições sociais (por exemplo, temos vereadores, membros de organizações sociais e pessoas ligadas ao atual prefeito).

Membros da gestão municipal de Chico Ferramenta que permanecem na administração não foram entrevistados, com exceção de uma pessoa ligada à secretaria de planejamento. Para que possamos ter em vista o posicionamento dialógico da antiga administração, foram recolhidos trechos de jornais locais e outras publicações, como as já referidas revistas do COMPOR, que são tomados como documentos de domínio público. Em muitos trechos, são as palavras do prefeito Chico Ferramenta que são destacadas, deixando claro para nós o seu posicionamento, que será colocado em contraste com o posicionamento dos entrevistados, permitindo que possamos ver as diferenças, assim como, esperamos, constatar os mecanismos de negociação sobre os sentidos de participação.

CONVERSANDO SOBRE O TEMA

Conhecedor do tema e do método de pesquisa por mim empregado, Lúcio aproveitou toda e qualquer situação para facilitar meu trabalho. Além de colocar disponíveis vários contatos que fez no período em que foi ele mesmo um conselheiro do OP pelo bairro do Cariru, também possibilitou contatos com pessoas que conheceu enquanto voluntário no trabalho de prevenção à aids e na sua função de servidor municipal da área da saúde.

posicionaram através de diversos meios a respeito do assunto, inclusive pelos documentos de domínio público como os livros que li. Porém, destaco aqui essa rede específica de Ipatinga por entendê-la como a parte mais densa dos processos de dialogia sobre o objetivo da pesquisa. Ressalto que isso não desconsidera a importância e o papel das outras pessoas que fazem parte destas redes referidas ao campo-tema da participação.

Assim foi que entrei em contato com Sílvia, ex-gerente do posto de atendimento de saúde da cidade, enquanto estávamos, Lúcio e eu, fazendo compras. Estabelecemos uma conversa sobre o assunto, proporcionada por Lúcio mesmo, que considerou interessante este contato. Não foi, portanto, uma entrevista, mas a anotação de uma conversa. Para Sílvia, o processo parece que era mais legítimo no começo e depois “ficou mais com politicagem” (para consultar a íntegra das entrevistas, confira anexo 3). Sílvia, que já foi funcionária da prefeitura, conta que quem era “gerente da prefeitura não era obrigado a participar” das reuniões do OP, mas “a gente se sentia meio que obrigado a comparecer nas reuniões”.

Segundo as considerações de Sílvia, a prefeitura “colocava as coisas que ela queria aprovar como se elas fossem escolhidas pela comunidade, quando na verdade a comunidade queria outras coisas”. Esta observação parece importante, uma vez que o processo se destaca pela possibilidade dos próprios moradores decidirem, deliberarem sobre quais os gastos mais prioritários na região em que vivem. Se isso acontecia de forma diferente, impositiva, é preciso investigar com outras pessoas, e ver o que têm a dizer. Para Sílvia, esse movimento só era interrompido quando a comunidade chegava muito organizada, o que fazia a prefeitura voltar atrás. Aliás, Sílvia é da opinião de que, “se as pessoas tivessem mais condição de se organizar, elas poderiam conseguir mais coisas”. Só que as pessoas não têm muita informação, indo despreparadas para as reuniões, chegando até a querer deliberar obras durante a assembléia final, o COMPOR, quando apenas se apresentam as deliberações já definidas ao longo do processo. Por fim, Sílvia destaca o poder que a votação pela internet demonstrou ter para esvaziar as assembléias e, contraditoriamente, aponta que a internet é um instrumento ao qual poucos têm o acesso. Ora, se a internet é para poucos, como poderia levar ao esvaziamento das assembléias?

De qualquer forma, a breve conversa que tivemos me ajudou a estabelecer alguns pontos importantes sobre os quais cabia uma investigação, principalmente ao iniciar as entrevistas, que estavam previstas a se realizarem com conselheiros e moradores. Conselheiros são os representantes dos moradores de cada regional do OP, e moradores são as pessoas que apenas comparecem para acompanhar as reuniões, sem nenhum mandato representativo.

Visões sobre as origens do OP de Ipatinga

Sílvia havia nos dito que “no começo o processo era mais legítimo”. Vamos ver como os demais entrevistados viram o surgimento do OP em Ipatinga. Érica, antiga chefe do DEOR, considera que o OP avançou muito mais do que o de Porto Alegre. O que houve é que no começo ficou difícil fazer prestação de contas para que as pessoas pudessem avaliar. Marcos,

conselheiro e membro de associação de moradores, diz que chegou a ter que “fazer o meio de campo pra explicar pras pessoas” quando o prefeito pedia alguma prioridade, e ele tinha que “defender as propostas do governo e o projeto, pra elas entender o que a prefeitura fazia”.

Souza foi fundador do PT em Ipatinga, e ajudou a eleger Chico Ferramenta na sua primeira eleição, através do jornal regional que ele edita. Diz que, com seis meses de governo de Chico, já sabia como seria o governo do PT, avaliando negativamente a maneira como estava se dando. Sobre o OP, diz que “o COMPOR era mais ‘COMPRÔ’ (ou ‘COMPLÔ’). Teve pouca divulgação”. Apesar disso, as pessoas com cargos na prefeitura iam para votar também, pois não existia um controle de quem era mesmo do bairro. Souza confirma a opinião de Sílvia, de que a prefeitura colocava as obras que queria fazer e se aprovava o que já estava estabelecido.

Jeferson reconhece que o termo “COMPLÔ” chegou a ser usado pelos que ele chama de “opositores” que, segundo ele, não tinham conhecimento do processo. Ele diz que o começo foi muito difícil, mas que não pode reclamar pois, para o bairro em que mora, e do qual é representante como delegado,* conquistou muita coisa. Rogério faz uma defesa da postura do começo, afirmando que Chico Ferramenta percorria as periferias pra discutir as prioridades, “junto com os padres progressistas, que sempre peitaram os poderosos”. A postura de Chico no início ganha prestígio ao ser associado aos “padres progressistas”, que tiveram uma atuação marcante junto às comunidades católicas de periferia, pois eles “sempre peitaram os poderosos”. O momento do início é destacado com cores fortes: “Foi feita a primeira conferência com a inversão das prioridades, com grande participação popular e representação, com as associações de moradores”. Para Rogério, a existência do conselho municipal de orçamento “amarrou as perninhas do legislativo”, no sentido de que as obras definidas no processo eram “referendadas” pelo legislativo.

Otávio chegou a ser “presidente do COMPOR” por dois anos e acha que o OP, na sua época como presidente, era “mais representativo”. Apesar disso, achou que “foi mais consultivo que deliberativo”. Membro da associação de moradores de seu bairro, Fagundes afirma categoricamente: “O processo começou a funcionar só depois de 14 anos. É que ele só fazia as coisas do interesse dele. No lugar de fazer o que a gente queria, fazia o que a gente pedia, mas do jeito dele”. Opinião compartilhada pelo colega de bairro e de associação Emerson, que diz: “...se ia pra assembléia com as cartas marcadas. Era um referendo. Só fazia pra dizer que fez”. Em seguida, coloca sua posição em relação ao processo quanto à participação: “Mas é um dos meios melhores pro povo participar. Mesmo que ele não pode

* O delegado no OP de Ipatinga é o representante de entidade reconhecida legalmente pela prefeitura. No caso, Jeferson é membro da associação de moradores de seu bairro.

decidir, mas de acompanhar e pode até mudar”. Apolinário, pesquisador do OP de Ipatinga, afirma que, “considerando o déficit participativo no Brasil, a participação no OP é grande”. Mas afirma: “no começo tinha um sentido de clientelismo”.

No início, o OP sofreu muitas dificuldades, principalmente por não se conseguir prestar contas, uma vez que as deliberações demoravam para se realizarem, o que pode tirar a credibilidade do processo. As opiniões se dividem entre os que consideram que no começo era muito melhor e aquelas que dizem que antes havia muito “jogo de cartas marcadas”. Não se pode afirmar categoricamente que as pessoas com uma visão mais positiva do início são aquelas que foram beneficiadas pelo processo com alguma obra, assim como não se pode afirmar que a visão negativa de outras pessoas é devida ao fato de que ficaram sem serem contempladas. Podemos dizer que a questão da realização das obras é importante na avaliação, apesar de não ser o único critério. A ingerência de funcionários públicos que comparecem às reuniões e votam como representantes do bairro e o caráter de “referendo” dado às assembléias, nas quais a prefeitura apresentava suas próprias alternativas para serem escolhidas, também desempenham papel para uma visão mais negativa.

Representatividade tradicional: dos conselhos para as associações de moradores

No começo das entrevistas, o objetivo era conseguir conversar com conselheiros e moradores, ou seja, alcançar as duas pontas mais interessadas no processo. Os conselheiros eram vistos como os elementos mais próximos aos processos inerentes ao OP, enquanto que seriam a ponte entre a população e a prefeitura. O que se esperava era constatar de que forma os conselheiros e a população se comunicavam, quais os processos mais relevantes e quais os sentidos sobre participação estavam sendo negociados através desses processos. O papel da prefeitura também será considerado. Mas vejamos como acontece a representatividade no OP de Ipatinga.

Os vereadores, que são os representantes eleitos da população, têm que lidar com a representatividade dos conselheiros do OP na definição de obras para as regionais. Falando sobre a visão que os conselheiros teriam sobre a participação, Otávio afirma que se buscava uma participação mais deliberativa, “mas tinha circulando uma visão consultiva, porque tinha o confronto com a representação constitucional, os vereadores, deputados”. Ester considera que existe “ciúme da câmara de vereadores. Pediram que o prefeito acabasse com o COMPOR, que tira o poder do vereador”. Não é essa a opinião dela. O OP proporciona uma “parceria, e eles não vêem isso”. Emerson também aponta o ciúme dos vereadores, mas em relação às associações de moradores que, para ele, “é as associações que representam os moradores de verdade”. Apesar do ciúme, houve muitos vereadores que apoiaram o OP.

Diante da fala dos vereadores de que o COMPOR tirava o lugar deles, Ester questionou se eles “tinham coragem de fazer igual os conselheiros, que pegam o dinheiro e escolhem o que vai fazer”.

Diante do que foi dito sobre as opiniões dos vereadores, pode parecer que eles gostariam de ver terminado o processo do OP em Ipatinga. Mas a fala de Érica vem no sentido de que o processo está assegurado, uma vez que ele é usado também para garantir a eleição e permanência de novos políticos: “As pessoas aproveitam pra tudo. Os políticos, como plataforma. Muitos vereadores saíram do povo e se recandidatam por tá no processo”. A participação e defesa do OP estaria sendo usada, assim, como meio de garantia de inserção na vida pública. Esta aproximação do processo que fazem os vereadores pode ser uma maneira de se adaptarem à nova condição, uma vez que eles deixariam de dispor de verbas de emendas orçamentárias para suas regiões. Fagundes destaca a importância dessa mudança, ao mesmo tempo que demonstra conhecimento dessa prática: “O bom desse sistema é que a comunidade indica as obras que são prioridade pro bairro, e não fica na mão de vereador, que eles viam só da região deles, no interesse”.

No transcurso das entrevistas, pareceu ficar cada vez mais claro que as associações de moradores são uma força social em Ipatinga. Desde antes da emancipação da cidade, já existiam e atuavam de forma relevante no cenário ipatinguense. A associação dos trabalhadores metalúrgicos de Ipatinga foi a primeira forma dos metalúrgicos se organizarem, e serviu de núcleo prototípico do sindicato. A partir daí, muitas outras associações de moradores foram fundadas, totalizando aproximadamente 67 associações reconhecidas pela prefeitura hoje.

A relevância das associações chega a ser reconhecida pelos conselheiros, pelos servidores públicos e pelos moradores. Apolinário diz que “quem participa são lideranças, que já faziam parte de associações”. Rogério é explícito: “Nossa associação sempre manteve conselheiros e, independente disso, sempre mantivemos nossas prioridades. Temos gente penetrada no conselho de saúde, no conselho de trânsito, gente em tudo que é lugar, sem problema, para a associação não ficar morta”. Ester afirma que “os nossos conselheiros é 90% de associação de bairros”.

Não consideremos o número estimado como correspondente fidedigno, mas levemos em conta que essa estimativa da entrevistada se baseia em sua experiência prática cotidiana, sobre a qual podemos nos apoiar nas considerações sobre a presença das associações no processo de OP. Num breve levantamento de quem foram os entrevistados, podemos ver que, no ramo da rede de socialidade que parte de Lúcio, tivemos cinco conselheiros entrevistados, dois funcionários (ou ex-funcionários) da prefeitura, um representante da imprensa local, um

morador e um membro de associação (que não participa do OP). No ramo Jane, dois conselheiros, um pesquisador, um funcionário da prefeitura e um morador. O número total de conselheiros entrevistados é de 7, sendo todos membros de associações de moradores:

Tabela 9: Funções sociais das pessoas entrevistadas em cada ramo da rede de socialidades.

	RAMO LÚCIO	RAMO JANE
Conselheiros	5	2
Funcionários	2	1
Pesquisadores	–	1
Imprensa	1	–
Moradores	1	1
Associação	1	–

Fonte: avaliação das entrevistas.

Todos os conselheiros entrevistados tinham uma história de participação em associações de moradores, demonstrando a força de inserção dessas associações em Ipatinga. Essas experiências representativas prévias contam quando há a necessidade de se escolher alguém que possa representar a comunidade junto aos órgãos públicos. A população teria nos representantes de associações pessoas já experientes na interlocução com servidores públicos, uma vez que o papel desempenhado nas associações os levariam a este contato. Portadores dessa experiência, eles seriam as pessoas adequadas para representar a comunidade também nas assembleias do OP. Por outro lado, pelo papel como membros de associações de moradores, teriam mais contato com a prefeitura na busca por melhorias para seus bairros, e seriam os primeiros a serem procurados pelos idealizadores do OP a fim de articularem a representação da comunidade no OP.

Para Jeferson, a associação é referência para os moradores quando se trata de lidar com a administração pública. Muitas vezes, os moradores não conhecem os conselheiros. Como a associação participa do OP, então as pessoas procuram o representante da associação, que é mais próximo. Segundo ele, “todos os representantes políticos procuram estar junto da associação, porque ela tem poder de representar os moradores do bairro. Tudo que vem de benefício pro bairro vem pela associação”.

Os entrevistados revelaram uma outra faceta a respeito das relações do governo municipal com as entidades representantes dos moradores. Segundo eles, ao ser procurada para o atendimento de solicitações de algum morador, a prefeitura os orientam a procurar os

representantes da associação de moradores correspondentes. O conselheiro e membro de associação Jeferson afirma: “As pessoas têm acesso à prefeitura, mas aí eles perguntam se a pessoa tem ligação com a associação. A associação acaba sendo a referência junto às pessoas pra conseguir as coisas. A associação é presença marcante. É referência nacional.” Na mesma linha sobre o papel da prefeitura segue o morador Antônio: “A prefeitura não aceita reclamação de morador. Se algum morador chegar pra reclamar alguma coisa, eles mandam pra associação de moradores; o que eu acho que é certo, porque você imagina chegar todo mundo lá pra reclamar. Pela associação vai mais organizado. (...) Todos os que pulam a associação e vai direto na prefeitura não tem sucesso”. Na mesma linha vai o conselheiro e membro de associação de moradores Rogério: “Eles procuram com os problemas que afetam. Para a associação é bom, porque mesmo conhecendo a comunidade, não tem como andar por tudo. É bom que as pessoas alertam a associação sobre alguma coisa”.

Ao privilegiar os contatos com a população via associação de moradores, a prefeitura está aumentando a força dessas organizações, junto a si e, principalmente, junto à população, que passa a vê-las como as verdadeiras representantes frente ao poder público. Isso pode contribuir para a diminuição da pressão sobre a prefeitura pela população, uma vez que são as associações que sofrem as cobranças quando as demandas não são atendidas, mesmo que se saiba que é a prefeitura a responsável pela não execução de alguma demanda. “A relação dos conselheiros com o pessoal do bairro é muito cobrado pela população”, diz Ester. E os representantes das associações que participam dos contatos com a prefeitura, que habitualmente são os presidentes e vices, podem ficar constrangidos em fazer cobranças mais duras junto aos servidores, pois muitas vezes essas relações mais face a face levam a graus de proximidade e intimidade impeditivos de conflitos mais abertos. A sensação de anonimato que a presença num grupo oferece leva as pessoas a ousarem mais em atos e palavras, sem contar a influência do grupo para comportamentos de horda sobre os comportamentos individuais. Tudo isso é quebrado pela relação pessoa a pessoa.

Os efeitos dessa proximidade dos servidores com os conselheiros membros de associações podem ser intuídos quando consideramos algumas declarações. Talvez elas passem despercebidas pelos entrevistados, que podem vê-las com verdadeira inocência, mas elas indicam que as relações entre os representantes da população com os membros da prefeitura podem se tornar mais pessoais, transformando o status das relações reivindicatórias em relações de compromisso, emperrando uma representação efetiva dos interesses da população. “(...) a prefeitura empregou os presidentes de associações, com parente e tudo. E aí, como o cara vai brigar com o patrão?”, diz Emerson. Marcos relata que “o regimento até 98 era proibido pessoa de cargo de confiança de ter cargo no conselho. Aí, atendendo uma

reivindicação do prefeito, a gente tirou isso do regimento, e foi o pior erro da minha vida. Tentaram me cooptar e me colocaram num cargo de confiança. Aí a secretaria de planejamento passou a manipular os membros do conselho. Ela só não conseguiu fazer a mesa diretora da região 4 e da 3”. Cláudio conta sobre os processos de eleição dos conselheiros. Afirma que ninguém quer concorrer e completa: “Alguém a mando do governo apóia algum numa chapa”. Ester admite: “A gente faz o meio-termo da prefeitura com a população”.

Seria esperada uma alternância nos cargos de conselheiros, possibilitando a renovação desses vínculos e uma relação baseada nos interesses diversos de cada segmento social. Mas o que vemos é que os conselheiros se perpetuam em seus cargos, o que contribui mais ainda para o estreitamento das relações, preservando simpatias e antipatias de parte a parte. Jeferson está no “COMPOR” há 12 anos seguidos. Otávio não está mais representando a população, mas já participou por dois anos seguidos. Fagundes demonstra ter conhecimento do processo desde o seu início, assim como Emerson, Marcos e Ester. Cláudio participa há 6 anos. Apolinário nos lembra que essa perpetuação nos cargos faz com que “a aprendizagem de participação não se disseminou ao restante da população”. Quanto aos funcionários da prefeitura, não podemos considerar que eles têm a estabilidade garantida, uma vez que muitos cargos podem ser ocupados por indicações políticas. Mas, com exceção de Érica e Sílvia, os demais funcionários públicos parecem se manter nos cargos que ocupavam durante a gestão de Chico Ferramenta.

Essa rede social parece se refletir também no que diz respeito às relações dos membros das associações com a população. Afinal, a associação é a referência para a população quando têm algo a cobrar ou reclamar, e ela representa as pessoas que moram no mesmo bairro, o que implica em uma proximidade territorial. De qualquer forma, é muito mais provável que os moradores tenham uma relação de mais proximidade com os membros da associação de moradores. Considerando as entrevistas dos dois moradores, vemos que eles têm relações sociais com os membros das associações. “Tem pessoas da associação que o senhor conhece? – perguntei. Tenho um vizinho que é da associação”, respondeu Antônio. “Como a notícia (sobre o OP) chegou ao senhor? – perguntei. Foi através das comunidades. Meu irmão acompanha desde o princípio. Ele é ministro, faz parte de associação de bairro, a esposa dele é do conselho tutelar”, respondeu Fernando.

As informações sobre o OP chegam até a população através das associações, e não através dos conselheiros. Fernando até conhece alguns dos conselheiros de sua regional mas, à pergunta se já conversou com eles sobre o assunto fora das assembléias, ele responde: “Não. Converso é com o pessoal da associação, sobre as coisas do processo do OP”. Insisto e pergunto se algum conselheiro chegou a conversar com ele sobre o tema nas próprias

assembléias. “Não. Eles falam o geral na reunião, e a gente acompanha. Se algum fala fora da reunião, fala com o presidente da associação, que é o representante dos moradores. A criação das associações é uma coisa muito importante, que é pra onde a gente pode levar nossas reivindicações”. Antônio segue o mesmo caminho, quando responde se a associação traz as informações do que acontece no OP. “Costuma trazer nas reuniões da associação. Mas quando é alguma coisa que eu falei, eles voltam pra mim pra dar o retorno de como tá indo. Porque tem a relação pessoal”. E quanto a conhecer algum conselheiro? “Não. Nem sei quem é e nem sei o caminho”.

E os conselheiros, o que dizem sobre seu contato com a população? Os relatos não variam muito. Como todos os conselheiros são também membros de associações, cabe aqui ressaltar que as opiniões emitidas dizem respeito à atuação deles enquanto conselheiros, fazendo questão da distinção da atuação de membros de associação de moradores. Jeferson, por exemplo, diz que é mais fácil para a população procurar a associação, mas reconhece que muita gente não conhece os conselheiros. Ester coloca uma posição diferente, afirmando que “a relação dos conselheiros com o pessoal do bairro é muito cobrado pela população”. Porém, mais adiante, ela fala da reação das pessoas quando algumas obras deliberadas não são executadas: “A gente vai junto com a prefeitura, ouve a comunidade, cria uma expectativa e acontece da prefeitura não concluir a obra, aí a comunidade começa a ficar descrente. A gente percebe isso não é com a comunidade. É com o pessoal das associações, os movimentos”. Essa declaração deixa margem a se pensar que a cobrança a que ela se refere diz respeito ao seu papel enquanto membro da associação, e não pela representação que exerce como conselheira no OP.

Cláudio diz que, como conselheiro, não falava e nem tinha contato com os moradores sobre assuntos referentes ao OP. Através da associação, entretanto, comentava sobre o tema através do boletim informativo da entidade. Segundo ele, “a prefeitura fala para o conselho, que não divulga”. O ex-conselheiro e atual membro de associação Otávio diz que tanto o conselheiro quanto o membro de associação voltavam às bases através dos conselhos regionais. Porém, os conselhos regionais têm pouca presença de moradores, aqueles que não desempenham funções específicas no OP, e que comparecem para acompanhar as discussões, uma vez que não têm o direito ao voto. Em seguida, ele deixa mais claro o seu ponto de vista: “Havia presença forte do conselho regional nas associações moradoras. Contato maior do conselheiro com a associação”. E, repetindo uma fala já destacada acima, ele deixa claro que quem era a referência para a população “era mais a associação de moradores de fato e é assim até hoje”.

Marcos nos ilustra neste ponto quando coloca sua opinião a respeito do atual modelo de votações. Para ele, “o povo tem que ter direito a votar e o conselheiro vai ser o voto de Minerva e também pra articular com outros pra orientar na decisão”. Além disso, coloca que contava, particularmente, com o pessoal de associações pra fiscalizar as obras. Ou seja, não está se referindo ao “povo”, mas a membros de associações. Fagundes responde de acordo com a pergunta, que é específica quanto à comunicação da associação com a população sobre o OP. Ele responde que a comunicação é feita com panfletos, mas que preparou certa vez a visita de um membro da prefeitura para vir falar com a associação sobre o assunto. Considera que a ausência das pessoas ao referido evento pode estar ligada ao fato de que a maioria das pessoas da associação são aposentadas. Emerson também responde como membro de associação, dizendo que procura manter os moradores informados sobre o que está acontecendo através do boletim da associação, mas que nunca tratou do tema OP para dar espaço às preocupações mais prementes do bairro, como a dengue, a questão da droga, segurança pública, saúde, etc. Rogério se baseia nas relações pessoais das pessoas com os membros da associação para dizer de que maneira mantém as pessoas informadas. “Quando acontece alguma coisa, a gente aguarda pra falar com o morador. Quando acontece alguma coisa mais séria, a gente procura o morador. Mas o morador encontra a gente na rua e pergunta”.

A PREFEITURA SE POSICIONA

Vimos que a pesquisa começou focando na posição dos conselheiros, para ir descobrindo que as associações de moradores desempenham um papel muito mais próximo aos moradores, e finalmente percebemos que os conselheiros acabam ficando restritos às relações institucionais com a prefeitura e com as associações de moradores. O contato com a população é feito mesmo por essas associações. A prefeitura, importante interlocutor, esteve presente anteriormente de uma maneira que vamos ver agora.

Não há como deixar a prefeitura de lado. O orçamento participativo é uma iniciativa de governos locais em seu primeiro momento.* Portanto, cabe ao governo municipal o papel de mobilizador de todo o processo em estudo. Já vimos que a prefeitura abre mão de muita coisa quando implementa uma medida como o OP. Mas, ao mesmo tempo, ela espera também auferir daí os benefícios que imagina poder ter. Devemos considerar, também, que a implantação de um processo para deliberação de verbas implica na disputa por um recurso que é escasso, por grupos com interesses diversos, utilizando os lentos processos de diálogo em busca de consensos. A administração pública, que tem prazos, burocracia, regimes legais e

* Hoje já temos vários estados da federação praticando o OP.

planejamentos de longo prazo, além de interesses diversos que influenciam diretamente na realização de determinadas políticas públicas, como os interesses político-eleitorais, tem que estar disposta a se adaptar às características específicas do processo do OP se realmente quer dar oportunidade para que ele se realize no seu potencial.

Vejamos como os entrevistados se manifestaram a respeito da relação que mantiveram com a prefeitura. Sílvia, que já foi funcionária da prefeitura, afirma que a prefeitura tinha a postura de levar indicações de obras de sua própria escolha e fazê-las passarem como se tivessem sido escolhidas pela comunidade. Algo semelhante diz Emerson em relação à escolha de representantes nos conselhos instituídos de assistência social. “Na escolha do presidente do conselho da saúde, é um trabalho dirigido; eles colocam quem eles querem. Eles marcam várias reuniões no mesmo horário e na mesma data, que aí a gente não pode ir”. Perguntado sobre a relação da prefeitura com a associação, Emerson diz que não havia nenhuma relação com o prefeito anterior. Para Cláudio, o fato marcante dessa relação diz respeito à deliberação quanto ao valor a ser gasto no OP que, segundo ele, “os valores já vêm definidos pela prefeitura municipal de Ipatinga. Os 3 milhões também. Tentam mudar pra porcentagem, mas a prefeitura não deixa. A prefeitura inclui como gasto social publicações da própria prefeitura”.

Marcos aponta que a mudança quanto às áreas de aplicação de recursos – de áreas temáticas para obras e infra-estrutura – foi motivada por um questionamento que ele fez junto à prefeitura, pois era ela que decidia os gastos de infra-estrutura. A relação com a prefeitura se deu por meio do secretário de planejamento da época: “Aí eu levantei a polêmica: quem tem que escolher as obras somos nós, que somos conselheiros. O secretário de planejamento, sr. Lafetá, começou a boicotar a gente. Se dependesse dele, o orçamento ia acabar. Foram 4 anos lastimáveis para nós. Quando o Chico voltou, na 1ª reunião a gente levou as nossas reclamações. O Chico entendeu muito bem e a partir de 96 a gente passou a ter o direito de definir a obra”. Marcos ainda identifica outros momentos de divergência com membros da prefeitura, nos quais podemos enxergar o modo com que essa relação se caracterizava. O dinheiro que sua regional estabeleceu para ser gasto com educação estava sendo considerado como constituinte dos 25% destinados obrigatoriamente pela prefeitura à área, mas Marcos pleiteava que as deliberações do OP fossem acrescentadas como obras, extrapolando os 25%. “Aí passamos a ter problemas com o secretário de planejamento Walter Teixeira, que boicotou a gente também. (...) Em função da manipulação do Walter com a Maria (servidora pública entrevistada), (...) eu disse a eles: o COMPOR acabou. Deu muito problema pra mim, porque o Chico não aceitava que eu falasse isso. (...) Sempre nas reuniões do COMPOR tinha briga. Eles não queriam deixar a gente falar. O Walter, a Ester (conselheira entrevistada) e a

Maria achavam que eram donos do COMPOR, e eu ia com o pessoal que eu conheço da rua do buraco, que dava a garantia de eu falar. Como eles passaram a manipular, passei a articular com o pessoal de outros bairros”.

Emerson vai mais longe, quando fala das maneiras usadas para impossibilitar o diálogo. Em uma reunião do COMPOR, ele constatou que estavam presentes muitas pessoas que ele não conhecia, e que estavam direcionando a discussão. Procurou saber quem eram, e eles disseram que eram técnicos da prefeitura. “(...) falei pra todo mundo sair, que só a gente dos bairros podia escolher. Eles ficavam colocando empecilhos, falando que as obras não podiam ser feitas. Chegou até eles cortar o nosso microfone. Eles queriam que a gente só desse o nosso aval, que tudo já tava escolhido”. A visão de Antônio, que é morador, diz respeito à acessibilidade: “A prefeitura não aceita reclamação de morador. (...) Todos os que pulam a associação e vai direto na prefeitura não tem sucesso. (...) [a participação no COMPOR] é a única oportunidade que tem de poder falar com o prefeito, mesmo sobre outros assuntos”. Souza, que teve uma relação muito próxima com o PT, partido do ex-prefeito Chico Ferramenta, diz que procurou a ele e ao partido para colocar suas opiniões discordantes. “Falei que ele se distanciou dos compromissos que tinha assumido e das pessoas que ajudaram a eleger ele. (...) Cheguei a fazer greve de fome porque a prefeitura não me pagou a dívida, isso no governo do Chico”.

Mas não tivemos apenas vozes discordantes. A conquista de reivindicações torna a posição de Jeferson mais favorável à prefeitura: “A gente elaborou um projeto, que a prefeitura fez. Foi no diálogo com a prefeitura”. Rogério lembra os momentos em que foi lançado o OP, com a imagem do Chico percorrendo as periferias da cidade para discutir as prioridades, junto com os “padres progressistas”. Para ele, “o que era aprovado, o PT cumpria mesmo, o que era aprovado”. Ester, sobre a qual Marcos levantou uma polêmica afirmando que ela se considerava “dona do COMPOR”, afirma que “a prefeitura nunca faz uma praça do jeito que ela acha e faz como a comunidade quer. (...) A relação do conselheiro com a prefeitura é assim: a gente sempre teve prestação de contas da prefeitura, os conselheiros podem cobrar, falar o que pensa, o que a gente acredita. Vou falar eu, enquanto conselheira, eu falava que eu não tenho partido, mas o meu partido é o PT”.

A prefeitura explicita sua opinião a respeito do OP através de dois tipos principais de documentos de domínio público, que foram identificados durante a permanência na cidade: documentos de domínio público editados por ela mesma (ver anexo 4), e documentos de domínio público editados por entidades privadas. Entre os documentos do primeiro tipo, estão as publicações informativas sobre o COMPOR, o “Manual do Conselheiro”, o regimento do 14º COMPOR. As edições de entidades privadas estão limitadas a edições do jornal regional

Diário do Aço, que não são apresentadas porque seus conteúdos se assemelham aos dos textos da prefeitura. Porém, alguns trechos estão presentes para ilustrar essas matérias. Publicações dos conselheiros e das associações foram buscadas, mas apenas uma foi encontrada, que será também apresentada (ver anexo 5).

Documentos de domínio público são materialidades que dão vazão ao posicionamento de seus autores. Enquanto os conselheiros e as associações não utilizam muito esse mecanismo, permanecendo arraigadas às redes sociais que as constituem, a prefeitura tem sido prolífica neste aspecto. Isso pode parecer que há a busca de aperfeiçoamento da participação dos conselheiros, instruindo-os sobre como essa participação pode se tornar mais eficaz, mas não é isso o que podemos verificar ao considerar as entrevistas. Houve, sim, a preocupação de apresentar o processo e fornecer algumas informações quanto ao funcionamento, mas no começo, sem que isso se tornasse um processo de formação contínua.

Para percebermos o alcance desses veículos vamos considerar algumas informações sobre eles. O jornal Diário do Aço é editado diariamente, numa tiragem de 8.000 exemplares. Ele cobre matérias e é distribuído em toda a região metropolitana do Vale do Aço. Algumas pessoas aludiram à possibilidade de que o jornal pertenceria a Chico Ferramenta, como vemos na entrevista com Souza (“O Diário, metade dele é do Chico”). Mas, diante da impossibilidade de comprovação, prefiro não defender esta idéia, mesmo considerando que os artigos do jornal sobre o OP revelam uma incrível semelhança com os textos editados pela própria prefeitura (ver anexos 4 e 5). Souza, que é editor de um jornal regional, afirmou ter matérias nas quais critica o OP e seu caráter de “referendo”, mas não foi possível conseguir estes artigos, pois as coleções de edições passadas não estão todas completas. Souza informa que o seu jornal é distribuído em 36 cidades da região, numa tiragem de 5.000 exemplares, distribuídos gratuitamente em bancas, clubes de serviço, padarias e farmácias, além de cada cliente de publicidade receber cinco exemplares. Sua postura é contrária ao governo anterior mas, infelizmente, não conseguimos encontrar textos que a ilustrassem. Cabe aqui um comentário pois, nos últimos anos do governo Chico Ferramenta, as coleções de edições passadas estão completas, mas não encontrei nem um texto que falasse sobre o OP. O silêncio também é um posicionamento.

Não há indicações no Manual da sua tiragem, mas podemos imaginar que não foi muito grande, uma vez que a quase totalidade dos conselheiros o desconhecia. A Revista do COMPOR 2004 teve uma tiragem de 30.000 exemplares, editados em papel de boa qualidade e com muitas ilustrações e fotos. Esta revista deve ter caráter institucional, e não apenas informativo, e deve ser distribuída entre diversas entidades, inclusive as entidades nacionais e internacionais que promovem a premiação pelas boas práticas de gestão pública. A Revista do

COMPOR 1998 que possuo é uma cópia, e não apresenta informações quanto à sua tiragem. O regimento do 14º COMPOR foi, obviamente, distribuído entre os participantes, sendo difícil imaginar que teria sido distribuída em alguma outra ocasião.

Vejam os como se dá a percepção e a recepção destes materiais junto aos entrevistados: Maria, funcionária da prefeitura, informa que houve a publicação de um manual, de caráter mais técnico, mas que há atualmente “uma orientação geral pra população”. Apolinário pesquisou o processo do OP e afirma que a “prefeitura procurou formar os conselheiros sobre o funcionamento. Mostrava que a participação tem limites institucionais e técnicos”. Emerson diz que no começo a prefeitura se preocupou em dizer qual o papel das associações no processo, mas que isso não perdurou. Ele me disponibilizou um “Manual do Conselheiro” editado pela prefeitura em 1995, durante a gestão do ex-prefeito João Magno de Moura (ver anexo 4). Depois desse, não houve mais nenhum. Rogério se limita a afirmar que houve esse momento de formação, indicando corretamente o momento (“na 5ª conferência”). Otávio também tem uma resposta afirmativa, mas pareceu confundir a formação com “acesso a informação”, dada a sua resposta: “Sim, com um espaço físico, lei de diretrizes, aprovação pela câmara municipal. Fontes de pesquisas, como déficit habitacional, na área de transporte, evasão escolar”. E Jeferson completa: “Alguns anos atrás teve reuniões pra detalhar como funciona o conselho. Foi uma vez”. Mas foi. Apesar disso, Cláudio e Fernando dizem que não aconteceu essa formação. A postura de Fernando é compreensível, pois ele é um morador, e participou, pelo que deixa sugerir as entrevistas, por dois anos. Quanto a Cláudio, apesar de ser um conselheiro com muitas ligações (o anexo 2 mostra que ele é responsável por três entrevistas diretamente, e outras duas, de forma indireta), passou a participar do OP depois que o manual foi editado.

O manual (que consta do anexo 4) tem formato didático, com ilustrações, trazendo informações básicas sobre o orçamento e a gestão pública, assim como a questão da participação popular em conselhos. Nele, os conselhos são situados historicamente, no sentido de que existiram diversos tipos de conselhos, para destacar que “em Ipatinga, a experiência dos conselhos populares iniciou-se em 1989, quando a população foi convidada a participar efetivamente de mais de 40 assembléias populares, em todas as regiões da cidade, discutindo e sugerindo prioridades no orçamento municipal”. A prefeitura explicita ali que “os Conselhos Regionais de Orçamento, cujos representantes são eleitos em assembléias democráticas, são a representação popular de cada região do município”.

Segundo o manual, as finalidades dos conselhos regionais são: “elaborar a proposta de sua região, com base no levantamento das reivindicações escolhidas pelas assembléias populares; indicar a ordem de prioridade de cada item da proposta; eleger os representantes de

sua região no Conselho Municipal de Orçamento; reunir-se ordinariamente, uma vez por mês, para análise da prestação de contas remetida pela prefeitura, e extraordinariamente, por convocação do presidente ou seu substituto legal; solicitar anualmente da prefeitura a população estimada da regional, para determinar o número de delegados”. Ao conselho municipal de orçamento cabe: “examinar e avaliar o anteprojeto do orçamento; avaliar e acompanhar a execução do orçamento e o cronograma de obras conforme as prioridades definidas no COMPOR; convocar anualmente o COMPOR juntamente com a SEPLAN; propor à SEPLAN as modificações no orçamento definidas pelo COMPOR; transmitir à população, através dos Conselhos Regionais de Orçamento, os encaminhamentos e decisões tomadas a respeito da execução orçamentária; aprovar e alterar seu regimento interno”.

Está prevista, no manual, a transmissão dos “encaminhamentos e decisões” do OP à população, que é finalidade do conselho municipal de orçamento (CMO), mas que deve ser feita através dos conselhos regionais de orçamento (CRO), ou seja, não está especificada a maneira como isso deve ser feito, e nem consta como finalidade do CRO a transmissão dessas informações para a população. Assim, podemos considerar que, na visão da prefeitura, a transmissão de informações sobre o OP se satisfaz na medida em que os conselheiros regionais tomam conhecimento delas, não havendo necessidade de se prescrever o contato com os demais habitantes.

A Revista do COMPOR de 1998 (anexo 4) traz o editorial escrito por Chico Ferramenta. Nele, os conselhos são vistos como elementos que possibilitam mecanismos de auto-gestão. “Os conselhos setoriais, combinados com os conselhos regionais e municipal de orçamento forçam a administração a trabalhar para o munícipe e não para si própria. Obrigam-nos a refletir sobre o resultado das nossas atividades, a preparar e a transmitir informações sistematizadas. Facilitam a avaliação, controle e a participação do cidadão”. Cecília Ferramenta, esposa do ex-prefeito, afirma a respeito dos conselhos na Revista COMPOR 2004: “As entidades e conselhos que atuam no município, ajudando a Prefeitura a definir os programas e prioridades para cada área, são outra força, uma importante ferramenta de gestão pública. Os moradores conhecem melhor os problemas de suas ruas, seus bairros, e têm sido importantes na definição das prioridades do município”.

No texto “Conselhos atuam nos setores essenciais”, da Revista COMPOR 1998, é citado o depoimento do presidente da câmara à época, Laerte Malta Maciel, a respeito da institucionalização dos conselhos regionais e municipal de orçamento na reforma administrativa de 1993: “os conselhos significam a ‘valorização da comunidade’, que ganha o direito legítimo de discutir com os poderes públicos e alcançar seus objetivos”. O vereador Laerte e a deputada estadual Cecília não são, evidentemente, membros da prefeitura. Mas seus

depoimentos foram veiculados em uma publicação da mesma. Eles estão sendo apresentados como figuras que dão credibilidade à prática da prefeitura, dão o seu apoio. Podem ser considerados, portanto, como elementos constitutivos do posicionamento que a prefeitura defende em sua publicação.

Os conselhos são considerados como os interlocutores válidos ou, como disse o presidente da câmara à época, “legítimos”, ao poder público. Isso pode indicar que as pessoas que queiram levar suas posições ao poder público fora dos conselhos não serão reconhecidos como legítimos, uma vez que os conselhos estão instituídos legalmente na cidade.

Outra coisa que aparece nos trechos destacados diz respeito às considerações sobre a representatividade dos conselhos. O Manual informa que a população pode participar “organizadamente em dois conselhos: os Conselhos Regionais, compostos na proporção de um para cada 1000 habitantes, em cada uma das oito regiões da cidade. E o Conselho Municipal, composto pelos membros titulares dos conselhos regionais (na proporção de um por 4000 habitantes) e por seis representantes da prefeitura”. Ora, se existe uma proporcionalidade com o número de habitantes para constituir o número de conselheiros, está claro que o conselho não abriga a todos.

No texto “Conselhos atuam nos setores essenciais” da Revista do COMPOR 1998, vemos que a atuação dos conselhos é feita “por representantes eleitos, diretamente, pelos moradores da cidade”. Portanto, a participação da população como um todo se dá através de seus representantes conselheiros, o que não é uma forma de participação direta, mesmo considerando que esses conselheiros saíram da população. Já vimos que esses representantes são, em sua maioria, membros de outras atividades associativistas, com destaque para as associações de moradores. O Regimento do 14º COMPOR (anexo 4) especifica quatro tipos de presenças. Primeiro, temos os delegados efetivos, que têm direito a voz e voto. Estão incluídos aí todos os conselheiros efetivos, o prefeito e o vice, todos os vereadores, todos os secretários municipais, representantes de associações de moradores e demais entidades associativistas. Segundo, os delegados suplentes, que têm direito a voz. Depois, os observadores, que são aqueles convidados pelas entidades ou associações de moradores, com direito a voz e, finalmente, os visitantes, todos aqueles que compareceram, mesmo que não tenham recebido convite. Eles têm o direito à voz, não ao voto. O voto é dado pelos delegados efetivos, que são todos representantes.

Este caráter representativo é assumido no editorial do jornal da Associação de Moradores do Bairro Cariru de maio de 2005, que diz: “Nós, das associações, levamos de forma concentrada as reivindicações dos moradores e através de uma previsão orçamentária, as melhorias ou obras são executadas” (ver anexo 5). Como vimos acima, são as associações

que têm relevância quando se trata de intermediar reivindicações com o poder público, não os conselheiros do OP. Também podemos considerar a afirmação do editorial como a constatação que um membro de associação e conselheiro faz quanto à situação da representatividade na cidade. Como dizíamos acima, para a prefeitura a situação leva a uma comodidade, uma vez que são as associações que sofrem as cobranças, o que foi reconhecido pelo membro da associação no trecho ora em apreciação.

Algo chama a atenção a partir das leituras das entrevistas e dos textos da prefeitura. Há uma diferença marcante nessas produções lingüísticas ao considerarmos a questão do conflito. Entre as entrevistas, é possível encontrar algum tipo de conflito, de disputa, em quase todas, o que não ocorre nos textos da prefeitura. Nas entrevistas, o conflito ocorre em relação à *prefeitura* (Cláudio: “As pessoas não participam na definição de valores e nem podem fiscalizar se são gastos ou não”; Otávio: “Se a prefeitura não fala o que é repasse e fala que é tudo da prefeitura, então é demagogia, porque tem o repasse do governo federal”; Emerson: “Eles ficavam colocando empecilhos, falando que as obras não podiam ser feitas. Chegou até eles cortar o nosso microfone”; Ester: “A gente vai junto com a prefeitura, ouve a comunidade, cria uma expectativa e acontece da prefeitura não concluir a obra, aí a comunidade começa a ficar descrente”; Érica: “Na época do Chico já queriam muito mudança, (...) a população não tá satisfeita como está”; Sílvia: “A prefeitura colocava as coisas que ela queria aprovar como se elas fossem escolhidas pela comunidade, quando na verdade a comunidade queria outras coisas. Isso que aconteceu muito. Agora, quando a comunidade chegava muito organizada, a prefeitura voltava atrás”; Souza: “Coloquei uma série de desvios de verbas na administração anterior. Superfaturamento de obras, tudo denunciado na matéria. (...) Já teve intimidação de vir polícia na porta do jornal” e Marcos: “(...) a gente tinha que fazer o meio de campo pra explicar pras pessoas e defender as propostas do governo e o projeto, pra elas entende o que a prefeitura fazia. (...) O secretário de planejamento, sr. Lafeté, começou a boicotar a gente. (...) Aí passamos a ter problemas com o secretário de planejamento Walter Teixeira, que boicotou a gente também”), aos *vereadores* (Ester: “Uma coisa que acho interessante é o ciúme da câmara de vereadores. Pediram que o prefeito acabasse com o COMPOR, que tira o poder do vereador” e Otávio: “(...) tinha o confronto com a representação constitucional, os vereadores, deputados”) e até em relação aos próprios *conselheiros e moradores* (Jeferson: “Quando quer alguma coisa, todos os grupos da comunidade procuram a associação. Quando parte pra cobrança de benefício do bairro, aí procura a associação” e Apolinário: “Ester – funcionária da prefeitura. Discurso favorável à prefeitura. A situação pesou quando ela se tornou funcionária”).

Enquanto o conflito se faz presente de uma maneira ou outra nas entrevistas, o máximo que podemos identificar nos textos da prefeitura que poderíamos considerar como conflituoso, ou o reconhecimento de divergências de interesses, está no texto de abertura que Chico Ferramenta escreveu para a Revista do COMPOR 1998, no qual ele coloca: “(...) a própria estrutura estatal é um obstáculo à participação popular, à transparência e à eficiência administrativa. Lentidão, papelada, burocracia em excesso, enormes gastos administrativos, centralização das decisões e desmotivação dos servidores, tornam os serviços públicos um verdadeiro suplício para o cidadão e acabam por comprometer a qualidade de vida da população”. A impressão que se tem é que os problemas são causados por questões de índole dos servidores e problemas burocráticos, que nada têm a ver com a questão de interesses em disputa. Neste, e nos demais textos de autoria da prefeitura, o que vemos é uma visão que considera as diferentes partes coexistindo em harmonia, em parceria, em prol do bem maior, que é a construção de uma cidade melhor e vivenciando plena democracia.

No texto que escreveu para a Revista do COMPOR 2004, Cecília Ferramenta aponta que os moradores “têm sido importantes na definição das prioridades do município”, pois eles “(...) ajudam a construir uma cidade plural, com novas oportunidades para todos e cada vez com mais qualidade de vida”. Já no Manual de 1995, as entidades populares tinham a seguinte definição no “glossário cidadão”: “organizações ou instituições que representam diretamente os interesses do cidadão junto a órgãos públicos ou privados”. Os interesses dos cidadãos são “representados” junto aos órgãos públicos. Não precisam ser *defendidos* ou *reivindicados*. A idéia que a prefeitura quer transmitir está contida na definição que o editorial da Revista do COMPOR 2004 fornece sobre o que é “compor”: “Na etimologia da palavra, Compor é: *formar ou construir de diferentes partes; produzir; inventar; dar feitio ou forma a; transformar; harmonizar; conciliar; recompor*”. Ninguém vai negar que há o interesse da prefeitura em transmitir essa idéia de “harmonia”, de “conciliação” advinda do processo do OP. Como componente do campo político, a prefeitura procura tirar dividendos políticos das iniciativas que promove. Para isso, ela alardeia as premiações que a experiência do OP ganhou nos fóruns nacional e internacional, das quais os textos de sua autoria estão cheios de referências. Mas a questão aqui é justamente esta. No jogo de posicionamentos na interanimação dialógica, estes elementos próprios da estrutura político-eleitoral entram como componentes que dão a forma e a característica do discurso da prefeitura, que se contrasta com as falas dos entrevistados, idealmente isentas de interesses políticos, cujos posicionamentos dizem dos embates, das dificuldades na disputa de interesses, uma vez que são os entrevistados os mais interessados em que se institua o conflito, pois é a partir dele que as possibilidades de conquistas se elevam.

CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Estes três aspectos podem ser considerados como os interesses principais na análise discursiva dos diferentes atores. Por trás de práticas cotidianas estão presentes sentidos diversos sobre os aspectos que dão forma às maneiras da sociedade se organizar. Sabemos que os três termos estão em constante transformação quanto aos seus significados e sentidos. Precisamos compreender que estas transformações são levadas a efeito por pessoas que propõem usos diversos dos que existiam anteriormente. Para Hacking (2001), não é a coisa em si que está em negociação, mas a idéia da coisa. Essa negociação acontece pela circulação de novos sentidos através de diferentes posicionamentos que se expressam em materialidades. Assim, quando tomamos um jornal regional e percebemos que a forma de falar sobre os temas relacionados ao OP se aproxima da maneira com que a própria prefeitura os trata, podemos considerar a força que os posicionamentos da administração pública demonstram como a linguagem da “oficialidade”, da instituição que implementou a prática do OP no lugar.

Ao longo das entrevistas, pareceu necessário encontrar um elemento que pudesse ser comum para todos, a fim de garantir um grau mínimo de comparabilidade entre as diversas falas. Tomei, então, os elementos centrais das discussões de onde parte o campo-tema *participação*, e construí três perguntas finais às entrevistas: “O que é cidadania, para você? O que é participação, para você? O que é orçamento participativo para você?” Dessa maneira, agrupando e organizando as respostas, temos um quadro que permite a visualização e análise do que foi encontrado (ver anexo 6).

O anexo 6 foi montado tomando as respostas dos entrevistados às três perguntas finais acima. Ao se considerar o que diziam sobre cada um dos temas relativos às perguntas, os argumentos principais na montagem da resposta foram levantados. Para exemplificar, tomemos a resposta de Cláudio à pergunta “o que é cidadania?”. “Nome difícil. Poder expressar sua vontade. E poder usufruir todos os benefícios que uma sociedade te oferece”. A resposta é tomada em suas idéias centrais, retirando comentários e verbos de ligação, desde que essa retirada não prejudique o sentido central da fala. Assim, a resposta acima é transcrita no quadro anexo assim: “Expressar vontade; usufruir benefícios da sociedade”. O mesmo processo foi feito para todas as respostas.

A seguir, cada uma das respostas será classificada. A chave de classificação está na própria resposta. O mais importante aqui é considerar o conjunto das respostas, que devem ser lidas com cuidado e repetidamente, a fim de que surjam, das leituras, os temas mais usados para a construção das respostas, mesmo considerando que são provenientes de pessoas diferentes. O importante é seguir o caminho de montagem da resposta por meio dos argumentos usados. Assim, continuando com o exemplo acima, vemos que Cláudio fala de

“expressar vontade”, o que nos remete ao exercício do diálogo. Esta categoria pode ser usada para classificar a resposta de Cláudio quanto ao que é cidadania. Em outras palavras, a fim de argumentar sobre o que é cidadania e colocar o seu posicionamento sobre isso, Cláudio utiliza argumentos ligados à prática do diálogo. Cidadania, então, está ligada à possibilidade de estabelecer diálogo. Considerando todas as respostas, temos as seguintes citações:

- Participação, participar – P (15 vezes)
- Diálogo, opinar, expressar, ter voz – DL (12 vezes)
- Direitos e deveres – D (11 vezes)
- Comunidade, o ao redor, sociedade – C (11 vezes)
- Decisão, interferir, deliberar – DC (10 vezes)
- Bem comum, bens públicos – B (7 vezes)
- Cidadania, cidadão – CD (7 vezes)
- Conhecer, ter consciência, informar-se – CS (4 vezes)
- Política – PO (3 vezes)
- Rivalidades, discussões – RD (3 vezes)
- Dinheiro, valores – DV (3 vezes)
- Resolver problema – R (1 vez)

O resultado deste trabalho analítico está apresentado no anexo 6, como já dissemos.

O que podemos apontar a partir desse quadro? Primeiro, vejamos como cada um dos temas é construído a partir dos argumentos mais usados pelos entrevistados. Nesta análise, tomamos todas as entrevistas. Vale considerar que este levantamento não tem valor estatístico, mas garante o instrumento de análise das respostas dos entrevistados. Cidadania apresenta quatro argumentos que se destacam pelo número de respostas: a linguagem dos direitos e deveres (8 respostas), a linguagem da participação (5 respostas), a linguagem do cidadão, da cidadania (4 respostas) e a linguagem do diálogo (3 respostas). Para dizer o que é cidadania, oito pessoas responderam considerando a questão dos direitos e deveres, marcando a noção dominante no campo-tema participação. Em segundo lugar, a questão da própria participação foi indicada como constituinte do que se precisa dizer para responder o que é cidadania.

As respostas quanto ao que é participação apresentaram os seguintes argumentos: participar apareceu com 7 respostas, diálogo, opinar, apareceu com 6, a comunidade também teve 6 respostas e a idéia de decisão, interferir, deliberar surge com 3 respostas. Falar sobre o que é participação, portanto, se faz referindo-se a ela mesma, além de implicar também em diálogo, em voltar-se para a comunidade e aos processos decisórios.

Quanto ao argumento da comunidade, vale fazer uma observação específica, devido ao caráter quase subsidiário que tal argumento parece ter nas respostas. Quando vemos cada resposta que usa esse argumento, parece que ele depende de um outro para se sustentar, como se não pudesse ser tomado como uma classificação de argumento válida isoladamente. Tomando a resposta: “Estar junto nas discussões do dia a dia da comunidade perante a repartição pública”, vemos que o “dia a dia da comunidade” está ligado ao “estar nas discussões”. As “discussões” caracterizam um argumento, que não causa problemas para ser identificado, dada a natureza do fenômeno em análise (a resposta foi dada à pergunta “o que é participação para você?”). Seria a presença da palavra “comunidade” que possibilitaria a classificação dessa parte como um argumento diferente daquele que o antecede? Na verdade, é o contexto da oração que determina a existência desse argumento, pois o que se fala é que a participação seria “estar fazendo parte do dia a dia da comunidade”, que se preenche com as “discussões”.

As respostas sobre o que é o orçamento participativo apresentam uma situação diferente das respostas anteriores. Primeiro, destaca-se a questão decisória, com cinco respostas. Depois, temos cinco argumentos com o mesmo número de respostas (três). São os argumentos de se voltar para a comunidade, participar, bem comum, dialogar e dinheiro/valores. Essa variedade de argumentos pode ser vista pelo que ela é: uma polissemia. Vimos anteriormente como cada pessoa entrevistada possui diversas experiências prévias de associativismo e participação. Alguns vieram de associações, outros estão presentes nas associações, mas são provenientes do sindicato, alguns outros tiveram uma trajetória na Igreja, e outros ainda estão experimentando no OP a primeira vez no trabalho coletivo. Isso, com certeza, traz referências diversas para se conceber o OP, que já tem dezesseis anos de implantação na cidade, mas nem todos participam desde o começo.

Já foi dito acima que a cidadania é algo muito abstrato para ser conceituado adequadamente pelas pessoas que lidam com as demandas práticas do cotidiano. As respostas acima parecem apontar nessa direção, pois uma grande parte (8 pessoas) utilizaram argumentos sobre a noção de direitos e deveres quando responderam o que consideram cidadania. Que direitos, que deveres? Como esses elementos se relacionam para constituir a cidadania? As respostas parecem estar ausentes dos repertórios dos entrevistados. Daí a importância de se considerar as respostas aos itens seguintes, como quando falam sobre a participação, referenciando ao próprio ato de participar, vinculado à comunidade e à prática do diálogo; ou quando falam sobre o OP, considerado como arena deliberativa, decisória.

Numa comparação entre os dois moradores entrevistados, lembrando que cada um pertence a um ramo diferente da rede de socialidades (ramo Jane e ramo Lúcio), vemos que

tanto Fernando quanto Antônio falam de cidadania remetendo à noção de direitos e deveres. Antônio, do ramo Jane, vai também se apoiar ao falar do cidadão que tem direitos. Para falar sobre a participação, ambos se referem a termos relacionados com a própria. Antônio diz que participação é: “Juntar todo mundo, participar, ganhar força, estar presente. Onde não há participação não tem nada”. Para Fernando, “o importante é participar”. Fernando ainda completa com argumentos que falam da necessidade de se inteirar dos problemas ao seu redor, argumentos classificados como o interesse pela comunidade (o ao redor) e como o conscientizar-se. O orçamento participativo, então, seria uma forma de resolver os problemas. Para Antônio, falar de orçamento participativo é falar dos momentos que surgem confusões e rivalidades por meio das discussões.

Outra observação que se faz a partir da análise do quadro é que no ramo Jane, que é servidora pública, não encontramos argumentos classificados como dinheiro/valores, resolver problemas e conhecer/consciência. Note-se que o ramo Jane contribuiu com um número menor de pessoas do que o ramo Lúcio, o que pode nos fazer pensar se essas ausências não seriam evitadas caso o número de entrevistados no ramo Jane aumentasse. Porém, podemos considerar que as pessoas que constituem a rede de Jane têm um perfil um pouco diferenciado daquelas do ramo Lúcio. Temos Maria, que é uma pessoa ligada à prefeitura por laços institucionais, temos Robson Aires, o idealizador do OP de Ipatinga, que não foi entrevistado, temos Apolinário, que é um pesquisador, temos a Maria Cecília Ferramenta, que é deputada estadual, temos Ester que, como vimos nas entrevistas, já esteve muito ligada à prefeitura, temos o Jeferson, que assume posturas de defesa da prefeitura, principalmente ao considerar que as conquistas que levou pro bairro se deveram ao diálogo com a prefeitura, e temos Antônio, o morador. O processo de indicação de Antônio por Jane é ilustrativo. Durante as assembleias regionais, eu precisava localizar as pessoas que não eram conselheiros e nem membros de associações. Assim, perguntei à Jane se ela saberia me apontar algum dos presentes que fosse apenas um morador da região, e foi assim que Antônio entrou na rede. Ele não é, portanto, um elemento representativo do ramo Jane, apesar de estar localizado nele.

Toda essa observação sobre os membros do ramo Jane são para dizer que, apesar da presença de Antônio, parece pouco provável que os membros do ramo em questão teriam interesse em discutir questões quanto à capacidade do OP em operar com valores ou dinheiro, ou como forma de resolução de problemas, uma vez que quem vê o OP como caminho de resolução de problemas são pessoas ligadas às comunidades, como aquelas que compõem o ramo Lúcio. Quem quer questionar o valor em dinheiro destinado para a deliberação são os representantes das comunidades, não pessoas como Maria ou Apolinário. Que fique claro, entretanto, que as pessoas do ramo Jane falam sobre essas questões durante a entrevista.

Porém, estamos considerando aqui as respostas às três últimas perguntas, nas quais esses argumentos ficam de fora no ramo Jane.

Então, onde aparecem no ramo Lúcio os argumentos ausentes do ramo Jane? Já vimos acima que a questão da resolução de problemas aparece na fala de Fernando, um morador, que coloca esta argumentação para construir o entendimento sobre o que é o OP. Este argumento aparece uma única vez aqui. Argumentos sobre dinheiro/valores aparecem três vezes, e em todas eles são usados para construir o entendimento do que é o OP por membros de associações de moradores. Apesar disso, e de serem todas as três respostas do ramo Lúcio, elas são discrepantes entre si. Emerson coloca o argumento de maneira neutra, se levamos em conta a avaliação quanto à quantidade. Ele fala de dinheiro para fazer a montagem da sua compreensão do que é o OP: “Distribuição de obras públicas, dinheiro pra execução de obras, no caráter da comunidade, nas necessidades de saúde, educação, saneamento básico”. Postura diferente tem Fagundes, para quem o dinheiro é muito pouco para ser dividido. Diversa é também a postura de Rogério que, ainda que não afirme categoricamente que o dinheiro é satisfatório para atender todas as necessidades, não faz discriminações mais precisas sobre a possibilidade da população poder deliberar sobre o total a ser destinado ao processo: “População, através de suas organizações civis, ter o direito e a oportunidade de definir a aplicação dos recursos públicos segundo as prioridades mais importantes que beneficiem o maior número de cidadãos, principalmente os que têm maior carência nas necessidades básicas”.

O outro argumento ausente do ramo Jane é o de tomar consciência, saber, conhecer, informar-se. Ele aparece quatro vezes: três nas respostas de membros de associações e uma na resposta já comentada de Fernando. Otávio utiliza o argumento tanto na resposta sobre cidadania, quanto na sobre OP. Para ele, o OP é um instrumento que proporciona a informação sobre a realidade conjuntural, o que pode sinalizar para a questão da desalienação, da libertação das ideologias, proporcionadas pelo OP. O outro que usa o argumento é Marcos, para quem a cidadania é ser sabedor do que se pode e deve fazer em benefício da comunidade. O foco é na posse do saber, não na ação. *

Ação e discurso, discurso enquanto ação

Estamos interessados nas negociações desses sentidos, ou seja, na interanimação dialógica de posicionamentos entre os elementos que constituem essa rede de socialidade no campo-tema da participação. Fizemos uma análise das entrevistas com o foco em três

* Discutimos acima a questão do conhecimento, que não está na mente de ninguém, mas se manifesta na relação das pessoas *entre si*. Alguém que se considera “dono” do conhecimento, é o menos sábio de todos.

perguntas sobre a cidadania, a participação e o orçamento participativo. A negociação agora depende da aparição do outro elemento, que é a prefeitura.* Vimos anteriormente que o uso que se faz da linguagem é ação, e que tem conseqüências. Tomando os documentos de domínio público editados pela prefeitura, façamos um exercício interessante de tentar responder às mesmas três perguntas que foram feitas aos entrevistados, comparando, em seguida, as construções de ambos.

Os entrevistados, membros da população que passaram a ter uma nova experiência do que pode ser participação pela presença e atuação nos processos do orçamento participativo, consideraram que cidadania é ter direitos e deveres, porque, sem direito, não se é cidadão; e é participar para decidir, deliberar. A prefeitura, na página 17 do Manual do Conselheiro, define *cidadão* como um “indivíduo, habitante de uma cidade no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado (no caso o município), ou no desempenho de seus deveres para com este”. A linguagem dos direitos retorna também para a prefeitura, com o elemento novo, que é a relação desse cidadão com o Estado, que outorga os direitos a esse “habitante”.

A participação, para os entrevistados, é participar, dialogar, transformar o meio, organizar a sociedade, ver o seu redor, estar no dia a dia da comunidade, participar na sociedade, envolver-se com as questões do bairro, através de processos decisórios, interferir. A participação popular, nas palavras do próprio prefeito (Revista do COMPOR 1998), “é um ato decisivo de cidadania, capaz de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população”. Ela “torna o Estado mais eficiente; é um antídoto contra a demagogia”. E ainda: “Ato ou efeito de participar nas decisões da administração pública”. Assim, a participação é algo que pode levar à “cura” de um Estado pouco eficiente e demagógico. É o elemento capaz de melhorar a qualidade de vida pela participação nas decisões da administração pública.

O orçamento participativo é visto pela população como a ocasião para decidir, deliberar, participar na administração, é algo que é dinamizado pela participação popular, é onde se aprende a viver em comunidade, são obras na comunidade, é algo que se faz dialogando, para a redistribuição dos bens públicos para os de maior carência. A prefeitura concebe o orçamento participativo (Revistas do COMPOR 1998 e 2004) como algo que tem o papel de “aproximar o Estado do cidadão, demonstrar o que funciona e o que não funciona na máquina pública, deixar claro quais são os nossos (da prefeitura) pontos falhos, clarear o custo das nossas atividades mais importantes, desmitificar (sic) o autoritarismo administrativo”. Ele é um “poderoso instrumento de transformação do aparelho de Estado”, é

* A figura da prefeitura foi usada muitas vezes aqui. É possível considerar que, quando o termo é usado, é para a referência de todas as pessoas a ela ligadas, que são potenciais interlocutores junto aos moradores e seus representantes.

“um dos principais instrumentos da administração pública, sugerindo e orientando as ações do Executivo Municipal”.

Em termos de discurso, as coisas parecem se encaixar bem. Na cidadania, a população procura assegurar seus direitos, reconhecendo os deveres decorrentes, enquanto que o Estado é o provedor dos mesmos, estabelecendo a relação em torno da troca. A participação, este ato de cidadania, é o que assegura que o Estado não vai se deixar levar por tendências demagógicas, uma vez que a participação é capaz de levar à melhor qualidade de vida. As decisões são da administração pública, mas a contribuição da população que participa é “decisiva”. Para a população, o orçamento participativo é, eminentemente, a arena de deliberações, de decisões, a capacidade de interferir. O que difere da visão da prefeitura, para a qual o OP é o instrumento que possibilita a tomada de consciência, o conhecimento sobre as questões da administração municipal. Tem o papel de “deixar claro quais são os nossos pontos falhos”. O máximo que se aproxima da visão popular se resume a ser um instrumento que funciona “sugerindo e orientando as ações do Executivo Municipal”.

Na análise dos textos e das entrevistas, ficou evidente a evitação da prefeitura em reconhecer e lidar com o conflito, o que não acontece com os entrevistados. Muitas das diferenças colocadas em relação aos termos das três últimas perguntas da entrevista dizem respeito a uma visão que considera a existência desses conflitos, que não necessariamente precisam ter um caráter belicoso, impeditivo aos consensos. Isso está presente em expressões tais como “manter a população sob domínio”, ou “tem pessoas que querem participar, mas têm medo de ser perseguidas”. O fato mesmo de ser necessária toda uma sistemática para garantir a possibilidade de deliberação do que deve ser feito pelos *representantes* da população já é o sinal indicativo de que os conflitos se fazem presentes. Não há aqui, ao se afirmar isso, nenhum julgamento de valor. Como pessoa, possuidora de uma trajetória militante, afirmo que tenho uma opinião a respeito. A questão é que não estou inserido no cotidiano de Ipatinga, mas me aproximei deste universo para considerar uma pequena parte de seu mundo social. O que posso dizer é que as pessoas não demonstraram posturas que pudessem significar o total rompimento com o que ali tem ocorrido. Críticas há, mas que ocorrem como fazendo parte natural do processo, não como uma forma de criar condições para a superação e subsequente substituição do modelo. Assim, se a experiência oferece condições de utilidade prática para a dinâmica participativa local – o que penso que ocorre –, então penso que atingi os objetivos de lançar um pouco de luz sobre os processos de negociação de sentidos que lá acontecem.

CAPÍTULO 6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No empobrezcas el sueño,
no tengo otra cosa que decirte, si quieres
no empobrezcas el sueño.
Que es como la estrella que hay al final del camino.

Y si es preciso reharemos todos los signos
de un presente tan difícil y arisco
pero no empobrezcas tu sueño nunca más.

Que nos han puesto precio por vivir
y el vivir a veces tiene el precio de decir basta.
Basta de renunciaciones mediocres
que no nos permiten la historia en pie.

Lluís Llach

Presencia Joven Boletín nº 33 Julio 93 – 2/93 (78)

Antes que eu começasse esta pesquisa, já fazia parte do campo-tema da participação. Por muitas vezes, fui parte dos processos mais densos das redes de socialidades que dão vida e substrato ao campo-tema da participação. Quando atuava junto a grupos de jovens de Igreja, eu estava imerso nesse universo representado pela participação, entendida aqui como atividade de articular junto com os representantes eleitos os destinos da coletividade. Quantos abaixo-assinados recolhi, de quantas passeatas participei, quantas assinaturas para projeto de lei de iniciativa popular... Estive nas duas pontas: fui membro de grupos e pesquisador de entidades da sociedade. Sou um elemento dessa inesgotável dialogicidade. O trabalho que ora termino não é mais do que mais um elo nessa cadeia de discursos que estão sempre interagindo com discursos anteriores a si, que terão subseqüentemente outros discursos como resposta.

Nunca estive em Ipatinga, a não ser para realizar esta pesquisa, mas nada do que encontrei por lá me era estranho. As pessoas que procuram se engajar em lutas coletivas não só estão em busca da realização de um ideal, mas também têm demandas concretas, palpáveis, pelas quais se embatem com o poder público. Muitas vezes, o que acontece é que as pessoas que participam de associações ou grupos militantes se encontram em diferentes ocasiões, estabelecendo contatos e montando redes de socialidades. Na nossa cultura ibérico-latina, a afetividade é a marca das relações, sejam elas profissionais ou pessoais. Não saímos imunes de contatos que fazemos. Ou vamos odiar a pessoa, ou vamos simpatizar com ela. As redes se montam assim, também em Ipatinga, sem distinção de posição social ou cargo. Por isso foi importante considerar a rede de socialidades da qual fui fazendo parte ao chegar a Ipatinga. Fiz uso da minha própria rede para me aproximar das partes mais densas do campo-tema.

Na verdade, a inserção no campo-tema se deu primeiro através da linguagem. Ao realizar as leituras e conversar com diversas pessoas sobre o que eu gostaria de pesquisar, já ali estava no campo-tema. A linguagem me deu acesso a isso. O que fiz enquanto pesquisador foi procurar os elementos que permitiriam o aprofundamento da análise, referenciando-me às redes de socialidades e às materialidades que sustentam esses fenômenos sociais em foco. A linguagem, mais especificamente os sentidos, as redes de socialidade e as materialidades configuram o que Hacking (2001) chama de matriz. Neste trabalho, não procurei realizar uma análise da matriz que sustenta a idéia de participação, mas fazer um levantamento das negociações em torno do tema, considerando os elementos da matriz que possibilitam essas negociações.

A análise dos usos da linguagem para se estabelecerem posicionamentos tem seu valor não só para se considerar os conteúdos, como também os canais de disseminação. A prefeitura se constitui em um campo social denso, diversificado em relação a interesses e motivações, com diferentes níveis de organização social operando ao mesmo tempo. Coexistindo e regendo a rotina das pessoas, temos as normas, regulamentos, as disposições pessoais, os jogos de interesse, as exigências legais e burocráticas. Por trás de tudo, as pessoas. Ou, na frente, porque primeiro temos contato com as pessoas, que vão nos direcionar para alguma dessas camadas. Como elemento promotor da prática do orçamento participativo, a prefeitura (as pessoas que a constituem) tem interesses em disseminar imagens positivas sobre sua iniciativa. O acesso que tem a órgãos de divulgação de massa e a viabilidade de executar suas próprias publicações são fortes pontos a contribuir para a prevalência de sua visão.

Na outra ponta, a população que procura comparecer para usufruir da oportunidade representada pelo OP, está marcada pela presença marcante das associações de moradores, formas associativas já tradicionais na história da cidade. Fundadas nas relações de proximidade e nos laços sociais, as associações não têm sabido, pelo que foi visto até agora, aproveitar canais de comunicação mais organizados, como o jornal informativo da associação. Elas também não têm conseguido se ver como delegados integrantes do OP, e continuam a se colocarem como sempre foram vistas: associações. Isso implica que não conseguem trazer as questões relativas ao OP para dentro das associações e bairros, caindo numa dicotomia quanto ao seu papel. Ora se vêem como conselheiros, e aí se distanciam das associações e dos moradores, ora permanecem na postura de membros da associação, evitando falar sobre o OP.

Como promotora da experiência, a prefeitura tem procurado manter o contato com os representantes das comunidades. A formatação da experiência do OP em Ipatinga difere do formato de outras localidades. Enquanto que em lugares como Porto Alegre e Belo Horizonte todas as pessoas presentes, sejam elas delegadas ou não, podem votar nas assembléias regionais e definir as prioridades a serem indicadas, somente os conselheiros podem fazê-lo em Ipatinga, o que fortalece o caráter representativo que os conselhos possuem. Se a representatividade está fortalecida, retirando a possibilidade de participação efetivamente direta, a prefeitura institui os interlocutores válidos, “legítimos”, que são os conselheiros, os presidentes de associações de moradores.

Por um lado, isso vem a fortalecer o papel dos conselheiros e presidentes de associações. Porém, devido à dinâmica encarnada por ambos e apontada acima, quem estabelece contatos com a população é somente o representante da associação. Ele é submetido a uma dupla responsabilização: é a ele que os moradores recorrem quando têm alguma demanda pública, é a ele que a prefeitura encaminha as pessoas que procuram

demandar direto na administração pública. Existem vantagens para a prefeitura, pois diminui a pressão sobre si, focalizando na figura do representante da associação, ao mesmo tempo que facilita processos de cooptação, exemplificados pela contratação de representantes e parentes para cargos na administração municipal.

A prefeitura mostrou se servir de duas formas distintas de se relacionar com a população. Ora se serve da estrutura burocrática e hierárquica para dificultar acesso a informações e evitar debates que a ela não interessam, ora utilizou as relações pessoais como forma de atenuar os conflitos, uma vez que os representantes conhecem os servidores que participam do processo, se relacionam com eles nas assembléias, personificando a relação institucional.

Através dos documentos de domínio público editados pela prefeitura, temos a impressão de que ela não está colocando a população como interlocutora. Ou, de outra forma, a população é um elemento secundário. A forma, a materialidade das publicações, excetuando-se o Regimento do 14º COMPOR e o Manual do Conselheiro, parecem feitos para outros públicos, outros interlocutores. Até mesmo a tiragem da Revista do COMPOR 2004 não condiz com o alcance de outros veículos de comunicação, como o jornal Diário do Aço, com 8.000 exemplares, e o jornal local de responsabilidade de Souza, com 5.000 exemplares. A revista do COMPOR, com 30.000 exemplares, parece uma discrepância, até o momento que consideramos a possibilidade de que ela está se comunicando com interlocutores tais como outras prefeituras, as entidades financiadoras, as entidades que concedem os prêmios etc.

Hoje, Ipatinga é governada por uma nova gestão. As características quanto ao novo modelo prometem muitas modificações. Para começar, há a expectativa de que toda a população possa votar em demandas, tanto por meio presencial, como de forma eletrônica. Segundo Maria, entrevistada da prefeitura, o processo vai tomar um caráter censitário, no qual cada morador será consultado, “sem precisar fazer a assembléia”. Ou seja, a capacidade articulativa vai ser minada, já que as sugestões serão tomadas com cada indivíduo isolado dos demais. A questão dialogal será reduzida. Um dos motes do formato que a nova gestão quer dar ao OP é: “Agora o povo tem vez. Agora o povo tem voz”. Isso pode ser uma alusão ao fato de que agora qualquer cidadão pode votar nas prioridades indicadas, enquanto que antes somente os representantes podiam votar. O nome para a proposta é OPA, Orçamento Popular Ampliado. Nas palavras da nova gestão: “Ele é ampliado porque também permite que você dê sua sugestão, opinião ou faça sua reivindicação sobre melhorias no atendimento e na prestação de serviços dos órgãos públicos”, ou seja, está abrindo o acesso, talvez buscando o contato com as pessoas que as associações não conseguem contemplar.

Essas mudanças remetem ao futuro. Como muitos entrevistados disseram, o OP não tem mais volta. As novas gestões terão que se adequar ao processo. Ou será que o OP pode acabar? Nada é definitivo e, como vimos, nem os sentidos sobre questões tão antigas quanto a cidadania. Na negociação de sentidos sobre a participação, elementos como a capacidade de articulação das associações de bairros são importantes para canalizar pressões sociais, o que foi reconhecido pela prefeitura, que não hesitou em usar seus recursos para manter os representantes da população mais próximos de si do que de suas bases.

Enquanto este trabalho chega ao fim, vou me afastando da parte mais densa do campo-tema, aquela em que as interações acontecem e sentidos são partilhados, negociados, usados para definir posicionamentos. Agora eu me afasto, mas não deixo o campo-tema. Os processos dialógicos continuam, eu terei que dar respostas. Esse foi meu compromisso assumido aqui e perante os entrevistados: eu voltaria e levaria as considerações que teci a partir das conversas que mantive. Estou afastado, mas agora faço parte da rede de relações que sustenta a discussão sobre a participação no OP de Ipatinga.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol e VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.
- BANCO NACIONAL DE IDÉIAS. *O relativismo enquanto visão de mundo*. Concepção e curadoria de Antonio Cicero e Waly Salomão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1994.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 6ª ed. Trad. De Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BERTUOL, Carla. *A criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente*: um estudo sobre a polissemia da criança nos espaços públicos. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2003.
- BICHARA, Tatiana Alves Cordaro. *Exclusão e informalidade*: um estudo sobre o lugar social dos vendedores ambulantes de Quito – Equador. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2003.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- BONFIM, Raimundo. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000 (Publicações Pólis, 37).
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*. 2.ª ed. São Paulo: Ed. Ática, 1994.
- BRANT, Vinícius Caldeira. Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo. In: SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- CARDONA, Milagros Coromoto García. *Linguagem dos riscos e sujeitos posicionados*: o uso de agrotóxicos no Vale de Quíbor, Venezuela. Tese de doutorado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2004.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- CARVALHO, José Murilo de. Interesses contra a cidadania. In: DAMATTA, Roberto (et. Alti.). *Brasileiro: cidadão?* São Paulo: Cultura Editores Associados, 1992.
- _____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A e FELGUEIRAS, Débora. *Orçamento participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Pólis, 2000 (Publicações Pólis, 34).

- CAVALCANTI, Rosa Maria Niederauer Tavares. *Conceito de cidadania: sua evolução na educação brasileira a partir da República*. Rio de Janeiro: SENAI/DN, Divisão de Pesquisas, Estudos e Avaliação, 1989.
- CEPAM. *Orçamento participativo: por uma gestão democrática – mesa técnica realizada em 17/09/97*. São Paulo: FPFL – Cepam, 1998.
- CHRISTLIEB, Pablo Fernández. *Psicología social, intersubjetividad y psicología colectiva*. In: MONTERO, Maritza (coord.) *Construcción y crítica de la psicología social*. Barcelona: Anthropos; Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1994.
- CORDEIRO, Rosineide de Lourdes Meira. *Além das secas e das chuvas: os usos da nomeação mulher trabalhadora rural no sertão central de Pernambuco*. Tese de doutorado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2004.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Indústria, produção do espaço e custos socioambientais: reflexões a partir do exemplo do Vale do Aço, Minas Gerais*. In: TORRES, Haroldo da Gama; COSTA, Heloisa Soares de Moura (orgs.). *População e meio ambiente: debates e desafios*. São Paulo: Ed. SENAC, 2000.
- CROISFELTS, Henrique. *Processos associativos: versões circulantes sobre ação e cidadania entre participantes de uma associação de moradores de bairro*. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2003.
- 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, 1996.
- _____. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DANIEL, Celso. *Gestão local e participação da sociedade*. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994 (Publicações Pólis, 14).
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- DIÁRIO DO AÇO. *Vale do Aço 2000: um século de história*. 1999.
- _____. *Democracia é a principal conquista, diz Ferramenta. Vale do Aço 2000: um século de história*. 1999.
- _____. *Participação é o principal ingrediente, afirma Cecília. Ipatinga 40 anos*. Quinta-feira, 29 de abril de 2004; p. 22.
- _____. *A marca da participação popular. Ipatinga 40 anos*. Quinta-feira, 29 de abril de 2004, p. 22.
- _____. *Compor vira porta de acesso à gestão pública. Ipatinga 40 anos*. Quinta-feira, 29 de abril de 2004, p. 23.
- _____. *Orçamento participativo é apresentado no Chile. Nº 7634, 08 de junho de 2004, p. 03.*
- _____. *Começa o 15º COMPOR. Nº 7648, 25 de junho de 2004, p. 04.*

- _____ . 15º COMPOR confirma participação popular. Nº 7651, 29 de junho de 2004, p. 04.
- _____ . Orçamento participativo promove inclusão digital. Nº 7668, 18 de julho de 2004, p. 03.
- _____ . Chico Ferramenta e João Magno debatem participação popular. Nº 7692, 15 de agosto de 2004, p. 03.
- _____ . Site do orçamento de Ipatinga é apresentado em congresso. Nº 7699, 24 de agosto de 2004, p. 03.
- DIAS, Marcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- DIRCEU, José. Governos locais e regionais e a luta política nacional. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1999.
- DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Victoria. *Orçamento participativo e socialismo*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2001 (Col. Socialismo em Discussão).
- FARIA, Antonio e PRADO, Otávio. Orçamento participativo interativo. In: LOTTA, Gabriela Spanghero; BARBOZA, Hélio Batista; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho e PINTO, Vera (orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2003.
- FATOR, Tânia. *Castelos de areia: os sentidos de espaço em condomínio residencial*. Tese de doutorado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2004.
- FERREIRA, Antônio Honório. *Identidades negras: contextos, alternativas e possibilidades emancipatórias*. São Paulo: 2001. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – PUC-SP.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina. O Ministério Público como garantia da efetividade dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000 (Publicações Pólis, 37).
- GENRO, Tarso. Combinar democracia direta e democracia representativa. In: V.v. A.a. *Desafios do governo local: o modo petista de governar*. 1ª reimpressão. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1997.
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1999.
- GERGEN, Kenneth J. The social constructionist movement in modern psychology. *American Psychologist*. Vol. 40, n.º 3, 266-275, 1985.
- GOHN, Maria da Glória M. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- _____ . *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GOMES, José Agnaldo. *Itinerários de sentidos na marcha para uma comuna da terra: pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo em busca de sua participação social*. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2004.

- GRANDESSO, Marilene A. *Sobre a reconstrução do significado*: uma análise epistemológica e hermenêutica da prática clínica. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2004.
- HACKING, Ian. *¿La construcción social de qué?* Barcelona, Espanha: Paidós, 2001.
- HELLER, Agnes. *O cotidiano e a história*. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- IBÁÑEZ, Tomás. *Psicología social construcionista*. Textos recientes. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, 1994.
- IDE, Roberto Minoru. *Cooperativismo ou cooperativismos*: as intersecções e conflitos entre noções doutrinárias e organizativas de uma palavra benquista. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2003.
- IÑIGUEZ, Lupicínio. Construcionismo social e psicologia social. In: MARTINS, João Batista (org.). *Temas em análise institucional e em construcionismo social*. São Carlos: RiMa; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.
- _____. La psicología social en la encrucijada postconstrucionista. Historicidad, subjetividad, performatividad, acción. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSICOLOGIA SOCIAL. *Anais – Estratégias de invenção no presente – a Psicologia Social no contemporâneo*. [recurso eletrônico – 1 CD-ROM]. Org. Neuza M. F. Guareschi. Porto Alegre: PUCRS, 2003.
- JACOBI, Pedro e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Orçamento Participativo: coresponsabilidade na gestão das cidades. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 10/nº3. Jul-set, 1996. SEADE.
- JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações sociais e esfera pública*: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.
- KÄRNER, Hartmut. Movimentos sociais: revolução no cotidiano. In: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. (orgs.). *Uma revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- KINZO, Maria D’Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 15, nº 4. Out-dez. 2001. SEADE.
- KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão*: para uma gestão social eficiente. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- LARANGEIRA, Sônia M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 10/nº3. Jul-set, 1996. SEADE.
- LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península, 1969.
- LESBAUPIN, Ivo. *Poder local X exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1967.
- MARTINS, Aladilson Cruz. Editorial. *Jornal da AMBC*. Maio de 2005.

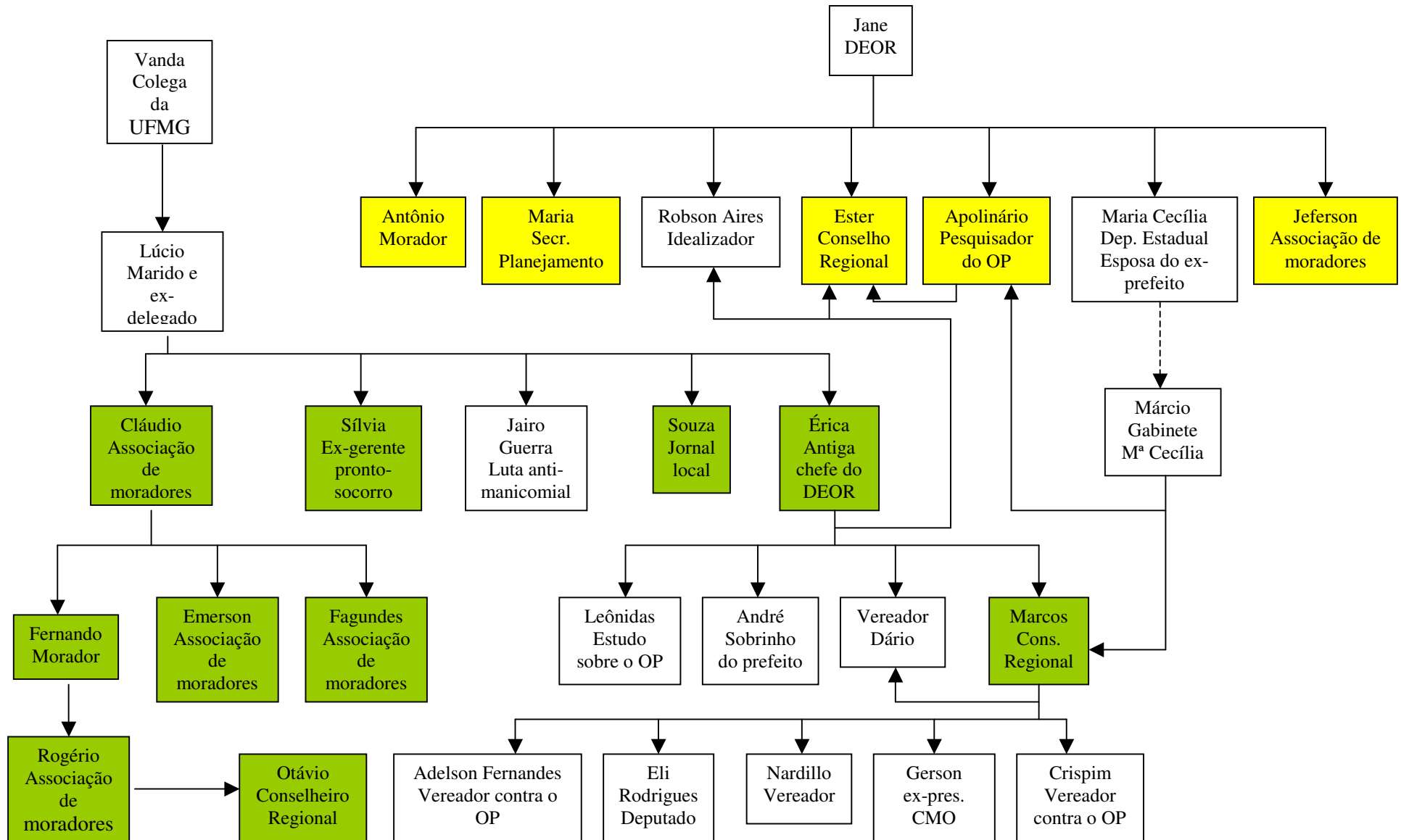
- MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.) *História da cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- OUTHWAITE, William e BOTTOMORE, Tom (editores). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.
- PEIXOTO, Madalena Guasco. *A condição política na pós-modernidade: a questão da democracia*. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2004.
- PÉREZ, Jesús Eduardo Canelón. *A gestão da água no Vale do Quíbor: uma análise psicossocial de uma forma tradicional de manejo de um bem comum*. Tese de doutorado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2004.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho. *Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Luiza Erundina*. A experiência do MOVA-SP, 1989-1992. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC-SP, 1996.
- _____. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*. Tese de doutoramento em Educação. São Paulo: PUC-SP, 2000.
- PONTUAL, Pedro de Carvalho e SILVA, Carla Cecília R. Almeida. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1999.
- POTTER, Jonathan. Discourse analysis and constructionist approaches: theoretical background. In: RICHARDSON, John T. E. (editor). *Handbook of qualitative research methods for psychology and the social sciences*. Leicester, U. K.: BPS Books, 1996.
- PRADO, Marco Aurélio Máximo. *(Des) razão: sujeitos da consciência e políticas de identificação*. Mapa teórico acerca do sujeito coletivo e do político na literatura sobre as ações coletivas. Doutorado em Psicologia Social. São Paulo: PUC-SP, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA. *Manual do conselheiro*. Orçamento Participativo. Ipatinga-MG: Secretaria Municipal de Planejamento; Departamento de Orçamento e Avaliação Sócio-Econômica, 1995.
- _____. *Revista do COMPOR*. Publicação do 8º Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias. Março de 1998.
- _____. *Regimento 14º congresso municipal de prioridades orçamentárias – COMPOR*. Ipatinga-MG: mimeo, 2003.
- _____. *Revista COMPOR 2004*. Ipatinga. Com você. Por você. Junho de 2004.
- PTDOC. Histórico institucional de governos e mandatos do Partido dos Trabalhadores (1982-1998). In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz e TREVAS, Vicente (orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1999.
- RAICHELIS, Raquel. Os Conselhos de Gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000 (Publicações Pólis, 37).

- RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.
- RIECHMANN, Jorge e BUEY, Francisco Fernández. *Redes que dan libertad: introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós, 1994.
- RODRIGUES, Edmilson Brito. Modos petistas de governar. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (orgs.). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1999.
- RORTY, Richard. Relativismo: encontrar e fabricar. In: BANCO NACIONAL DE IDÉIAS. *O relativismo enquanto visão de mundo*. Concepção e curadoria de Antonio Cicero e Waly Salomão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1994b.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANDOVAL, Salvador. Anotações em sala de aula, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 8.^a ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- SARACENO, Chiara. A dependência construída e a interdependência negada. Estruturas de gênero da cidadania. In: BONACCHI, Gabriella e GROPPPI, Angela (orgs.). *O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- SCHERER-WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. (orgs.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SILVA, Luis Antônio Palma e. *Gestão social de políticas públicas: a dinâmica e o entendimento da participação nos Conselhos Deliberativos da Assistência Social*. São Paulo: 1999. Dissertação (Mestrado) – PUC-SP.
- SINDIPA. *Revista SINDIPA 40 anos*. Março de 2005.
- SINGER, Paul. *Uma utopia militante: Repensando o socialismo*. 2^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- SOUSA, João Bosco Alves. *Contando histórias – fazendo história: experiência com os poetas cordelistas do Cariri*. Dissertação de mestrado em psicologia social. São Paulo: PUC-SP, 2002.
- SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 15, nº 4. Out-dez. 2001. SEADE.
- SPINK, Mary Jane P. e FREZZA, Rose Mary. Práticas discursivas e produção de sentidos: a perspectiva da psicologia social (cap. I). In: SPINK, Mary Jane P. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. Aproximações teóricas e metodológicas. 2.^a ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- SPINK, Mary Jane P. & MEDRADO, Benedito. Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In: SPINK, Mary Jane P. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. Aproximações teóricas e metodológicas. 2.^a ed. São Paulo: Cortez, 2000.

- SPINK, Peter Kevin. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, Mary Jane P. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. Aproximações teóricas e metodológicas. 2.^a ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia e Sociedade*, 15, 2, 2003.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000 (Publicações Pólis, 37).
- TELLES, Vera da Silva. *A experiência do autoritarismo e práticas instituintes*. Dissertação de mestrado. USP, 1984.
- VIGNOLI, Francisco Humberto. Fundamentos teóricos do processo orçamentário com participação popular – aspectos do orçamento público e seu relacionamento com as várias políticas públicas municipais. In: CEPAM. *Orçamento participativo: por uma gestão democrática – mesa técnica realizada em 17/09/97*. São Paulo: FPFL – Cepam, 1998.
- VIOLA, Eduardo e MAINWARING, Scott. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia: Brasil e Argentina. In: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. (orgs.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- ZIORINO, Vinzia. Ser cidadã francesa: uma reflexão sobre os princípios de 1789. In: BONACCHI, Gabriella e GROPPPI, Angela (orgs.). *O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.

ANEXOS

Anexo 2: Rede de socialidades do campo-tema *participação* em Ipatinga-MG



Anexo 3: Entrevistas

Cláudio (deixou a associação de moradores durante a pesquisa e é conselheiro)

Fui sindicalista por 6 anos depois do Chico Ferramenta. Hoje eu estou aposentado. Trabalhei na Usiminas por 21 anos e fui demitido em 2001. O sindicato acabou sendo como um departamento da empresa. Aí, em 2001, comecei o trabalho social aqui na clínica. Em 1999 me candidatei à associação de moradores do bairro Cariru. Estou na presidência já há 6 anos, 2 anos por mandatos consecutivos. O partido do qual sou simpatizante é o PSB, mas tenho minha opinião. Hoje sou o 2º relator do conselho municipal de orçamento. A presidente é a Ester. O papel do conselho é organizar o congresso e a plenária, junto com o DEOR. O orçamento anual para o OP é de 1,2% do total do orçamento municipal. Isso dá uns R\$ 3 milhões. Hoje, não. Hoje é fixo no valor, e não em percentagem. Vou te falar as vantagens do OP, você quer saber? As vantagens do OP pro poder público são: (1) organização da verba do poder público a ser aplicado para atender necessidades básicas; (2) integração dos moradores pelo conhecimento da atuação do poder público; (3) mobilização político-partidária. Não reivindicar junto ao partido, achando que lá é que vão conseguir.

- E tem alguma vantagem pra quem participa? (numeração feita pelo entrevistador)

Tem, que é formar opinião. Só. Agora vou te falar das desvantagens pros conselheiros, pra comunidade, etc. (1) Os valores já vêm definidos pela prefeitura municipal de Ipatinga. Os 3 milhões também. Tentam mudar pra porcentagem, mas a prefeitura não deixa. A prefeitura inclui como gasto social publicações da própria prefeitura. (2) As reivindicações crescentes ano a ano na parte de manutenção urbana. A prefeitura inclui gastos de manutenção como decisão do OP. Eu não acredito no COMPOR porque é enlatado, americano, petista, que já vem pronto. As pessoas não participam na definição de valores e nem podem fiscalizar se são gastos ou não. Vou te falar dos poderes na sociedade: a religião; a mídia; o trabalho; o capital; a segurança pública; o judiciário; o poder público e tem mais um que não consigo lembrar. Vamos continuar que eu lembro enquanto falo. Quando representamos o trabalho, preciso ter alguém dentro dos outros poderes, pra poder articular e não ficar dependendo. Hoje, Usiminas tem todos esses poderes na mão. O sindicato agora é da Força Sindical.

- O que é cidadania pra você?

Nome difícil. Poder expressar sua vontade. E poder usufruir todos os benefícios que uma sociedade te oferece.

- O que é participação pra você? É poder dar minha opinião, discutir, chegar num bem comum e ser atendido. Quero ser ouvido, achar melhor saída e ser atendido. É buscar o bem comum, que atenda ambas as partes. Minha opinião não tem que prevalecer. Ou equilíbrio.

- O que é o OP pra você?

Forma de reunir, agregar a população em torno de “decisões” (aspas pedidas pelo entrevistado) já definidas pelo poder público com o objetivo, ou seja, (neste ponto, Cláudio diz se lembrar do poder na sociedade que faltou na lista: “Tem mais um poder em elaboração, que são as comunidades. A população organizada é um poder.”) a população procura no OP uma solução e eles vão enganando, na busca de manter a população sob seu domínio, fazendo política.

Cláudio – segunda visita

O jornal do bairro Cariru tem distribuição de porta em porta.

- A prefeitura promoveu algum curso preparatório para os conselheiros?

Não. Foi solicitado pelo Conselho Municipal para entender como era, no início do mandato anterior a 2003.

- Ela forneceu algum material para explicar o que era o OP ou o COMPOR?

O regulamento interno. Divulgou como escolhe conselheiros. O que falta é saber quais critérios do presidente para definir valores. Porque 1,5% da receita bruta do município? Porque na regional; como distribui valores na regional? É comentado os critérios, mas não temos os números antes. Só depois. O mapeamento, diagnóstico, existe. Mas não temos acesso. Ninguém tem. O dinheiro é determinado por carência da regional, mas a gente não vê. Faz mais por critério político, bairro que ninguém vota no PT, pra fazer uma gracinha.

- De que forma a prefeitura divulgava a orientação que ela queria dar ao OP?

A gente achava que, participativo, era o conselho ter condição de escolher, de dizer o que é prioridade. A decisão daquele valor não temos. A decisão tá fechada.

- O que, na sua concepção, ela considerava “participação”?

Vai ter eleição. Foi toda a logística, a votação, a parte de processo. Formação de diretoria. Funciona temporário, só na hora de votar. Não teve preparação prévia pra reunião hoje. O valor já vem definido. Não define o valor, mas como gastar o valor. Não tem data para a eleição de novos conselheiros.

- Quem vota?

É a comunidade, mas ninguém quer entrar. Alguém a mando do governo apóia algum numa chapa. Não teve a divulgação este ano. Ano passado teve divulgação com faixa. Mas só. A prefeitura colocava os convites na mão dos conselheiros, não enviava. Ficava por conta dos conselheiros.

- E como foi no seu caso?

Combinei com o antigo presidente pra ele entrar como vice. Teve força porque era de associação.

- E você conversa com o morador como conselheiro, pra levar as coisas do COMPOR?

Eles têm uma visão mais restrita. Querem seus interesses, por isso eles vão. Mas não têm visão geral da comunidade. Quem tá na frente tem uma visão política, vêem o interesse comunitário. Acho que sou as duas coisas; sou um pouco comunidade, nosso interesse, e sou um pouco político. Ela vai ou pra ver seu interesse, ou porque foi convidada, sem saber o que tá acontecendo.

- O que você acha disso?

Estou porque fui eleito, mas o mandato terminou. Vou com a idéia que... não temos poder, somos chapa vencida. Vou com a missão de cumprimento dos quatro itens pendentes do ano passado, para cumprir (obras escolhidas que não foram realizadas por falta de verbas). Colocar as reivindicações pendentes e ouvir os moradores se devemos reivindicar a verba que tá faltando. A prefeitura só vai realizar 50% das obras aprovadas ano passado.

- Comenta as coisas que acontecem no COMPOR com os moradores como conselheiro?

Não falamos, não temos contato.

- E na associação?

Comentava, coloco no boletim as decisões. É separado do COMPOR. A prefeitura fala para o conselho, que não divulga. Poucas pessoas vão... Nessas ocasiões, é seguido o protocolo. O OPA, o COMPOR, é uma forma política. Não é que não tá fazendo, mas tá fazendo muito pouco. É mais pra mostrar o que tá fazendo.

- Como são as relações com a prefeitura?

São muito desgastantes. Quem vai, tem esperança de melhorar, de que vai mudar. Mas acaba se repetindo. Acabo concluindo que é tudo enganação. Quem liga lá pra pedir, consegue coisa, sem COMPOR, não depende do COMPOR. Depende de quem liga. Então, tem verba de contingência.

Sílvia (ex-funcionária da prefeitura)

Parece que no começo o processo era mais legítimo. Depois, ficou mais com politicagem.

A gente que era gerente da prefeitura não era obrigado a participar, não tinha nenhuma pena por a gente não ir. Mas a gente se sentia meio que obrigado a comparecer nas reuniões.

A prefeitura colocava as coisas que ela queria aprovar como se elas fossem escolhidas pela comunidade, quando na verdade a comunidade queria outras coisas. Isso que aconteceu muito. Agora, quando a comunidade chegava muito organizada, a prefeitura voltava atrás.

Tem uns dois anos que os evangélicos entraram com força nas reuniões. Eles entraram muito organizados, dispostos a escolher os conselheiros deles. Isso tudo depois que os evangélicos elegeram um vereador. Eles entraram muito organizados e aí a prefeitura sempre volta atrás, desiste de querer empurrar aquilo que ela queria.

Se as pessoas tivessem mais condição de se organizar, elas poderiam conseguir mais coisas. Mas as pessoas não têm muita informação, elas vão despreparadas. Teve gente querendo brigar pra conseguir as coisas na reunião do COMPOR, mas a hora de articular é lá atrás, e é quando não vai quase ninguém.

Agora, com o processo de votação na internet, esvaziou demais. Olha só quem pode votar na internet, quem tem um computador em casa e sabe usar?

Érica (ex-funcionária - saiu da prefeitura durante a pesquisa)

Trabalhei de 91 a 2000 no OP. O OP de Ipatinga, o que falta é a divulgação do processo. Ele avançou muito de quando iniciou. Porto Alegre ficou mais conhecido, mas a gente aqui avançou muito mais em relação a Porto Alegre, mas é que Porto Alegre investiu mais na divulgação. OP aqui é um processo sem retorno, as pessoas têm consciência que podem interferir, podem opinar, que é deliberativo. Não importando qual o partido que entrar.

- E, a partir do momento em que as obras são escolhidas, elas demoram pra começar a ser feitas?

A administração se comprometia com o retorno. No começo ficou difícil prestação de contas pra avaliar. A gente perguntava: “Que que vocês querem?” As pessoas ficavam frustradas porque não realizavam. Aí a gente definiu critérios de como poderia dividir as obras, o valor pro processo. E depois dividimos em 9 regiões. Critérios pra decidir o orçamento. Hoje vejo que a população quer muito mais que a gente tem condição de oferecer.

- Quanto é o percentual destinado à deliberação no OP??

É um percentual que torna em valor.

- É um percentual fixo?

No início era um percentual da receita, então ele fixou.

- E agora, que mudou pra OPA, como vai ficar?

Não sei. Estou falando da minha época.

- Você não acha que vai acontecer outras mudanças com o OPA?

Mas o OP chegou num ponto que não dá mais. Tá saturada a forma de decidir. É uma fração muito pequenina pra decidir.

- E as pessoas têm como influenciar na política de gastos da prefeitura?

Na época do Chico já queriam muito mudança, que eles não podiam exercer seu papel. Temos aqui o CRO e o CMO. O pessoal do CMO tinha que prestar contas pro CRO, que então passava pra população.

- E isso acontecia?

Na minha época, sim.

- A população tem acesso a dados sobre o andamento das obras, a quantidade de valor pra cada regional e o quanto tava sendo destinado realmente na época pra cada obra?

A prefeitura que traz. O CMO tinha encontro bimensal do gasto orçamentário e do andamento das obras. No COMPOR, fazem parte toda a sociedade organizada.

- Pra obra que não começa, que não anda, o que o CMO pode fazer?

É só a cobrança, mesmo. Não tinha outro poder. A gente tinha a Caravana da Participação Popular. Pra ver o que foi escolhido em cada regional. O conselheiro verificava como tava o andamento e novas obras.

- Quando uma região não vê obras pra fazer, acontece dela transferir seu valor pra outra região?

Já aconteceu isso. O cidadão ter o olhar voltado pro umbigo, o bairrismo. A gente buscou forma de mudar isso, a gente brigou bastante. Então, já aconteceu de uma região passar valor pra outra, mas não é muito. Nesse processo, tem muita coisa importante que a gente via que podia fazer sem ser numa obra. A população tem que ser co-responsável, fazer a parte dela.

- Você está dizendo que no OP as pessoas podem deliberar obras pra serem feitas em regime de mutirão?

Também. A gente tentou implantar o síndico da rua. Tinha o projeto do síndico olhar tudo que acontecia na rua, de informar pra ouvidoria da prefeitura. E isso fez eles ficar mais cuidadosos com a rua, tomar conta junto, surgiam muitas demandas. Bairro Ideal. As pessoas passaram a ter mais responsabilidade, mais cidadania. Aí era o final do processo, as pessoas não tinham muita disponibilidade.

- Você acha importante a cidadania?

Muito importante. Por isso acho que o processo, mesmo que mude o nome, acabar é impossível. As pessoas aproveitam pra tudo. Os políticos, como plataforma. Muitos vereadores saíram do povo e se recandidatam por tá no processo. Algumas pessoas são legais de você conversar. O vereador Dário, o Marcos, do Novo Cruzeiro, a Ester, que é presidente do CMO. Vejo que hoje o processo necessita muito de mudanças. A população não tá satisfeita como está. E como chegamos em 2000, poderia ter avançado mais do que tá, e não aconteceu porque a administração não quis. A diretriz era outra, de colocar como deliberativo, como participação popular. A gente viu que foi sucateado enquanto pretensão e hoje, se a população não ficar atenta e não utiliza a prerrogativa de participar ativamente, pode ser que não acabe, mas fique em segundo plano.

- O que você acha do OP Interativo?

É que fica bem restrito o acesso. Porque quem hoje tem internet em casa é um número muito pequeno, perto de quem pode participar presente. O OP Interativo foi um avanço, mas não como principal como tava sendo nos últimos anos. Foi muito divulgado como avanço, mas o pobre lá da ponta não tinha.

- O que é cidadania pra você?

É a participação da população enquanto agente de decisão, que mora mesmo na cidade. Você exercer seu direito, seu dever é uma coisa. É exercer o direito e dever como cidadão.

- O que é participação pra você?

Ter direito a voz e voto dentro de um processo. Não adianta nada estar lá se não puder interferir em alguma coisa. É o direito de interferir.

- O que é o OP pra você?

É a participação da população, não só dos conselhos, mas de toda sociedade organizada em todas as áreas de atuação da administração. É colocar o orçamento municipal pra população poder avaliar e decidir.

Marcos (membro da associação de moradores e conselheiro)

Fui membro fundador do OP. Milito no movimento popular, associação, como fundador. Fundei a associação de moradores da Vila Celeste, Sodecam (Sociedade de desenvolvimento do Canaã), Vicelcan (a de Vila Celeste) e a grande conquista foi a construção da escola Artur Bernardes. Fui do MCC (Movimento Católico do Canaã). Estudei no S. Francisco Xavier (colégio da elite de Ipatinga, fundado por jesuítas a pedido da Usiminas). Mexi com movimento social durante toda a minha vida. Fundei também o UDCC (União e

desenvolvimento comunitário do Canaã). A prefeitura, mais ou menos nos anos 70, tinha conselhos que eram remunerados. Eu trabalhei na secretaria de planejamento e tinha acesso nas verbas pra melhoria. O saneamento do Canaãzinho eu que fiz. Aprendi a operar escavadeira e eu mesmo fiz o esgoto. Todas as obras de infra-estrutura em Ipatinga, desde a década de 70, participei de todas. A única que não fiz foi a do Bom Jardim, que eu saí da prefeitura. Vim pro Novo Cruzeiro e tinha aqui a Associação de Moradores do Bairro Novo Cruzeiro. E eles me convidaram pra associação. Fiquei até 1979, aí me afastei de tudo que era movimento e associação. Voltei em 1989. Quando o Chico foi eleito e assumiu em 89, fui convidado, porque o pessoal já conhecia como eu trabalhava. Eu era considerado nos partidos antes do Chico, como de esquerda. Com o pessoal do PT, eles me consideravam de direita. Participei da emancipação de Ipatinga. Fui lá ouvir a proposta do OP e era tudo o que tentei fazer. Fui lá fazer a defesa da proposta. Chico falou que nunca imaginou que alguém do PDS defendesse estas idéias. Já na primeira reunião fui eleito como conselheiro. Aí pensei: agora é a presidência. E fui eleito presidente da regional 4. O OP teve momentos excelentes e as pessoas queriam decidir o que elas queriam realizado. Mas no começo não deliberava obras, mas temas, como saúde, habitação, e aí a gente pensava as obras. Aí o Chico pediu pra gente uma prioridade, que era as encostas. E a gente tinha que fazer o meio de campo pra explicar pras pessoas e defender as propostas do governo e o projeto, pra elas entender o que a prefeitura fazia. Quando fui falar com o pessoal da favela, que tinha 2.000 famílias, procurei o dono de um salão de dança que precisava falar com aquele povo. E, com muita dificuldade, consegui falar com os três chefes da favela. Consegui trazer esses três pra reunião do conselho, e eles falaram com aquele povo todo que era pra acabar com a rua do buraco. Consegui 20 pessoas lá de baixo pra ser multiplicadores. Só que no 1º governo do Chico, só consegui fazer o projeto. Foi o João Magno que implantou. Daí o pessoal foi pro Planalto, foi construído o Morro S. Francisco, o Primeiro de Maio, no Bom Jardim, e esse pessoal foi alocado para esses locais, isso no governo João Magno. Só que aí a gente teve um problema no orçamento. Como a gente aprovava o macro, educação, infra-estrutura etc., e era a prefeitura que escolhia o que fazer, no miúdo. Aí eu levantei a polêmica: quem tem que escolher as obras somos nós, que somos conselheiros. O secretário de planejamento, sr. Lafetá, começou a boicotar a gente. Se dependesse dele, o orçamento ia acabar. Foram 4 anos lastimáveis para nós. Quando o Chico voltou, na 1ª reunião a gente levou as nossas reclamações. O Chico entendeu muito bem e a partir de 96 a gente passou a ter o direito de definir a obra. Aí passamos a ter o problema das obras passarem a acumular, não eram implementadas. Quando a gente terminou o centro, ficamos sem obra pra fazer e passamos a dar dinheiro para outras regionais. A gente mostrou pra prefeitura que não tinha sentido a gente continuar como região. Aí a prefeitura sugeriu a gente incorporar uma outra regional. Aí incorporamos o regional 5. 10 bairros: Caçula, Jardim Panorama, Caravelas, Veneza I, Veneza II, Novo Cruzeiro etc. Essa articulação ficou na minha responsabilidade, e eles viram que era o melhor. Aí nossos problemas voltaram a aumentar. O Novo Cruzeiro foi entregue com toda a infra-estrutura, que foi feita pela Cohab. Acho que o OP deve definir obras, e não custeio, que saúde é custeio. Novo Cruzeiro, Centro, Parque das Águas, Planalto e Veneza I ficaram 3 anos sem verba, e o povo não entendeu. Aí ficamos com o problema de mostrar pro pessoal que os outros bairros precisavam mais que o nosso. Aí fizemos a Caravana da Participação Popular. Com isso, nós conseguimos não levar dinheiro pro bairro que não tinha problema de infra-estrutura. Ficou na pendência somente o Panorama e Caçula. Aí investimos tudo no Caçula, e este ano zeramos os problemas de infra-estrutura do Panorama. R\$ 3 milhões é o que tinha pra gente. A gente deixou de ter dificuldade com obra e passou a ter com educação, saúde, problema social que são as creches. Nossa regional foi a 1ª a aplicar dinheiro em escola. Só que a prefeitura colocou esse valor como dos 25% da educação. E a gente falou que ele era pra ser pra obra, então que o dinheiro era extra, fora o dos 25% da educação. Aí passamos a ter problemas com o secretário de planejamento Walter Teixeira, que boicotou a gente também. O regimento até 98 era proibido pessoa de cargo de confiança

de ter cargo no conselho. Aí, atendendo uma reivindicação do prefeito, a gente tirou isso do regimento, e foi o pior erro da minha vida. Tentaram me cooptar e me colocaram num cargo de confiança. Aí a secretaria de planejamento passou a manipular os membros do conselho. Ela só não conseguiu fazer a mesa diretora da região 4 e da 3. sou presidente da regional pela 8ª vez. Quando não fui presidente, fui relator. Em função da manipulação do Walter com a Maria (responsável pelo DEOR à época relatada), que hoje é chefe de gabinete do Rodrigo (filho do prefeito), eu disse a eles: o COMPOR acabou. Deu muito problema pra mim, porque o Chico não aceitava que eu falasse isso. Que assim que ele saísse, o OP ia acabar, e não deu outra. O Apolinário (pesquisador) perguntou porque eu tinha tanta certeza que o COMPOR ia acabar. Sempre nas reuniões do COMPOR tinha briga. Eles não queriam deixar a gente falar. O Walter, a Ester e a Maria achavam que eram donos do COMPOR, e eu ia com o pessoal que eu conheço da rua do buraco, que dava a garantia de eu falar. Como eles passaram a manipular, passei a articular com o pessoal de outros bairros. Sempre contei com o pessoal de associações pra fiscalizar as obras. Mas a gente descobriu que tinha gente passando obra em área particular, na articulação com o DEOR. Eles conseguiam mobilizar uma quantidade de pessoas e eles passavam umas obras que não podiam passar. A Ester foi presidente do COMPOR e foi pior coisa que nós fizemos. Sempre achei que o povo tem que ter direito a votar e o conselheiro vai ser o voto de Minerva e também pra articular com outros pra orientar na decisão. Depois dessa briga, eles ficaram mal perante a população. A eleição do COMPOR era pra ser em julho, mas o Walter pediu pra ser depois da eleição, aí resolvi não deixar acontecer essa eleição. Aí chamei o Nelsinho (presidente da regional 3) pra só ter eleição depois da troca do prefeito. Fiz um relatório pra equipe de transição do Sebastião. Fiquei muito feliz com a reunião que o Sebastião Quintão fez com a gente, pra manter o funcionamento que o novo prefeito vai fazer, que é primeiro a população elege as obras, os conselheiros dão a primeira peneirada, e a população volta a escolher o que fazer. Me sinto contemplado, porque mostra que pelo menos eles leram meu relatório.

- Então, você ficou sabendo como vai ser o OPA, o Orçamento Popular Ampliado?

Dentro da proposta que o Rodrigo mandou pra gente, é assim: a população indica a prioridade, o que acham que precisa pra sua regional ou bairro. Normalmente, o morador escolhe mais o que é importante pro bairro dele. Aí isso vai pra prefeitura e ela faz uma primeira peneirada. Tem obra que é inviável, que é em área particular. A indicação do morador vai tá amarrada à presença e o uso do cartão de saúde. Aí vem pros conselheiros, que deliberam o que é prioridade e volta pra prefeitura pra colocar valor, e aí volta pra população no que seria o COMPOR. Porque parece que não vai ter aquela grande festa. Aí volta pra prefeitura, que já coloca seqüencialmente. Isso que o Rodrigo falou pra gente na reunião com a gente. Acho que com isso vai acabar com aquela “putaria” de só mobilizar o pessoal de uma rua só.

- Você gosta do OP?

Sou apaixonado pelo processo. Ainda tá longe do ideal, mas é por isso que eu participo.

- Pra terminar, três perguntinhas. O que é cidadania pra você?

É a pessoa saber o que ele pode, o que deve fazer em benefício da sua comunidade.

- O que é participação pra você?

É você tá, independente da sua prioridade ser aprovada ou não, você ir defender suas idéias, sabendo que nem sempre o que é prioridade pra você é prioridade pro outro.

- O que é o OP pra você?

Da forma que tava sendo conduzido, acho que não é um OP. Da forma que tá sendo proposto, aquilo é OP. Você, vendo as prioridades que você tem, a população pode definir o que vai fazer. Conseguimos incutir na cabeça das pessoas que a obra cabe aos moradores garantir que a obra continue nos outros anos.

- Você tem alguma pessoa pra indicar pra gente conversar sobre o OP?

Tem umas pessoas que são interessantes, que são vereadores que são contra o OP. Tem o Adelson Fernandes, o Crispim Elias, que é o presidente da câmara, e o Dário. Tem aquele

peçoal que sempre participou e ajudou, como o Eli Rodrigues, que tá no departamento de transportes da prefeitura, o Nardiello Rocha, que é o líder do Quintão na câmara. E eu acho que você tinha que entrevistar o Gerson Luiz dos Reis, que já foi presidente do conselho municipal. Ele é do Bethânia.

Prof. Apolinário (pesquisador do OP de Ipatinga)

Um problema do OP de Ipatinga é que ele não entendeu que é co-gestão. Ele funcionou desde o começo como espaço de reivindicação. O sentido de participação não estava claro. São os interesses privados/particularistas que funcionam nessa hora. No começo tinha um sentido de clientelismo. Participação política enquanto direito. Não ampliou a participação. Pequenos grupos. Participação vinculada com reivindicação. Quem participa são lideranças, que já faziam parte de associações. Limites da prefeitura para negociar as reivindicações. Prefeitura procurou formar os conselheiros sobre o funcionamento. Mostrava que a participação tem limites institucionais e técnicos. Dinâmica: criação dos CROs. Tinham poder de deliberação. Nas mãos dos conselheiros, mas a população podia participar. No começo, funcionou com a priorização de 3 áreas temáticas e o que fazer em cada área. A participação, em termos numéricos, cresceu pouco no começo. Falar em OP, os conselheiros tinham dificuldade de compreender, mas falando em COMPOR, eles entendem. Considerando o déficit participativo no Brasil, a participação no OP é grande. Vieram freis da Teologia da Libertação que começaram a organizar as associações de bairros, que deram base para o OP. Os conselheiros têm mandato de 1 ano, o que não deu a eles muita formação e experiência para saberem como funciona a máquina. As lideranças têm se perpetuado nos conselhos em diferentes cargos. A aprendizagem de participação não se disseminou ao restante da população. Em 1992 – discussão nacional sobre qual o modelo de participação: PT e movimentos sociais. Ipatinga: institucionalizar os conselhos? Conselhos gestores são institucionalizados – Constituição. Procurar articular mais as políticas públicas para as diversas áreas, unindo os conselhos paritários e o OP. A discussão sobre pequenas obras surge em 97. Uma forma de fomentar a participação foi a formulação dos PPA, em 98. Até 96, 32% das obras estavam realizadas. Déficit social do município e importância das obras: número positivo. O conselheiro ainda não se apropriou, não percebeu a dimensão e os limites da participação. Se o OP continuasse, poderia acabar com os vícios administrativos. Qualidade, sentido, capacidade de atendimento das reivindicações concretizadas. Do primeiro ao segundo ano, o governo se preocupou com a diminuição do número de participantes, mas aumentou. Do segundo ao terceiro, aumenta. Do terceiro ao quarto diminui. Na segunda gestão do Chico Ferramenta, o número se torna preocupação e amplia as instituições que podem participar no processo. Mudanças na Constituição levam a dificuldades ao município, que decorrem em falta de respostas para as demandas, a despeito do aumento de participantes. Mudança dos moradores do centro degradado e rua do buraco para o Planalto: precisou discutir com a comunidade local. A qualidade de vida da população melhorou, pois conquistou algumas reivindicações antigas e eles participaram do processo de mudança. Impasse do governo do João Magno – tendência em diminuir a participação. Pegando as listas de presença, a participação sempre esteve entre 200 e 600, nunca seguindo uma curva ascendente. A participação das regiões mais estruturadas, frutos da urbanização trazida pela Usiminas, tem sido muito grande. Conselheiros regionais: bairros de regiões que tinham direito a apenas 1 conselheiro, ou número baixo de conselheiros, não conseguia emplacar nenhuma obra. A prefeitura teve um papel de sensibilização quanto à destinação de obras para esses bairros, mostrando como a obra nos pequenos pode colaborar para a qualidade da obra dos grandes. Participação sofre limites quanto à aprendizagem dos benefícios que uma obra pode trazer para o todo, superando a visão bairrista, particularista. Conselheiro que fica 1 ano: não é suficiente para educar e compreender o sentido público da participação. Importância da participação do

técnico da prefeitura. Contradição quando conselheiros falam mal da prefeitura mas elogiam os técnicos. A prefeitura sempre apoiou a divulgação dos eventos. Ester – funcionária da prefeitura. Discurso favorável à prefeitura. A situação pesou quando ela se tornou funcionária. A mobilização para a participação partiu, no princípio, dos militantes do PT, mas esse perfil muda com o tempo. O OP não é paritário. Mesmo com a participação e o voto do prefeito e secretários, o peso maior fica pro lado da população. Ester – coloca panos quentes nas relações entre a população e os técnicos. Meio ingênuo. Zander Navarro – populismo de quadros. Papel dos militantes. Todos os conselheiros falam da presença da Ester como fator que dificulta o acesso aos técnicos. Entrevistando o prefeito, ele considera que no OP tem muita disputa política, porque o conselheiro pode estar querendo se eleger ou eleger alguém. Reclamações: perdeu o sentido que tinha no começo, caiu a participação – mas os números das listas não mostram isso. Como explicar o não aumento da participação? A prefeitura tutelou demais o processo, as reivindicações são muito mecânicas. Não há mais necessidades de infra-estrutura. Mas como mudar a dinâmica? Todas as vezes que se muda a dinâmica, aumenta a participação. Os conselheiros têm usado o dinheiro em áreas sociais.

- O que é cidadania para você?

Participação política, que a partir dela que se consegue cidadania econômica e social. É a grande forma de cidadania taí, no poder público. A perda de cidadania está em que não se participou do direito político. Afastou o cidadão do debate. Cidadania é essa totalidade.

- O que é participação pra você?

É a integração a um processo, qualquer um onde ocorre esse poder de interferência, de decisão, de deliberação. Porque sem isso existe presença. Participar significa poder decidir. Tem que tar organicamente vinculado à questão.

- O que é o OP para você?

É uma alternativa criada pela política pra que as pessoas pudessem interferir nos processos administrativos, no caso locais, no sentido de dar mais qualidade às administrações, mais racionalidade, objetivando, ao menos no discurso, uma redistribuição dos bens públicos, buscando inverter a lógica de urbanização e do próprio sistema político que se tornou hegemônica no lado ocidental, na democracia, na representatividade, de uma elite, baseada num corpo democrático.

Ester (membro da associação de moradores e conselheira)

- O que você achou que era o orçamento participativo?

Eu comecei brincando. Participava da associação de moradores, antes. Só fui pra participar.

- Para ver como era?

É. Primeiro a gente decidia por área, e foi do 1º ao 6º assim. No segundo, fui eleita como conselheira. Depois, quis ser presidente, de brincadeira. A gente começou a ver as obras.

- Elas demoram pra começar?

Demoram, mas a gente vê. Eu sou presidente do regional desde o 6º COMPOR. Aí, no sétimo COMPOR é que começou a definir as obras na regional.

- Agora é definição por temática ou por obras?

Agora é por obras. Quando era temática, dependia ainda dos vereadores e do prefeito. A gente passou a ter um valor por regional. O valor era definido pelos critérios de número de habitantes e problemas.

- E quem definia o que era problema?

Nós, que fazíamos levantamento e levava pra reunião. Aconteceu de algumas obras serem inviáveis. Aí, nós, conselheiros, remanejavam pra outras obras. Quando a gente viu que os problemas de infra-estrutura estavam resolvidos, passamos a cuidar de programas sociais. Os nossos conselheiros é 90% de associação de bairros. Uma coisa que ajudou foi a caravana da

participação popular. Foi o ponto mais importante do OP. A gente conheceu os problemas dos outros e ajudou a melhorar a qualidade de vida dos outros.

- Quais bairros que os problemas estavam resolvidos, e vocês resolveram tudo de infraestrutura?

Sim, cuidamos de tudo e passamos a ajudar outras regionais. Todo mundo mobiliza, escolas, associações.

- Você está sabendo que amanhã vai acontecer o lançamento do novo orçamento participativo?

Amanhã é o do OP Interativo. A prefeitura ainda não conseguiu integrar com as associações de moradores. Uma coisa que acho interessante é o ciúme da câmara de vereadores. Pediram que o prefeito acabasse com o COMPOR, que tira o poder do vereador.

- E você acha isso também?

Não, acho que é uma parceria, e eles não vêem isso. Mas a gente teve muitos vereadores que ajudaram a gente e que apoiavam muito a questão do OP. Tinha o Eli Rodrigues, o secretário de educação, Antônio Carlos. Eles já foram vereadores e ajudaram. Antônio Carlos ajudou mesmo, e o Eli participou mesmo.

- E o valor que a prefeitura manda pra ser decidido pelo OP, como é definido esse valor?

O valor é de R\$ 3,6 milhões. Ele é dividido pelas regionais com critérios, como o número de habitantes, o valor de IPTU, as áreas de lazer, mortalidade infantil, número de casos de dengue.

- Mas e o valor total, como que chega nesse número de R\$ 3,6 milhões?

O valor é a prefeitura que define.

- Como que ele é, é sempre o mesmo, ou tem alguma variação, por exemplo, quando a prefeitura arrecada mais, passa a ser mais, como é isso?

Ele aumentou com o tempo, mas não chega nem a 2% do que a prefeitura ganha. A gente acha pouco, mas em contrapartida a gente define grandes obras no PPA (Plano Plurianual de Investimentos).

- Como que é o PPA e o que você acha dele?

As obras do PPA são de reivindicação de moradores, com os movimentos de moradores. A av. Gerasa foi feita com esse movimento, desde antes do OP. Era terrível. Foi uma grande conquista no PPA. A gente construiu unidades de saúde...

- E você acha que é legal ficar o OP pra definir obras e o PPA pra definir planejamento?

É legal. Quando tinha as reuniões de avaliação, as pessoas mudavam o PPA. A gente antes não podia fazer nada... Acho positivo, a gente não sabia nem o que era receita da prefeitura. Pode melhorar, precisamos de mais informações, mas avalio como positivo.

- Como é a relação do conselheiro com o pessoal do bairro e do conselheiro com a prefeitura?

A relação dos conselheiros com o pessoal do bairro é muito cobrado pela população. Às vezes eles esquecem que a gente tem o poder de fazer. Temos algumas obras atrasadas. Temos R\$ 3 milhões de obras atrasadas, foram licitadas. A prefeitura foi na comunidade, apresentou o projeto. A prefeitura nunca faz uma praça do jeito que ela acha e faz como a comunidade quer. Acho positivo que ela não faz como ela quer. A gente vai junto com a prefeitura, ouve a comunidade, cria uma expectativa e acontece da prefeitura não concluir a obra, aí a comunidade começa a ficar descrente. A gente percebe isso não é com a comunidade. É com o pessoal das associações, os movimentos. A gente faz o meio-termo da prefeitura com a população. Os vereadores falam que o COMPOR tá tirando o lugar deles, aí falei se eles tinham coragem de fazer igual os conselheiros, que pegam o dinheiro e escolhem o que vai fazer. Mas, não é que eles gostam do OP, mas começaram a aprender. A relação do conselheiro com a prefeitura é assim: a gente sempre teve prestação de contas da prefeitura, os conselheiros podem cobrar, falar o que pensa, o que a gente acredita. Vou falar eu, enquanto conselheira, eu falava que eu não tenho partido, mas o meu partido é o PT. Se o vereador de outro partido ajudasse, ele era citado, mesmo não sendo do nosso. Os conselheiros, mesmo que não fosse atendido, podia falar. Hoje acho que ele (o novo prefeito)

vem muito de cima pra baixo. O pessoal participa quando não é como antes. Se eles ver que não é pra participar, eles dão o grito. Tá cedo pra falar, não deu tempo pra ele mostrar, tem 5 meses, tá arrumando a casa. Quero acreditar. A questão da participação popular depende muito do prefeito, mas depende mais da população. Os administradores não são bobo, não. Deixar a população definir, a responsabilidade é de quem define. Já tô pensando em sair pra descansar um pouco. Tenho 13 anos de OP.

- O que é cidadania pra você?

Pra gente realmente ser um cidadão, temos que ter todos os nossos direitos, participar das decisões, poder participar.

- O que é participação pra você?

É difícil... É muito importante, que a gente conseguiu mudar, transformar muita coisa através da participação. É uma forma de ajudar a transformar o meio que cê vive, sentindo que você é importante.

- O que é o orçamento participativo pra você?

Falar orçamento abrange muita coisa. É muito importante pra mim, pra cidade. A idéia do OP ampliado... acho que tem que ser ampliado, mas a gente ainda precisa saber outras coisas que acontecem na administração. Muita coisa que a gente não tem acesso. Porque só R\$ 3,6 milhões? Acho que podia ser muito mais. Orçamento é uma coisa muito ampla.

- Você acha que tem alguma coisa que tinha que ser falada e que você ainda não falou?

O OP em Ipatinga ajudou a gente aprender muito a ser solidário, aprendemos a conhecer a cidade. Enquanto associação de bairro, estava com a visão limitada no bairro e a gente aprendeu a ver a cidade como um todo.

Souza (jornal local)

Ajudei a fundar o PT e a eleger o Chico, porque nenhum outro jornal publicava sobre o candidato. Era conhecido como jornal do PT. Com seis meses de governo, já sabia como era o governo do PT, que foi tudo o contrário do que propôs na campanha. O COMPOR era mais "COMPRO" (ou "COMPLÔ"). Teve pouca divulgação, as pessoas não são de comparecer e participar. Os que tinham cargos na prefeitura iam pra votar também. E não tinha como controlar quem era do bairro. Eles colocavam as obras que a prefeitura queria fazer e o COMPOR aprovava o que já tva estabelecido.

- Como você vê o papel das associações de bairros?

É como o sindicato da Usiminas, que faz o que ela quer. O que era coisa boa, deixou de ser, que não é participativo.

- Não é participativo?

Não.

- O que seria participativo, pro sr.?

Se a votação desse condição de voto pra aqueles que, comprovadamente, mora no bairro.

- O sr., que foi um dos fundadores do PT daqui, chegou a falar sua opinião?

Falei, quase fui expulso numa reunião. Quando eu vi que o número de pessoa do bairro era muito menor que as pessoas da prefeitura. Falei que ele se distanciou dos compromissos que tinha assumido e das pessoas que ajudaram a eleger ele.

- O sr. acha que ele distanciou?

Do mesmo jeito que eu distanciei, e a população também distanciou.

- O sr. colocou a sua opinião no jornal?

Coloquei. Falando de COMPLÔ, e não COMPOR.

- Qual o alcance da distribuição do jornal?

O jornal é distribuído em 36 cidades. Pega Ipatinga, Fabriciano, Timóteo, Antônio Dias, Jaguarapu, etc.

- Qual é a tiragem dele?

Cinco mil exemplares.

- E onde ele é distribuído?

Em todas as bancas, clubes de serviço, padarias e farmácias. Cada cliente de publicidade ganha cinco exemplares.

- O jornal tem sessão de correspondência que as pessoas possam comentar as matérias?

Tem e-mail. Tem pessoal que escreve carta, vem de gente de outros países.

- Teve comentário do orçamento participativo?

Teve, pessoas comuns.

- Alguém da prefeitura escreveu?

Não, era por processo. Tive embate com uma promotora. Coloquei uma série de desvios de verbas na administração anterior. Superfaturamento de obras, tudo denunciado na matéria. A promotora repetiu o que o advogado da prefeitura fez.

- O que o sr. acha da postura do Diário (do Aço, outro jornal, este comercial)?

O Diário, metade dele é do Chico. A primeira associação de moradores aqui, em 1979, quem organizou fui eu. Chamava Associação dos Moradores de Ipatinga. Ajudei a criar o PT aqui. Transformou em Associação de Moradores do Bairro Iguazu.

- Quando o jornal foi fundado?

Em 29/08/81, com mil exemplares. Eu queria fazer o jornal pegar.

- O que o motivou a fundar o jornal?

Saí em 69, pela perseguição da época do governo militar, tive no Rio e em São Paulo, e voltei em 1978. Comecei a organizar as comunidades e usava os jornais locais pra publicar minhas matérias. Aí a administração viu que era melhor uma comunidade não organizada que organizada. E os jornais começaram a não publicar, porque falava que ia perder o contrato da prefeitura. Aí a gente organizou e fez.

- Quem apóia você?

Quando você peita o poder, sua vida fica um inferno. Cheguei a fazer greve de fome porque a prefeitura não me pagou a dívida, isso no governo do Chico. Não criei o jornal pra fazer uma empresa pra gerar lucro, mas pra defender a população. Hoje falta recurso pra fazer um projeto mais amplo. Só que recursos pra um jornal assim é a coisa mais difícil, porque ninguém quer uma imprensa livre. Muitos empresários que antes anunciavam no JB deixaram de fazer, porque não iam conseguir fechar negócio da prefeitura. Já teve intimidação de vir polícia na porta do jornal. O apoio que eu tenho é o conhecimento jurídico que eu tenho, com os trabalho que eu faço da Bíblia com a constituição.

- O que é cidadania, pro sr.?

Complicado, né?! Ela praticamente não existe. O direito do cidadão existe só no papel. A constituição tá cheia, mas na prática, o cidadão tá escravo do direito.

- O que é participação, pro sr.?

É o direito e dever de cada cidadão, de participar da organização da sua sociedade, mas, infelizmente, também pela burocracia e pelo uso da participação do cidadão, a participação dele torna-se quase que impossível.

- O que é o orçamento participativo, pro sr.?

Pra mim, ele seria bom se na prática houvesse a participação sem alienação do cidadão.

Fernando (morador de Vila Ipanema)

Em 1960, entrei na Usiminas e sou aposentado há 14 anos. (Sobre o massacre de 07/10/63:) Para que haja coisas boas, conquistas, é necessário que haja conflitos, mas não precisava ser tão trágico, podia ser mais justa.

- Como o sr. vê o papel da Usiminas?

Sem a Usiminas, praticamente não haveria a cidade. O primeiro prefeito de Ipatinga foi um funcionário da Usiminas, Fernando Santos Coura. Antes dele, intendente Délio Baeta,

primeiro vice-prefeito: João Lamego Neto. Primeira comissão de emancipação: Raimundo Amácio, filho é diretor da Unileste: José Edécio. Fiz parte da Sociedade Amigos de Ipatinga, 1964, que acabou. Sou associado da Associação dos Aposentados e Pensionistas de Ipatinga, que tem 7.000 associados. A Usiminas sempre promove a Semana do Aposentado.

- Como o sr. avalia a relação da empresa com o funcionário?

Normal, boa, dentro das normas da empresa.

- Como o sr. avalia a participação dos funcionários na empresa?

O funcionário participa de alguma forma. A empresa tem as equipes de melhoria. O retorno é pro próprio funcionário. Em tudo. Segurança...

- O sr. participava na reunião da associação?

Não faço parte da associação de moradores. Acho que tinha que ir muito mais gente. É difícil fazer as pessoas irem. Eu não tenho problema na minha porta, mas o bairro tem problemas e eu acho que tenho que participar pra ajudar os moradores. Fiz parte de muita coisa aqui da vila. Fiz parte do grupo de compra de lote, da Igreja Católica, do grupo de Maria, da Conferência de São Vicente de Paulo, fui representante do conselho paroquial, minha irmã deu catequese muitos anos, foi ministra da eucaristia, minha mãe fundou um grupo de apostolado de oração.

- Quando o sr. teve a primeira notícia da experiência?

Foi logo no primeiro mandato do Chico.

- Como a notícia chegou ao senhor?

Foi através das comunidades. Meu irmão acompanha desde o princípio. Ele é ministro, faz parte de associação de bairro, a esposa dele é do conselho tutelar.

- O que o sr. achou?

Achei uma coisa muito boa. Acho que ter participação no município em prioridades orçamentárias é muito importante, você vai votar as prioridades, vai escolher. Depois você não pode falar "o prefeito não fez aquilo". Ninguém pode falar além do que foi votado. Acho importante a participação do povo. O OPA, acho que não tem ampliação.

- Já participou algum outro momento?

Já. Tem bastante tempo, no outro bairro.

- Como recebeu a informação que haveria esta reunião?

Através da associação de moradores e convite deles pra participar. E como é de interesse meu, também não podia deixar de participar. A rua não tem saída pluvial. A verba pras três obras é pouquíssima.

- Teve instrução de como funcionava o processo?

Não, só seguí o processo.

- O que acha desse tipo de funcionamento?

Normal.

- O sr. conhecia os conselheiros?

Alguns, sim.

-Algun já conversou fora das reuniões?

Não. Converso é com o pessoal da associação, sobre as coisas do processo do OP.

- E na reunião, algum conselheiro explicou ao senhor?

Não. Eles falam o geral na reunião, e a gente acompanha. Se algum fala fora da reunião, fala com o presidente da associação, que é o representante dos moradores. A criação das associações é uma coisa muito importante, que é pra onde a gente pode levar nossas reivindicações.

- O que é cidadania para o sr.?

Pra mim, principal parte de cidadania é ter direito de ir e vir. Isso tá englobado no geral.

- O que é participação para o sr.?

Tem muitas formas de participação. Pode ter participação direta ou indireta. Pra mim, o importante é participar, ou diretamente ou indiretamente, porque assim você tá se inteirando de todos os problemas ao seu redor.

- O que é o orçamento participativo pro sr.?

Já falamos bastante desse OP. que talvez alguma coisa que já falei aí serviria. O OP, pra mim, é uma forma mais direta, mais correta, mais justa de resolver um problema em termos municipais. Seja obra, seja educação, seja saúde. Forma mais direta de resolver, e mais justa.

Jeferson (membro da associação de moradores e conselheiro)

Acho que Ipatinga tem um nível bom de participação.

- A população procura mais o presidente da associação?

É correto. A presidência da associação de moradores participa do conselho. Então é muito mais fácil pra população procurar a associação. Muita gente não conhece os conselheiros, apesar que já tem muitos anos.

- A associação é uma referência pra população.

É referência, a nível de administração pública. Quem trabalha com a associação de moradores tem que ir com cautela, respeito à população. Não pode ir com interesse político.

- O sr. participou nos outros anos?

Estou no COMPOR por 11 anos, 12 anos seguidos. No começo foi muito difícil. As pessoas não acreditavam. Os opositores falavam “COMPLÔ”. Não tinham conhecimento do processo. Nós, do Ideal, não podemos reclamar porque o bairro conquistou muita coisa. Não tenho vínculo com partido. Prefiro ficar sem partido e negociando com todos. O trabalho comunitário é o entendimento. A gente foi fazer a negociação sem partido, por aí que a gente conseguiu muita coisa.

- O que o sr. pode me dizer sobre o valor que é colocado para deliberação?

O valor é 50, mas o que a gente conseguiu foi fora do orçamento.

- Quero dizer sobre o valor pra toda a cidade.

A gente elaborou um projeto, que a prefeitura fez. Foi no diálogo com a prefeitura. O valor era uma porcentagem (pra cada bairro). Mas o valor total era fixo. Este ano foi diferente. Obra volumosa é estipulada no Plano PluriAnual. Existia uma porcentagem, sim. Não vi quanto é do orçamento. Mas tinha a ver com o número de habitantes. É convidada toda a comunidade. O pessoal se julgam representado e não vai, fica acomodado.

- Qual o papel da associação de moradores?

Todos os representantes públicos procuram estar junto da associação, porque ela tem poder de representar os moradores do bairro. Tudo que vem de benefício pro bairro vem pela associação. As pessoas têm acesso à prefeitura, mas aí eles perguntam se a pessoa tem ligação com a associação. A associação acaba sendo a referência junto às pessoas pra conseguir as coisas. A associação é presença marcante. É referência nacional.

- A gente sabe que existem muitas disputas de posições sobre o que vai ser bom pro bairro.

Temos a comunidade, que tem muitos grupos. Tem muitas coisas na comunidade. Quando quer alguma coisa, todos os grupos da comunidade procuram a associação. Quando parte pra cobrança de benefício do bairro, aí procura a associação.

- A prefeitura fez algum curso de formação pro pessoal da associação saber como devem proceder no COMPOR?

Alguns anos atrás teve reuniões pra detalhar como funciona o conselho. Foi uma vez. O Conselho Municipal do Orçamento de Ipatinga é lei.

- A prefeitura distribuiu algum material?

Existia. Na era COMPOR, a prefeitura queria volume e a gente queria qualidade. A administração buscava um conselheiro que fosse filiado à administração. Tem o material.

(Neste ponto ocorre a interrupção da entrevista por se ter alcançado 2 horas de conversa, e o retorno foi remarcado para outra data)

Jeferson – segunda visita

- Quando o sr. se reúne com o pessoal da associação, o que o sr. conta sobre o que foi a participação no OP?

A gente conta quem tava, cita o nome e fala que houve a indicação de acordo com as prioridades. Passa na Igreja Católica também, nas duas igrejas e anuncia. A gente relata por uns 2 minutos.

- Falava por que era importante participar no COMPOR.

Falava, pra motivar, porque quanto mais pessoas, melhor pra comunidade.

- O que é cidadania pro sr.?

É um ato de participação, participar, determinar, ter vez e voz, ter o direito de articular. Sem isso você tem uma pessoa muda.

- O que é participação pro sr.?

É ser membro de um grupo de pessoas que vai determinar, questionar um projeto, um bloco de trabalho que vai ser realizado. É estar junto nas discussões do dia a dia da comunidade perante a repartição pública.

- O que é o orçamento participativo pro sr.?

Pra mim foi um trabalho que veio dinamizado pela participação popular que eu aprendi muito com o COMPOR, que ele deu abertura pra gente se articular mais ainda. Foi aonde a gente aprendeu a viver em comunidade. Porque antes a gente conhecia outras associações, mas não era como hoje. O COMPOR é a união da participação popular. A gente vê que o OPA traz mais união no trabalho participativo.

Antônio (morador do Bom Retiro)

- Quantas vezes o sr. já participou das reuniões do orçamento participativo?

Ano passado fui em quase todas.

- E o convite para ir, como foi?

Através da associação de bairro. Eles aqui convidam. Era pra estar todos lá do bairro, porque era de interesse do bairro. Era pra estar a massa. Enquanto tem dois pra gritar, colocar 50, fica mais forte. Depois eles reclamam por fora. Tem que fazer parte pra poder reclamar. O pessoal do bairro que não vai. A associação reúne toda semana e as pessoas é que não vão. Uma vez fui numa reunião deles e o problema que levei resolveu. Aí a associação fez reunião com a Copasa e eles já resolveram. Tive sucesso. Como é bom participar.

- Qual a sua opinião do processo, desde o ano passado?

Minha conclusão foi que a participação valeu a pena até o ano passado. Mas desse ano fiquei decepcionado. Porque na mudança de governo o secretário falou que não ia fazer o que ficou decidido no ano passado, porque o governo passado não deixou dinheiro. Eles falaram um monte de coisa que ia fazer, e se fizer aquilo tudo, fica bom. Mas não vai fazer nada. Tem coisa aqui que depende de autorização da Usiminas.

- O que, por exemplo?

A reforma da Igreja, que tá empenhada por 99 anos. Mas aí, acontece que eles renovam.

- O sr. teve algum contato com o conselheiro do COMPOR?

Não. Nem sei quem é e nem sei o caminho.

- O que o sr. acha que o conselheiro deveria fazer?

Abrir um espaço pra aqueles que queriam mais notícia. Tem uma coisa que você tem que saber. A prefeitura não aceita reclamação de morador. Se algum morador chegar pra reclamar alguma coisa, eles mandam pra associação de moradores; o que eu acho que é certo, porque você imagina chegar todo mundo lá pra reclamar. Pela associação vai mais organizado.

- Quando foi lá, o sr. foi correspondido nas expectativas?

Quando fui, já tinha ouvido as anteriores, então eu já sabia. E achei muito bom. Aquilo que esperava se cumpriu. Realizou-se.

- Já procurou o pessoal da associação pra outras coisas?

Já, por causa da falta de boca nos ladrões de água, mas não foi resolvido. A associação é referência pra quando tem necessidade. Todos os que pulam a associação e vai direto na prefeitura não tem sucesso. As associações ficaram fortes quando entrou o governo do PT, porque antes não era tão forte.

- Tem pessoas da associação que o sr. conhece?

Tenho um vizinho que é da associação.

- Ele já procurou o sr. pra falar dos trabalhos da associação pelo bairro?

Pra falar a verdade, as coisas que tem que fazer pro bairro é muito pouca. Minha preocupação com o novo prefeito é cuidar do que foi feito, pra manter o que já tem.

- O que o pessoal da associação falou sobre o COMPOR?

Comentário, mesmo, não teve. Mas eu marquei presença e vi o resultado. Aquela é a única oportunidade que tem de poder falar com o prefeito, mesmo sobre outros assuntos. Encontrei com membros da associação pra mandar o requerimento pra enviar pro prefeito reivindicando os direitos. A associação imediatamente resolve. É umas coisinha que a associação resolve.

- A associação traz as informações do que faz no COMPOR?

Costuma trazer nas reuniões da associação. Mas quando é alguma coisa que eu falei, eles voltam pra mim pra dar o retorno de como tá indo. Porque tem a relação pessoal.

- O que é cidadania pro sr.?

Onde o cidadão tem direitos, ou, quando não tem, passa a ter direitos, ou deveres.

- O que é participação pro sr.?

Isso também é importante. Não quer dizer que vou vencer todas, não. É juntar todo mundo, participar, ganhar força. Estar presente. Onde não há participação não tem nada. Então, fica fraco. Naquele dia, não falei nada, mas os que tavam falando, sentiam que tinha gente na mesma direção. Dá uma força pra pessoa que tá falando, que ele não tá sozinho.

- O que é o orçamento participativo pro sr.?

É aquilo que nós fizemos, lá; que tava acontecendo, ou que não aconteceu. É aí que surgem as confusões, na hora que vai discutir o orçamento. É que faz surgir as rivalidades.

Rogério (membro da associação de moradores e conselheiro)

Pra falar do COMPOR de Ipatinga, é política pura. Jamil foi três vezes prefeito. Ele loteava a fazenda da família, cada vez que era prefeito, pra aumentar a influência dele. O Chico Ferramenta concorreu pro sindicato, depois ganhou pra deputado estadual como o mais votado, e entrou pra prefeitura. Começa o COMPOR, com o Chico percorrendo as periferias pra discutir as prioridades, junto com os padres progressistas, que sempre peitaram os poderosos, o Jamil. Foi feita a primeira conferência com a inversão das prioridades, com grande participação popular e representação, com as associações de moradores. Foi feito o levantamento dos imóveis da Usiminas, porque ela não pagava o IPTU, e ela teve que pagar o IPTU. Dentro das regionais se montou os conselhos, e os presidentes formavam o conselho municipal, chamado Instância Máxima de consulta popular. Os conselheiros decidiriam as prioridades dentro do orçamento previsto. Na medida que tinha o conselho, amarrou as perninhas do legislativo. Todas as obras levantadas e avaliadas se cumpriam. O legislativo só referendava. Isso perdurou até 2004. infelizmente, veio um da mesma classe do que foi derrubado em 1988, com um projeto evangélico igual do Garotinho, no Rio de Janeiro. O Sebastião Quintão é rico, tem fazendas que produzem café tipo exportação. Eles não aceitavam que o PT tivesse ganhado. Eles pagavam pras pessoas invadirem áreas pra desacreditar o PT. O que era aprovado, o PT cumpria mesmo, o que era aprovado. Foi assim que conseguimos mexer em Ipatinga toda. A gente aprendeu que às vezes a prioridade do

outro é muito maior que a nossa. A gente aprendeu a dialogar, a ser fraternos, solidários. A associação não tem partido nem credo, tem que receber todos. Se chegar algum inimigo, você tem que se superar e encaminhar as reivindicações, se for sério. A associação de moradores tem essa penetração. Não pode reunir com porta fechada. Ela pertence ao povo. A associação é prevista e normalizada pelo código civil, capítulo II, artigo 53, e tá contida no capítulo VIII da constituição federal.

- O sr. é secretário geral da associação de moradores do bairro?

Sou ex-presidente e hoje sou secretário geral dela. Conheço ela desde o nascedouro.

- As pessoas procuram sempre a associação quando estão com problemas?

Eles procuram com os problemas que afetam. Para a associação é bom, porque mesmo conhecendo a comunidade, não tem como andar por tudo. É bom que as pessoas alertam a associação sobre alguma coisa.

- Como é a relação da associação com o conselheiro, se é que ela existe?

Nossa associação sempre manteve conselheiros e, independente disso, sempre mantivemos nossas prioridades. Temos gente penetrada no conselho de saúde, no conselho de trânsito, gente em tudo que é lugar, sem problema, para a associação não ficar morta. Não posso falar por outras associações, mas pela que sempre participei.

- Tem algum mecanismo da associação pra falar pros moradores como foi o COMPOR?

A associação faz um planejamento que se modifica quando as coisas vão acontecendo. A gente tem uma reunião periódica que acontece todo segundo sábado de cada mês. Quando acontece alguma coisa, a gente aguarda pra falar com o morador. Quando acontece alguma coisa mais séria, a gente procura o morador. Mas o morador encontra a gente na rua e pergunta.

- Qual é a visão da associação à presença das pessoas no COMPOR?

Essa associação sempre apoiou o COMPOR 100%, numa visão de compartilhar, com diálogo. Se não tiver diálogo não tem participação popular. Porque pra discutir prioridades, tem que ter diálogo. Se não souber discutir, você roda. Nossa associação vai continuar pregando o COMPOR com a visão participativa. Vemos o COMPOR como um instrumento muito bom, em parceria com o poder público.

- Teve alguma formação sobre como vocês deveriam desempenhar o papel no COMPOR?

Sim. Quando entrei, tava na 5ª conferência.

- O que é cidadania para o sr.?

É o direito à vida na sua plenitude, de um ser humano, de um cidadão. Enquanto faltar para o ser humano aquilo que ele tem de direito, ele não é um cidadão, ele está sendo desrespeitado como cidadão, como ser humano.

- O que é participação para o sr.?

É a liberdade da expressão, a diversidade das opiniões e o fechamento de um entendimento em consenso, sem pressão ou forçada, e sim através do exercício do diálogo. Construir um acordo, um entendimento, que seja em consenso.

- O que é orçamento participativo para o sr.?

É a população, através de suas organizações civis, ter o direito e a oportunidade de definir a aplicação dos recursos públicos segundo as prioridades mais importantes que beneficiem o maior número de cidadãos, principalmente as/os que têm maior carência nas necessidades básicas.

Otávio (membro da associação de moradores; ex-conselheiro)

Fui presidente do COMPOR em 95 e em 96. Tive formação não só na base da Igreja, como também do sindicato. Eu achava que o OP era mais representativo. Tem que olhar dois lados: quer representação popular de fato ou é só pra fazer média? Como fazer o desenvolvimento a longo prazo, se no OP se vê obras pontuais. Se a prefeitura não fala o que é repasse e fala que

é tudo da prefeitura, então é demagogia, porque tem o repasse do governo federal. Quando me elegeram no COMPOR, falei que queria um regimento mais representativo, com os sindicatos, associações, Igreja. Quero crer que hoje, mais do que nunca, este é um instrumento importante pra que haja transparência no uso dos recursos. A gente percebe que é um esforço muito grande, considerando a cultura política. As ONG's tão dando uma demonstração de que, com poucos recursos, é possível fazer um trabalho um pouco decente. O trabalho voluntariado tem feito um grande trabalho. A gente vê que pelas vias de ação política institucionalizada tem um gasto muito grande de dinheiro com um resultado pequeno. Juntando o movimento popular, as ONG's, que consegue muita coisa com pouco dinheiro. A gente vê a filantropia sendo desmascarada, com lavagem de dinheiro.

- Quando estava atuante no COMPOR, como via a participação de pessoas comuns?

Boa vontade e muita falta de formação e informação; você tem duas coisas: gente bem informada que fala que não tá entendendo. É o campo da frustração, que muita gente tá interessada.

- A participação não é muito grande.

É restrita. É direcionada.

- Como?

Por uma questão política. Do arranjo político, que hoje se tem o controle sobre o morador. A escolha de quem tem a ver com ideais.

- Qual o papel do conselheiro e da associação?

Tinham papel fundamental de representar e defender suas demandas, e o conselheiro era pra auxiliar as demandas. Ele tinha o papel de autonomia. Era o exercício do entendimento muito forte neste campo.

- O conselheiro costumava voltar na base?

Tinha a interlocução muito boa, tanto do conselheiro, como das associações de voltar nas bases através dos conselhos regionais pra colocar o que era contemplado e o que não era realizado. Tinha vida própria no conselho regional nas associações e no Conselho Municipal no projeto. Havia presença forte do conselho regional nas associações moradoras. Contato maior do conselheiro com a associação. Antes de 97, eram os conselheiros que decidiam como distribuir a verba entre as regionais. Depois, cada regional já tinha definido o valor pra ser gasto. E aí houve o desgaste. As pessoas não tavam mais com aquela vontade de aprofundar a experiência participativa, tanto a associação como a pessoa individual.

- Quem era a referência para a população?

Era mais a associação de moradores de fato e é assim até hoje.

- Qual a visão do COMPOR sobre o que é participação?

Transparência na prestação de contas, da realização do orçamento em si, era essa a visão que era o objetivo.

- Teve alguma formação por parte da prefeitura para que as pessoas desempenhassem suas funções dentro do COMPOR?

Sim, com um espaço físico, lei de diretrizes, aprovação pela câmara municipal. Fontes de pesquisas, como déficit habitacional, na área de transporte, evasão escolar. A gente percebe que a atual administração quer tirar da memória aquilo que a administração do PT fez de bom.

- Na sua visão, o que a prefeitura considerava participação?

A visão da prefeitura era aproximar, mais próxima possível, do cidadão, ou dos moradores de modo geral, como algo diferente, na administração pública. Até antecipando aquilo que podia ser reivindicação. Era uma forma de tirar a especulação política.

- O sr. se sentiu contemplado pela maneira que a participação foi promovida?

Nos dois anos que fiquei, minha visão de que a gente não ia poder ter tudo aquilo que o COMPOR promovia, achei que foi mais consultivo que deliberativo. Acho que tinha que ser mais deliberativo que consultivo. É o grande desafio que vejo pro movimento popular, criar formas de ser mais deliberativo. Talvez pensar numa representatividade política com menos

vereadores, menos deputados, menos senadores. Acho que esse é um dos desafios. Outra experiência da participação popular nossa aqui foi o conhecer da máquina administrativa.

- O sr. discutia sobre o que era participação com os conselheiros?

Promovemos. O que a gente queria ver de fato, era chegar na iniciativa do orçamento municipal e o governo estadual promoveu a abertura no estado. Representei o Vale do Aço.

- Qual era a visão de participação?

A nossa era que fosse uma participação deliberativa, mas tinha circulando uma visão consultiva, porque tinha o confronto com a representação constitucional, os vereadores, deputados.

- O que é cidadania, para você?

Não é meramente ter um RG. É o exercício do conhecer, de se comprometer e se realizar. Isso é o exercício da cidadania.

- O que é participação para você?

Acho não é meramente ter a participação no OP, nas associações. Mas é ter participação de forma geral, na sociedade, na família, na organização religiosa. Enfim, em todos os segmentos. Até no pequeno, na sua própria rua.

- O que é orçamento participativo para você?

Ela é uma experiência que não pode se perder essa iniciativa e muito menos parar pelo meio do caminho. É um instrumento de grande valia, contribuição, para proporcionar informação pra conhecer sua realidade conjuntural, no campo político, econômico, social.

O entrevistado, assim como Cláudio, definiu os poderes existentes na sociedade:

Político

Trabalho

Capital

Igreja

Segurança pública

Justiça

Mídia

Para ele, estes poderes servem como instrumento de análise de conjuntura de qualquer sociedade, bastando definir quem ocupa estes lugares no lugar que se analisa. Foi-lhe passado durante um Curso de Verão na cidade de Goiânia-GO.

Fagundes (membro da associação de moradores)

O bom desse sistema é que a comunidade indica as obras que são prioridade pro bairro, e não fica na mão de vereador, que eles viam só da região deles, no interesse. O processo começou a funcionar só depois de 14 anos. É que ele só fazia as coisas do interesse dele. No lugar de fazer o que a gente queria, fazia o que a gente pedia, mas do jeito dele. Ipatinga já melhorou muito e não tem mais necessidade de obras. Antes era COMPOR e agora é OPA, a obra melhorou um pouquinho. A gente tá conseguindo muita coisa de graça. A Vila Ipanema é um dos bairros mais antigos de Ipatinga. A maioria é aposentada. No Cariru eles tão jogando dinheiro fora com esse negócio de COMPOR. Eles não tão sabendo trabalhar. Se a gente não destinar bem esta verba, a gente perde mesmo. Ano passado foi uma festa. O pessoal até brigava pra fazer as coisas.

- O que você acha do valor e da definição dele?

O antigo COMPOR, eles falavam, que era um percentual que era passado. Mas a gente aqui não concordava. É muito pouco. Agora melhorou. A gente tá querendo fazer o esquema de a prefeitura colocar alguém pra receber os protocolos das demandas das associações. Que quem conhece a realidade do bairro é o pessoal da associação. Queremos fazer um projeto de

transformar a verba da educação junto com cultura e esporte. Aí a gente ia fazer um projeto no esporte.

- Como a população vê o trabalho da associação?

Hoje ainda não temos o respaldo esperado. Por exemplo, criamos e-mail, jornalzinho do bairro, caixa de sugestão. Mas a gente vê muito pedido de ajuda. Mas, quando eles precisam de alguma coisa, participam da reunião, que é uma vez por semana. A gente tinha um jornal aqui que era muito aceito. A gente vê que muitas pessoas dentro da associação não têm estudo, mas têm boa vontade. A associação tem muita força. Perante a prefeitura, perante o fórum, perante a delegacia. Nós, que trabalhamos na associação, vimos como é o PT. A gente sofreu muito. O primeiro mandato do PT foi bom. Nos outros, acomodou. Pegou a manha.

- Como era a relação da prefeitura com a associação?

No último trabalho na área de saúde, a gente não conseguiu nada. Mas nas outras áreas a gente conseguiu, porque a prefeitura dependia da gente. Muita coisa que aconteceu aqui é escondida.

- A associação tem algum momento de falar com a população sobre o COMPOR?

Fizemos, sim, com panfleto. Chamamos a prefeitura pra poder falar. Mas como tem muito aposentado, parece que não vão.

- Qual a avaliação da associação da participação que a prefeitura permite?

A gente faz o que a gente pode. A gente procura fazer até no limite que a gente pode. A gente tem é que aproximar dos secretários. Nós queremos organizar as associações da regional nossa.

- O que é cidadania pra você?

Essa palavra pra nós aqui é pouco usada. A gente vê aqui é anormal alguém citar essa palavra. Tem gente que vai tirar um RG, uma carteira de identidade e pagar. É anormal a gente usar essa palavra aqui. Pra tirar um RG, tem que vir uma autorização de BH.

- O que é participação pra você?

Vejo assim: hoje o COMPOR, na época do PT, nos últimos anos aumentou a participação, a gente conseguia ser ouvido. Mas a gente queria que fosse com os outros órgãos públicos. A gente tem o CONSEP, por exemplo, mas não vê muito a participação em outros órgãos públicos.

- O que é o orçamento participativo pra você?

Vamos colocar assim: hoje, funciona. A associação tem condição de colocar as prioridades dos moradores, dialogando. Aqui no bairro a gente não tem tanta dificuldade, mas tem muito bairro que a coisa pega. É muito pouco dinheiro pra ser dividido. Talvez fosse melhor ter mais regionais.

- Você teria alguma coisa a mais pra colocar, antes da gente terminar?

Acho que, além das reivindicações, antes de acontecer, as regionais tinham que reunir e ver quais as prioridades de cada um. Eu abria mão pra outro bairro mais necessitado. Acho que tinha que ter uma reunião com os representantes das associações e os conselheiros, porque tem bairro com muita necessidade. Porque, no nosso bairro, hoje a prefeitura só faz manutenção.

Maria (secretaria de planejamento)

- Queria que você falasse sobre a convocação das pessoas para as reuniões. Como é feita?

Foi mais tradicional, carro de som, mala-direta, anúncios em out-door, jornal, TV, e o uso do sistema de telefones fixos. Não foi aplicado em todas as regionais. A comunidade europeia escolheu bairros com perfil socioeconômico diferenciado. A pesquisa da comunidade europeia quer ver como esses mecanismos ampliam a participação para além dos movimentos sociais (associações). A gente percebe que tem uma dificuldade muito grande em contatar a população e as associações têm esse contato mais capilarizado.

- A prefeitura promoveu algum tipo de formação pras pessoas desempenharem seus papéis no COMPOR?

A gente faz o chamado. Primeiro eles fazem as indicações das reivindicações. Aí a gente informa. É uma orientação geral pra população. Desde que colocamos a interatividade, desde 2002, todos podem votar. Teve muita resistência dos conselheiros. Mas agora todos participam. Tínhamos um manual, publicamos o regulamento do conselho. Ele tem um perfil mais técnico.

- Qual a visão que a prefeitura tem, como instituição, dos moradores e das associações?

Antes da mudança de 2002, tínhamos a presença dos conselheiros e dos representantes que tinham a função de fazer a discussão. Eles tinham que fazer a discussão com os moradores, pois são o elo entre a prefeitura e as comunidades. Não que os moradores não pudessem vir diretamente, mas os representantes têm mais facilidade. A visão da prefeitura é ter o contato direto com o cidadão.

- Através de quais mecanismos?

Este ano não foi feito. Mas vamos fazer um censo com cada morador, que vai permitir o levantamento das carências. Também eles vão poder apontar as demandas pela internet, sem precisar fazer a assembléia.

- E o representante, como vai ficar nesse modelo?

Fica mais com o perfil de fiscalização das políticas definidas.

- Eles estão participando da formulação deste modelo novo?

Não, essa mudança é feita na prefeitura. Não houve a participação da população. Mas essa discussão vai ter o momento.

- Eu cheguei a ver uma publicação da prefeitura da gestão passada, sobre o 15º COMPOR. A prefeitura pretende continuar com essa publicação?

Vai continuar esse tipo de divulgação. Esse ano, não. Houve acúmulo de obras e a prefeitura vai regularizar. Deve ser publicada ano que vem.

- E a distribuição dela é feita de que forma, pra quem?

É colocada nos postos de saúde, nos eventos da prefeitura, pra todas as entidades que participam ela é enviada.

Emerson (membro da associação de moradores e delegado)

Quando o processo começou, tinha um objetivo, mas depois mudou, porque se ia pra assembléia com as cartas marcadas. Era um referendo. Só fazia pra dizer que fez. Mas é um dos meios melhores pro povo participar. Mesmo que ele não pode decidir, mas de acompanhar e pode até mudar. O problema do povo brasileiro é que ele não é politizado, só reclama depois quando a coisa arrebenta do lado deles. A assembléia da saúde não foi quase ninguém. Na escolha do presidente do conselho da saúde, é um trabalho dirigido; eles colocam quem eles querem. Eles marcam várias reuniões no mesmo horário e na mesma data, que aí a gente não pode ir. Os secretários têm falado muito “eu”, não é “nós”. Quando falam “eu”, eu fico preocupado. Eu não falo “eu”.

- A comunidade não poderia se organizar antes e escolher os nomes, quando a prefeitura convoca, já tem o nome?

Podia. Mas nós temos um problema que as associações não são organizadas, não têm a representatividade. A gente podia chegar na associação e perguntar quem eles vão mandar, em vez deles (prefeitura) escolherem quem vai ser. Tem muita coisa que a gente não entende; precisa dos técnicos. Quando o COMPOR começou, ele tinha mais participação do povo. O povo não tá acreditando mais nesse tipo de ação. Tá esvaziando.

- O que o sr. acha da relação da prefeitura com a associação?

Com o prefeito anterior não tinha nenhum. O anterior acabou com as associações. Os vereadores acabaram com as associações por ciúme, porque é as associações que representam

os moradores de verdade. Aí a prefeitura empregou os presidentes de associações, com parente e tudo. E aí, como o cara vai brigar com o patrão? Agora, não. O prefeito atual quer regularizar a situação das associações.

- Como o sr. vê a relação das associações com os moradores?

Até hoje, você ir nas reuniões acha poucos moradores. Tem até briga pra eles ir. Quando pega no bolso deles, aí eles aparecem. Pra opinar, dar sugestão, ninguém aparece, mas pra criticar, reclamar, ninguém aparece. É muito fraca a participação. Esse governo tá querendo fortalecer as associações porque a população vai poder reivindicar pela associação. A prefeitura quer fazer assim: as escolas fazem convênio com a associação e aí tudo chega pra prefeitura.

- A prefeitura colocou pras associações o papel delas no COMPOR?

No começo, sim. Mas depois, não. No começo falava que precisava das associações e depois não. Algumas foram privilegiadas, as que eram do PT. As outras, não. Este governo tá dando tratamento igual. Eles tão querendo fazer um conselho de associações. A prefeitura vai dar a estrutura, mas quem vai comandar é o pessoal das associações. A câmara (de vereadores) vai fazer uma lei que vai dar o comodato por 99 anos.

- Os vereadores não tão chateados com as associações? Como vão aprovar a lei?

Bom, eles tão mudando o modo deles de ver, tão chegando perto das associações. Alguns eu tenho certeza que vão pedir vistas, são do PT. Porque quando pede vistas, o projeto atrasa mais.

- Como é o contato da associação com os moradores?

A associação procura sempre manter os moradores informados sobre o que está acontecendo.

- Através de que?

Do boletim que nós temos. Divulgação de jornais, som e panfleto.

- Nessas divulgações, já falou alguma coisa do COMPOR?

Não. Estamos preocupados com a dengue, que tá alta demais. Esse é o bairro com mais aposentado. Tem a parte de conscientização, de droga, segurança pública, saúde, seminário, pesquisa. É um trabalho voluntário. O esporte também, ação social, tirar carteira de identidade...

- Os moradores já perguntaram pra associação sobre o COMPOR?

Não. Eles acho que nem fica sabendo. A gente mobiliza, mas eles não... Eu não levei aquele dia lá seis?

- Como você vê o papel da associação no COMPOR?

Participei como morador e no 15º como presidente de associação. Todas associações foram participativas, mas chegou ao ponto que já estava com as cartas marcadas. A gente ia pra referendar. Participei do 1º ao 8º como morador. Não! Conselheiro. Eu vi que começou a mudar no 8º ou no 9º COMPOR. Cheguei lá, a gente começou a discutir e eu levantei pra perguntar quem era quem, e a gente viu que a maioria era técnicos da prefeitura e falei pra todo mundo sair, que só a gente dos bairros podia escolher. Eles ficavam colocando empecilhos, falando que as obras não podiam ser feitas. Chegou até eles cortar o nosso microfone. Eles queriam que a gente só desse o nosso aval, que tudo já tava escolhido.

- O que é cidadania pra você?

Boa pergunta. É os seus direitos garantidos, participar, seus deveres também. Ter seus direitos reservados, garantidos, brigar por eles, cobrar das autoridades quando tá falhando, não tá cumprindo, por aí vai. Se o Brasil cumprisse as leis que ele tem, seria um país maravilhoso. Infelizmente, não cumpre as leis. A desigualdade é muito grande.

- O que é participação pra você?

É o envolvimento com as questões do dia a dia, dos movimentos populares, as reivindicações, as questões de bairro, as questões que envolvem toda a comunidade. Participar das questões do município. Gosto muito de participar das assembléias públicas. Acho que se todo mundo participasse o Brasil seria melhor. Tem pessoas que querem participar mas têm medo de ser perseguidas.

- O que é o orçamento participativo pra você?

É distribuição de obras públicas, quer dizer, dinheiro pra execução de obras públicas, no caráter da comunidade, nas necessidades de saúde, educação, saneamento básico.

Anexo 4: Documentos de domínio público editados pela prefeitura

1. MANUAL DO CONSELHEIRO (1995)

INTRODUÇÃO

Com este manual a Prefeitura de Ipatinga espera contribuir para reforçar cada vez mais a idéia de cidadania em cada um dos moradores de Ipatinga e em especial de você, leitor, pois do nosso ponto de vista participação é poder.

Depois de tantos anos sem ter informações necessárias sobre a Administração Pública de sua cidade, a PMI põe em suas mãos um material inédito, um conjunto de informações que desmistifica, de maneira transparente, com linguagem clara e acessível, como é elaborado e executado o orçamento municipal. Isto além de acrescentar informações úteis sobre os Conselhos de Orçamento.

Se ainda assim tiver ficado algumas dúvidas, estaremos à sua disposição para quaisquer esclarecimentos.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO
Departamento de orçamento e Avaliação Sócio-Econômica

O QUE É ORÇAMENTO

O orçamento é o mais importante instrumento da administração pública. Todo ano, o município é obrigado a elaborar seu programa de trabalho, definindo previamente as receitas que espera arrecadar e estabelecendo todas as suas despesas (executivo e legislativo) e dos órgãos que o compõem. Depois de discutido e elaborado com a comunidade, o projeto de lei do orçamento é enviado à Câmara Municipal para aprovação. Ao longo do ano, a prefeitura deve executar as propostas definidas nesta lei. Estas propostas constituem, ao mesmo tempo, lei, programa de trabalho e previsão.

Por se tratar de uma lei, o orçamento tem termos técnicos e termos jurídicos e é obrigatoriamente elaborado segundo certas normas. Não conhecendo estes termos e normas, o cidadão acaba realmente se confundindo.

O orçamento é ainda uma lei cheia de números e valores que definem o quanto se pretende arrecadar (receita) e gastar (despesa).

Mas nem por isso é uma peça a ser compreendida apenas por especialistas, pois o orçamento municipal é muito parecido com o orçamento que toda família faz, todos os meses, para ver se o salário é suficiente para pagar as contas. A diferença é que a prefeitura tem que fazê-lo, como obriga a lei, de uma só vez e para o ano inteiro.

Assim, vamos supor que você pague uma empregada doméstica todo mês R\$ 70,00 de salários e R\$ 8,40 de INSS. Se a Prefeitura contratasse a mesma empregada, teria que registrar no orçamento a previsão de despesas para 12 meses, contabilizando R\$ 840,00 (12 x 70,00) de salários e R\$ 100,80 (12 x 8,40) de obrigações patronais, da seguinte forma:

MANUTENÇÃO DA EMPREGADA DOMÉSTICA

Pessoal Civil	R\$ 840,00
Obrigações Patronais	R\$ 100,80
Total	R\$ 940,80

ORÇAMENTO É PREVISÃO?

O orçamento começa a ser elaborado entre maio e julho, entra em vigor em janeiro do próximo ano e vale para 12 meses. Os valores apresentados, tanto para despesa quanto para receita, constituem uma previsão do que se espera que aconteça.

O caráter de previsão do orçamento implica que os recursos nele registrados não significam, necessariamente, recursos assegurados. Isto porque a entrada de dinheiro nos cofres públicos se dá de maneira descontínua, tanto em relação ao tempo (o recebimento de alguns tributos são quinzenais, outros mensais e até anuais), quanto em relação aos valores (os valores dos tributos são diferenciados).

Assim, a lei orçamentária é na verdade uma lei autorizativa. Os valores ali dispostos funcionam como um limite para a administração fazer os gastos e não realmente o quanto pode a Prefeitura gastar durante o ano.

Nesse sentido, o orçamento é uma previsão, o que faz aumentar a importância da participação popular na definição e fixação das metas e prioridades a cumprir.

ORÇAMENTO É PROGRAMA DE TRABALHO

Por indicar as obras e os serviços que se pretende (sic) realizar, a lei orçamentária, também chamada de **ORÇAMENTO PROGRAMA**, é o principal instrumento de planejamento administrativo, financeiro e social da prefeitura e da cidade.

Ao se elaborar o orçamento municipal, as obras e serviços a serem realizadas são programadas em forma de **PROJETOS** e **ATIVIDADES** para os diversos órgãos (sic) da administração. No orçamento, os projetos e as atividades são títulos das ações que cada órgão (sic) vai desenvolver.

Nele também está dimensionada, para o período de um ano, a destinação de recursos financeiros, materiais e humanos para sua execução.

O QUE É SUPLEMENTAÇÃO DE VERBA?

Suplementação de verba é uma parte adicional, um acréscimo ao orçamento, um remanejamento de dotação, que depende sempre de autorização da Câmara Municipal. Para corrigir eventuais alterações da previsão orçamentária, o executivo municipal pode pedir **SUPLEMENTAÇÃO** de verba à Câmara. O pedido pode acontecer assim que a proposta orçamentária for apresentada ou ao longo da sua execução.

Tradicionalmente, a suplementação tem sido requerida para recomposição da dotação orçamentária, devido aumento dos valores dos bens e serviços a serem executados.

ORÇAMENTO MUNICIPAL

O orçamento municipal é composto basicamente de duas partes: receita e despesas. A receita é todo dinheiro que a Prefeitura recebe, arrecada. E a despesa é tudo que a Prefeitura gasta, tudo que ela paga.

DE ONDE VEM A RECEITA DO MUNICÍPIO

Uma parte da receita da prefeitura vem dos impostos arrecadados diretamente junto à população (é o caso do IPTU, ITBI e de taxas diversas). A outra parte vem do que é arrecadado, no município, pelos governos federal e estadual. Resumindo, o dinheiro da Prefeitura vem das seguintes fontes:

RECEITA PRÓPRIA

É o que a prefeitura recebe diretamente da população. Por exemplo:

IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)

Pago pelos donos de casas, terrenos, apartamentos, prédios comerciais, etc.

ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza)

Pago por empresas e profissionais liberais que têm base no município, em função do que recebem de seus clientes por serviços prestados. Exemplo: um médico, um escritório de advocacia, um alfaiate, um dentista, um artista, etc.

ITBI (Imposto sobre Transação Inter Vivos de Bens Imóveis)

Pago por quem vende terrenos e construções sobre o valor da transação.

IVVCLG (Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos)

Pago pelos donos de postos de gasolina sobre o volume de vendas do álcool, gasolina, querosene, gás de cozinha e outros derivados de petróleo, no município.

TAXAS E RECEITAS DIVERSAS

São pagamentos que a população faz à prefeitura pela utilização de serviços especiais como a concessão de licenças e alvarás: habite-se, licença para vendedores ambulantes, etc. As principais taxas municipais que a Prefeitura de Ipatinga cobra são: taxa de licença, iluminação pública, limpeza urbana e taxa de expediente.

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO (Governo Federal)

O Governo Federal distribui com os municípios uma parte do bolo de impostos que arrecada. São transferências da União os seguintes impostos:

IMPOSTO DE RENDA (incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título no município) o município tem direito a 100% do total arrecadado.

IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados)

ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural) o município tem direito a 50% do total arrecadado.

O produto da arrecadação dos impostos sobre a renda proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados é devolvido a cada município, de acordo com a população, através do FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO (governo estadual)

O estado arrecada em cada município dois impostos:

IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores) o município tem direito a 50% da arrecadação feita em seu território.

ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), o município tem direito a 25% do total arrecadado. A parte de cada um é de acordo com a sua população.

CONVÊNIO

Existem projetos que são realizados no município em parcerias, com divisão de custos entre a prefeitura e o governo estadual ou federal. O dinheiro desses convênios é repassado à prefeitura, que só pode aplicá-lo em finalidade específica. Exemplos: FAE – Fundo de Assistência ao Educando, SUS – Sistema Único de Saúde, etc.

EMPRÉSTIMOS

A prefeitura pode obter financiamentos em condições especiais de juros e prazos, junto a organismos oficiais brasileiros ou estrangeiros, como a CEF – Caixa Econômica Federal ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Em situações muito especiais, pode até contrair empréstimos junto a bancos particulares.

COMO É GASTO O DINHEIRO DA PREFEITURA

Para se colocar as despesas da Prefeitura no orçamento municipal, é preciso obedecer a normas e técnicas estabelecidas pela Lei Federal 4.320. De acordo com essas normas, as despesas da Prefeitura de Ipatinga estão organizadas assim:

PESSOAL CIVIL Pagamento de salários, vantagens e gratificações aos funcionários da Prefeitura.

OBRIGAÇÕES PATRONAIS Pagamento dos encargos sociais dos servidores públicos municipais: IAPAS, FGTS, BEPREM (Benefícios da Previdência Municipal), etc.

REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS PESSOAIS Pagamento de serviços prestados à Prefeitura por pessoas físicas, sem vínculo empregatício, como a estagiários, por exemplo.

OUTROS SERVIÇOS E ENCARGOS Despesas com assinaturas de jornais e periódicos; energia elétrica e gás; fretes e carretos; aluguel de imóveis; empresas fornecedoras de água, luz, telefone, correios, etc.

TRANSFERÊNCIAS OPERACIONAIS Transferências destinadas a atender despesas correntes de autarquias e fundações instituídas pelo poder público.

MATERIAL DE CONSUMO Despesa com aquisição de material para consumo da Prefeitura e entidades subvencionadas, como: combustível, material de escritório, de limpeza, médico-odontológico, etc.

EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE Gastos com a aquisição de bens duráveis, com vida superior a dois anos, como: máquinas de escrever, mesas. Cadeiras, veículos, carteiras escolares, equipamentos de raio-x, etc.

OBRAS E INSTALAÇÕES Despesas com estudos e projetos, com aquisição de imóveis, realização de obras, construção de prédios públicos e com equipamentos incorporados como: elevadores, andaimes, ar condicionado, etc.

OS CONSELHOS

UM POUCO DE HISTÓRIA

A idéia de se reunir um grupo de pessoas num conselho, ou de se ouvir os conselhos de alguém para decidir coletivamente uma questão, é tão antiga quanto o ser humano.

Ao longo da história conhecemos diversos tipos de conselhos: desde os conselhos de anciãos de uma tribo, passando pelos conselhos de ministros de Estado, até os conselhos operários italianos, alemães, e o mais famoso deles: os SOVIETS – Conselhos Operários que atuaram na Revolução Russa em 1917.

Em Ipatinga, a experiência dos conselhos populares iniciou-se em 1989, quando a população foi convidada a participar efetivamente de mais de 40 assembleias populares, em todas as regiões da cidade, discutindo e sugerindo prioridades no orçamento municipal.

De 1989 até hoje, esta forma de administrar com democracia e participação popular vem se consolidando. Hoje a população já se organiza em diversos conselhos setoriais, como os da saúde, criança e adolescente, meio ambiente, transporte e trânsito e outros.

Em relação ao orçamento municipal a população participa organizadamente em dois conselhos: os Conselhos Regionais, compostos na proporção de um para cada 1000 habitantes, em cada uma das oito regiões da cidade. E o Conselho Municipal, composto pelos

membros titulares dos conselhos regionais (na proporção de um por 4000 habitantes) e por seis representantes da prefeitura.

Os Conselhos Regionais de Orçamento, cujos representantes são eleitos em assembleias democráticas, são a representação popular de cada região do município. Estas regiões, em número de oito, foram definidas conforme características físicas e sócio-econômicas da população.

CONSELHOS	BAIRROS
I	Das Águas, Cariru e Castelo
II	Bela Vista, Bom Retiro, Horto, Imbaúbas, Santa Mônica e Usipa
III	Cidade Nobre, Iguaçú e Vila da Paz
IV	Centro, Novo Cruzeiro e Vila Ipanema
V	Caçula, Caravelas, Jardim Panorama, Morro do Sossego, Planalto, Veneza I e II
VI	Bethânia, Canaã, Canaãzinho, Chácara Oliveira Furquilha, Granjas Vagalume, Morro do Escorpião, Pontal Alegre, Taúbas, Vale do Sol, Vila Celeste, Vila Militar e Vista Alegre
VII	Bom Jardim, Esperança, Ferroviários, Ideal, Serra Dourada e Vila Formosa
VIII	Barra Alegre, Chácaras Madalena, Ipaneminha, Limoeiro, Pedra Branca e Tribuna

FINALIDADES DOS CONSELHOS REGIONAIS

- Elaborar a proposta de sua região, com base no levantamento das reivindicações escolhidas pelas assembleias populares.
- Indicar a ordem de prioridade de cada item da proposta.
- Eleger os representantes de sua região no Conselho Municipal de Orçamento.
- Reunir-se ordinariamente, uma vez por mês, para análise da prestação de contas remetida pela prefeitura, e extraordinariamente, por convocação do presidente ou seu substituto legal.
- Solicitar anualmente da prefeitura a população estimada da regional, para determinar o número de delegados.

COMPOSIÇÃO

Cada uma das regiões é composta por um número de representantes, seguindo a proporcionalidade de um delegado efetivo e um suplente para cada mil habitantes.

CONSELHO MUNICIPAL DE ORÇAMENTO

O Conselho Municipal de Orçamento – CRO (sic) – é um órgão (sic) executivo do Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias – COMPOR, formado por representantes das oito regionais e do Executivo Municipal.

FINALIDADES DO CONSELHO MUNICIPAL DE ORÇAMENTO

- Examinar e avaliar o anteprojeto do orçamento.
- Avaliar e acompanhar a execução do orçamento e o cronograma de obras conforme as prioridades definidas no COMPOR.
- Convocar anualmente o COMPOR juntamente com a SEPLAN.
- Propor à SEPLAN as modificações no orçamento definidas pelo COMPOR.
- Transmitir à população, através dos Conselhos Regionais de Orçamento, os encaminhamentos e decisões tomadas a respeito da execução orçamentária.
- Aprovar e alterar seu regimento interno.

COMPOSIÇÃO

O Conselho Municipal de Orçamento é composto por 140 membros, sendo 134 delegados, eleitos entre os efetivos dos Conselhos Regionais de Orçamento, e seis indicações feitas pelo Executivo Municipal.

COMPOR

A instância máxima da participação popular em Ipatinga, no entanto, é o COMPOR – Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias –, realizado anualmente desde 1990 para a definição das prioridades do orçamento que a prefeitura deve realizar. Ao longo desses cinco anos, a população listou 331 reivindicações que gostaria de ver atendidas. Desse total a prefeitura já concluiu 99, ou seja, 33%, e grande parte está em andamento.

O V COMPOR, realizado em 94, organizou as prioridades em três grandes áreas: Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Saúde, e Infra-estrutura. E em cada uma delas elencou cinco ações prioritárias.

Esse processo de reagrupar a totalidade das reivindicações foi de vital importância, pois evitou aumentar indefinidamente a listagem. Serviu também para estancar o processo de frustração por parte dos conselheiros que vinha sendo registrado nos últimos anos (a prefeitura não possuía recursos para realizar todas as reivindicações acumuladas ao longo das discussões).

GLOSSÁRIO CIDADÃO

TUDO SOBRE ORÇAMENTO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Órgão governamental que gerencia, administra os negócios públicos do município de Ipatinga, segundo preceitos e normas éticas e técnicas adequadas.

ANTE-PROJETO Estudo preparatório ou esboço preliminar de um plano, de um estudo ou de um projeto a ser executado. Pode ser de uma obra, de uma viagem, etc.

ATIVIDADE Também é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa. Compreende um conjunto de operações realizadas de modo contínuo e permanente. Essas operações são necessárias à manutenção da ação governamental.

BENS MATERIAIS São todas as coisas concretas, palpáveis e que são produzidas para satisfazer as necessidades do ser humano (casa, ônibus, roupa, feijão, arroz, etc.).

CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DO MUNICÍPIO Marcas físicas, dados específicos que distinguem um município (extensão territorial, relevo, clima, altitude, condições ambientais, etc.).

CARACTERÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS Marcas específicas, dados exclusivos da cidade que a distinguem sócio-economicamente de outras (população, renda, classes sociais, cultura, etc.).

CIDADÃO Indivíduo, habitante de uma cidade no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado (no caso o município), ou no desempenho de seus deveres para com este.

CRONOGRAMA DE OBRAS Representação gráfica da previsão para se executar uma obra.

DELEGADOS EFETIVOS Aqueles que são autorizados por outrem a representá-los em caráter permanente ou efetivo. Aquelas pessoas que atuam no serviço público ou nas entidades populares eleitas ou autorizadas por alguém.

DELEGADOS SUPLENTEs Aqueles que são eleitos ou autorizados a substituírem os efetivos.

DESPESAS DE CUSTEIO São aquelas despesas realizadas pela administração pública, na manutenção e operação de serviços internos e externos, inclusive aquelas que dizem respeito a obras de conservação, adaptação e manutenção de bens móveis e imóveis e de natureza industrial.

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Quantia de verba designada, especificada no orçamento municipal, para fazer frente a um determinado serviço, material de consumo ou a uma obra pública.

ENTIDADES POPULARES Organizações ou instituições que representam diretamente os interesses do cidadão junto a órgãos públicos ou privados (sindicatos, associações de moradores, clubes de mães, grupos de jovens, grupos culturais ou ecológicos, conselhos populares, etc.).

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA Levar a efeito, efetuar, efetivar, executar o orçamento, ou seja, cumprir a lei e as diretrizes no que diz respeito às determinações do orçamento municipal.

GOVERNO Quem governa ou administra algum órgão público. No caso de um município, o governante é o prefeito municipal.

IMPOSTOS E TAXAS Tributos, contribuições, que a prefeitura arrecada de pessoas físicas e jurídicas. Refere-se a serviços prestados à população (iluminação pública, licenças diversas, etc.).

INVESTIMENTOS Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis necessários à realização de programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

LEI Regra do direito ditada pela Constituição e tornada obrigatória para que a ordem pública seja mantida numa determinada comunidade. Normas ou conjunto de normas votadas pelo Poder Legislativo e que o Poder Executivo deve seguir.

METAS Alvo, objetivo, a ser alcançado em qualquer ação que alguém ou a administração pública se proponha a fazer.

NORMAS Aquilo que se estabelece como base ou medida para realização ou avaliação das ações da administração. As normas geralmente detêm força de lei, devem ser seguidas.

OBRIGAÇÕES PATRONAIS Imposição, dever, encargo, compromisso que os patrões têm que pagar aos governos para manterem em dia tanto a situação da empresa quanto a dos empregados.

ORÇAMENTO MUNICIPAL (proposta, previsão, peça, Lei Orçamentária ou Orçamento Programa) Peça administrativa que contém o programa anual atualizado dos investimentos, recursos, receitas e despesas.

PARTICIPAÇÃO POPULAR Ato ou efeito de participar nas decisões da administração pública. A participação popular indica que o participante é originário da população e é eleito democraticamente por ela para representá-la através de conselhos populares: setoriais, regionais e municipal.

PODER Direito de deliberar, agir e mandar. Faculdade, autoridade, soberania e capacidade.

PODER EXECUTIVO Aquele que, segundo a organização constitucional do Estado, tem a seu cargo a execução das leis, o governo e a administração dos negócios públicos. Na União, o chefe do Poder Executivo é o Presidente da República; no Distrito Federal e nos Estados é o Governador; e no Município é o Prefeito.

PODER JUDICIÁRIO Poder público a quem cabe zelar com justiça pelo cumprimento da lei.

PODER LEGISLATIVO Poder Público que tem como tarefa elaborar, discutir, aprovar ou rejeitar leis, bem como fiscalizar a ação do Poder Executivo no que tange ao cumprimento das Constituições: Federal, Estadual e Municipal (Lei Orgânica).

PRESTAÇÃO DE CONTAS Demonstração dos gastos apresentados pela prefeitura a pessoas ou entidades participantes dos diversos conselhos da cidade: setoriais, regionais e municipal.

PRIORIDADES Tudo que aparece em primeiro lugar. Preferência dada a uma reivindicação popular no orçamento municipal.

PROGRAMA DE TRABALHO Exposição, plano ou projeto onde contenha detalhadamente as intenções de uma administração para realizar uma obra ou um serviço.

PROJETO É um instrumento de programação para alcançar objetivos de um programa. Compreende um conjunto de operações limitadas no tempo. Daí resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental.

RECEITA Conjunto de recursos e rendimentos econômico-financeiros, previsto no orçamento da prefeitura, destinado a cobrir os gastos necessários e as despesas previstas.

RECURSOS FINANCEIROS Dinheiro disponível na prefeitura para que ela possa cumprir, honrar seus compromissos.

RECURSOS HUMANOS Quadro de servidores da prefeitura e funcionários contratados pela administração municipal. Pessoal que a Prefeitura dispõe nos seus quadros para cumprir suas obrigações.

RECURSOS MATERIAIS Material permanente e de consumo que a prefeitura utiliza em todas as suas ações inclusive no cumprimento das prioridades orçamentárias.

RECURSOS PÚBLICOS Bens, haveres, posses que a Prefeitura dispõe em decorrência, inclusive, do saldo proveniente do exercício anterior entre receita e despesa.

REGIMENTO INTERNO Conjunto de normas e regras que reúnem, que regem, que regulam o funcionamento e o serviço interno das Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais, da Câmara Federal, do Senado, dos Tribunais, dos órgãos da administração pública e, por vezes, das instituições ou organizações particulares.

SEPLAN Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Ipatinga.

SERVIÇOS Produtos da atividade humana ou pública, que, mesmo não sendo um bem material, satisfaz uma necessidade humana (transporte, educação, saúde, cultura, etc.).

TERMOS JURÍDICOS Modos, procedimentos, ações específicas ligadas ao Direito e às Leis.

TERMOS TÉCNICOS Modos, procedimentos, ações, relações técnicas específicas sobre um determinado assunto.

TRIBUTOS É a receita derivada, instituída pelas entidades de direito público. compreende os impostos, taxas e contribuições nos termos da Constituição Federal e das leis vigentes em matéria financeira.

BIBLIOGRAFIA

A LEI 4.320 COMENTADA

JUNIOR, J. Teixeira Machado e REIS, Heraldo da Costa, 22ª ed, IBAM, RJ, 1990.

ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Programa Municipal, IBAM, 1980.

NOVO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA

HOLLANDA, Aurélio Buarque, Ed. Nova Fronteira.

ORÇAMENTO 1995 – Participação Popular V COMPOR

Apostila, PMI, 1995.

2. Revista do COMPOR (1998)

A CIDADANIA COMO SOLUÇÃO POLÍTICA

Prezado(a) Amigo(a),

É com imenso prazer que apresentamos, nesta revista, este histórico do Orçamento Participativo, bem como, os resultados do 8º Compor.

O objetivo desta publicação é fornecer as informações necessárias para que as metas do 8º Compor sejam acompanhadas por todos. A democratização das informações é um componente essencial da cidadania.

Nesses nove anos de experiência de participação popular, nossa jornada nos ensinou muito. Ficou cada vez mais evidente a necessidade do estado brasileiro sofrer uma profunda reforma, que o torne um instrumento apto para executar políticas sociais, para investir pesadamente em Educação e Saúde, para promover o desenvolvimento com qualidade de vida.

Infelizmente, as esferas do governo federal e estaduais que detêm o poder real são ainda completamente isoladas do povo, tornando-se facilmente reféns de pequenos grupos de interesse.

Os números apresentados pelas contas nacionais – o balanço de pagamento negativo, a gigantesca dívida pública interna, a taxa de juros atualmente praticada, a verdadeira

destruição em massa da agricultura brasileira – são assustadores e em alguns casos, comprometedores do futuro do país.

A estabilização da moeda não trouxe consigo crescimento econômico ou distribuição de renda. Pelo contrário, o desemprego e a exclusão social crescem a olhos vistos.

Este quadro poderia ser alterado, caso as diretrizes governamentais fossem outras, caso a democratização da sociedade tivesse ido mais avante.

Os obstáculos neste sentido são muitos. Pesa, antes de tudo, a humildade do povo brasileiro, que só agora, através de experiências como a do Orçamento Participativo, vem rompendo com a tradição clientelista da política brasileira. Por outro lado, a própria estrutura estatal é um obstáculo à participação popular, à transparência e à eficiência administrativa. Lentidão, papelada, burocracia em excesso, enormes gastos administrativos, centralização das decisões e desmotivação dos servidores, tornam os serviços públicos um verdadeiro suplício para o cidadão e acabam por comprometer a qualidade de vida da população. A inoperância estatal fortalece, em última análise, a posição daqueles que preconizam a tese do Estado mínimo.

Essa máquina de dominação burocratizada e emperrada tem que mudar para melhor servir à população.

Este é o principal papel que está sendo cumprido pelo Orçamento Participativo: aproximar o Estado do cidadão, demonstrar o que funciona e o que não funciona na máquina pública, deixar claro quais são os nossos pontos falhos, clarear o custo das nossas atividades mais importantes, desmitificar o autoritarismo administrativo, disfarçado muitas vezes numa chuva de regras, normas e regulamentos.

Muito mais que ouvir o cidadão, o Orçamento Participativo transforma-se num poderoso instrumento de transformação do aparelho de Estado, apontando, inclusive, em alguns casos, para mecanismos de auto-gestão.

Nossa experiência em Ipatinga caminha neste sentido. Os conselhos setoriais, combinados com os conselhos regionais e municipal de orçamento forçam a administração a trabalhar para o munícipe e não para si própria. Obrigam-nos a refletir sobre o resultado das nossas atividades, a preparar e a transmitir informações sistematizadas. Facilitam a avaliação, controle e a participação do cidadão.

Numa conjuntura adversa como a que vivemos hoje, onde as receitas municipais estão em queda e somos obrigados a conviver com o aumento da miséria e da exclusão social, tais experiências são ainda mais importantes porque apontam uma alternativa de trabalho e de prática política àquela dominante na sociedade.

Aqui em Ipatinga, somos capazes de demonstrar que a participação popular torna o Estado mais eficiente; é um antídoto contra a demagogia; é um ato decisivo de cidadania, capaz de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população.

Apesar das dificuldades, nosso município tem apresentado melhoria em todos os indicadores de qualidade de vida.

Por isso, temos muito orgulho do povo da nossa cidade, construtor dessa experiência, que tornou-se um exemplo para o Brasil.

Chico Ferramenta
Prefeito Municipal

CONSELHOS ATUAM NOS SETORES ESSENCIAIS

A partir da implantação do Orçamento Participativo, o envolvimento da comunidade nas decisões municipais foi tornando-se mais direto e específico pela criação de vários conselhos e comissões populares. Hoje, setores públicos essenciais como saúde, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente, entre outros. São acompanhados e fiscalizados

por representantes eleitos, diretamente, pelos moradores da cidade, que também participam do planejamento junto com a administração municipal.

Como o orçamento é o centro nervoso da administração pública, sendo ponto de convergência de todos os assuntos do governo, os conselhos orçamentários são os mais importantes no processo de participação popular, “dando transparência no gerenciamento de um mecanismo que, tradicionalmente, no Brasil, sempre foi manipulado por minorias”, recorda o secretário municipal de Planejamento Antônio Nahas Júnior. Só para ilustrar, ele cita o famoso escândalo dos “anões do orçamento”, que praticaram os mais variados crimes de desvio e malversação do dinheiro público durante o governo do Presidente Fernando Collor de Melo.

Em cada uma das oito regionais – conjuntos de bairros geograficamente próximos – da cidade há um Conselho Regional de Orçamento-CRO com representantes eleitos na proporção de um para cada mil moradores. Ao todo, são mais de 400 conselheiros, efetivos e suplentes. Dentre os efetivos são escolhidos os membros do Conselho Municipal de Orçamento-CMO, na proporção de um para cada 10 mil moradores da cidade. São 107 conselheiros, incluindo o prefeito Chico Ferramenta e sete representantes da administração municipal.

A eleição dos conselhos ocorre na fase preparatória do Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias-Compór. Durante o congresso, os conselheiros defendem a inclusão das obras e serviços de interesse de suas regionais entre as prioridades definidas para o orçamento municipal. Em seguida, eles passam a acompanhar e fiscalizar a execução desses itens, através de visitas de campo, de reuniões periódicas para prestação de contas com a equipe de governo da prefeitura e de novas discussões com a população das regionais. A diretoria do CMO também é escolhida no Compór, entre os 65 membros efetivos.

INSTITUCIONALIZAÇÃO – Em 1993, a Câmara Municipal aprovou a reforma administrativa, que institucionalizou os conselhos regionais e municipal de Orçamento, assim como todos os demais conselhos municipais que passaram a ser órgãos administrativos da prefeitura. Para o atual presidente da Câmara, Laerte Malta Maciel, que também era vereador na época, os conselhos significam a “valorização da comunidade”, que ganha o direito legítimo de discutir com os poderes públicos e alcançar seus objetivos. No ano seguinte, durante o 5º Compór, a plenária aprovou duas resoluções, criando o regimento interno do congresso e dos conselhos e oficializando a divisão das regionais orçamentárias.

Conforme deliberação do 8º Compór, em 1997, foram feitas alterações nos conselhos de orçamento e no próprio congresso, que vigoram a partir deste ano. A resolução única foi desdobrada em três regimentos independentes: do Compór, dos Conselhos Regionais e do Conselho Municipal de Orçamento. As mudanças já afetam o processo de indicação de delegados para o 9º Compór este ano. Os conselhos setoriais, associações de moradores, clubes de serviço, entidades de classe e associações diversas deverão eleger seus delegados em assembléias convocadas especificamente para este fim, com registro em alta a ser apresentado no momento da indicação para o congresso orçamentário. Pelo novo regimento interno do CMO, os novos conselheiros eleitos em 98 terão dois anos de mandato.

Também foi modificada a divisão das oito regionais orçamentárias de modo a adequá-las às alterações provocadas pelo projeto Novo Centro, que envolve vários bairros e criou o Planalto II para reassentar as famílias retiradas das áreas de risco próximas ao Ribeirão Ipanema. A redivisão vai ainda atender melhor aos critérios de semelhança entre as características físicas, econômicas e sócio-culturais dos bairros.

CONSELHOS SETORIAIS – A partir deste ano, o trabalho dos conselheiros orçamentários será feito em conjunto com os conselhos setoriais, em busca de uma integração maior das diversas organizações populares. A intenção é fazer com que cada conselho, mesmo atuando em sua área específica, tenha uma visão global da ação do governo e do desenvolvimento da cidade em todos os seus setores.

O Conselho Municipal de Saúde começou a funcionar em janeiro de 1991, através da Lei 1.163 e é constituído por 28 conselheiros, representantes dos usuários, servidores municipais e do setor privado de saúde. As reuniões são mensais e a atribuição do conselho é atuar na formulação, acompanhamento, fiscalização e controle da execução da política de saúde no município.

Há ainda as Comissões Locais de Saúde, criadas em março de 1989, nos bairros onde existem Unidades Básicas de Saúde. Cada comissão é constituída por dois usuários, eleitos em reuniões específicas e por dois representantes da prefeitura. A função das comissões é discutir e buscar soluções para os problemas dos bairros atendidos, além de informar à população local sobre o funcionamento e a organização da unidade de saúde e os problemas da comunidade.

Em 1997 entrou em funcionamento o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente-Codema, criado através da Lei 1.475 de 91. É constituído por 36 conselheiros ligados aos diversos segmentos da sociedade, que se reúnem quinzenalmente. Tem como principal atribuição fiscalizar e deliberar sobre as questões ambientais no município, bem como fazer cumprir as diretrizes aprovadas na Conferência Municipal do Meio Ambiente.

Com 24 membros, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi criado em julho de 1993, pela Lei 1.260, para formular e acompanhar, junto ao poder público municipal, a política de atendimento à infância e adolescência. As reuniões são mensais, como as do Conselho Municipal de Assistência Social, instituído em dezembro de 1995, através da Lei 1.422, e que possui 24 conselheiros, representando diversas entidades públicas e privadas. O conselho visa propor critérios para a programação financeira e orçamentária do Fundo Municipal da Assistência Social, apreciar os contratos e convênios e formular a política de atendimento do município.

Por fim, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, criado em março de 1996, através da Lei 1.438, é constituído por 14 conselheiros para fiscalizar e controlar as aplicações dos recursos destinados à merenda escolar, participar da elaboração do cardápio e acompanhar e fixar critérios para a distribuição da merenda nas escolas e entidades filantrópicas. Reúne-se todo mês. Estão em fase de criação mais três conselhos municipais: o de Transporte e Trânsito, o de Turismo e o de Defesa dos Interesses Difusos.

3. Revista do COMPOR (2004)

EDITORIAL

A revista COMPOR – Com você. Por você – é um marco importante que vem apresentar os resultados de uma administração moderna, democrática e participativa.

Uma iniciativa editorial que se propõe a levar o leitor a percorrer 16 anos de história, no qual a modernidade política associada à ousadia de acreditar e contar com a participação efetiva da população mostra bons resultados.

Na etimologia da palavra, Compor é: *formar ou construir de diferentes partes; produzir; inventar; dar feitio ou forma a; transformar; harmonizar; conciliar; recompor.*

Compor em Ipatinga vai além. O Orçamento Participativo tem sido ao longo dos últimos 16 anos, quando foi implantado, um dos principais instrumentos da administração pública, sugerindo e orientando as ações do Executivo Municipal.

Seja por meio das reuniões plenárias, das caravanas populares e até mesmo pela internet, no *Portal do Cidadão* (www.ipatinga.mg.gov.br/compor), o objetivo das ações é promover a transparência na gestão pública, garantir a participação de toda a população na definição das prioridades do governo, acompanhar a aplicação dos recursos públicos e, além disso, o cumprimento de prazos assumidos.

Esse modelo extrapolou as fronteiras de Minas e ganhou reconhecimento nacional e internacional, premiado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela Fundação Ford, no programa “Gestão Pública e Cidadania”. Além disso, Ipatinga foi a única cidade da América

Latina incluída em um estudo da Universidade de Harvard, que trata de inovações tecnológicas para a área governamental, e convidada a apresentar sua experiência no “5º Fórum Global de Reinvenção do Governo”, realizado no México. Recentemente, a convite do governo, foi apresentada a experiência do Orçamento Participativo em Seminário no Chile, onde participaram também argentinos e colombianos.

Leia e conheça um pouco mais sobre os resultados de uma experiência que transformou Ipatinga em uma das melhores cidades do País para se viver.

MARCA DE TRABALHO E PARTICIPAÇÃO

A participação popular é a principal marca do governo de Ipatinga e o grande diferencial em relação à maioria das cidades brasileiras. É sobre essa base, e com um trabalho de equipe e parceria, que nos últimos anos temos construído uma cidade melhor para se viver, mais alegre, com mais oportunidades de emprego, onde educação e saúde sejam direitos de todos e a qualidade de vida, uma marca.

Tendo a população como parceira, fica mais fácil governar e implantar um novo modelo de governo em que todos tenham espaço para apresentar suas reivindicações e discutilas. Por isso Ipatinga é um modelo para o País. A democracia é a maior lição que podemos dar ao País. Aqui, os moradores participam das decisões e ajudam a construir uma cidade plural, com novas oportunidades para todos e cada vez com mais qualidade de vida. Isso é também uma lição de cidadania.

A marca da participação popular, símbolo de trabalho e de um futuro melhor, está presente em todas as obras e ações desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Ipatinga. Saúde, saneamento, infra-estrutura, meio ambiente, educação, desenvolvimento econômico, participação popular e cidadania são alguns dos ingredientes da nossa receita de qualidade de vida.

A inversão de prioridades foi o ponto de partida para a construção de uma cidade melhor como temos hoje. Na saúde, por exemplo, em vez de privilegiar apenas o combate à doença, como no sistema tradicional, optamos por investir em prevenção. Quanto mais o cidadão tiver acesso aos serviços e espaços públicos, maior será a sua qualidade de vida.

Os resultados dessa política são surpreendentes. Ipatinga é hoje uma referência nacional em várias áreas, a começar pela participação popular em todas as instâncias de decisão do futuro da cidade. Foi assim que alcançamos índices como 127 metros quadrados de área verde por habitante, taxa de mortalidade de 12 para 1.000 nascimentos, índice de dentes cariados, perdidos ou obturados (CPOD) de 0,44 por criança de até 12 anos de idade, 98% de pavimentação urbana e taxa de analfabetismo de 6,5%.

As entidades e conselhos que atuam no município, ajudando a Prefeitura a definir os programas e prioridades para cada área, são outra força, uma importante ferramenta de gestão pública. Os moradores conhecem melhor os problemas de suas ruas, seus bairros, e têm sido importantes na definição das prioridades do município. É assim em relação ao Orçamento, ao Plano Plurianual de Investimentos e a tudo que diz respeito à vida da cidade.

Além de ter a população como parceira, o poder público vem dando demonstrações de maturidade por meio de parcerias com entidades e organismos nacionais e internacionais. Essas parcerias foram decisivas para a viabilização de grandes e importantes obras, como o Água Limpa, que fez do município o primeiro de seu porte, na América Latina, a contar com um sistema de tratamento de 100% do seu esgoto doméstico. Outra obra que traz a marca da parceria é o Viver Melhor – Habitar Brasil/BID, que mudou a realidade do bairro Bethânia com intervenções físicas e programas de geração de renda e emprego.

Dá prazer morar em Ipatinga.

CECÍLIA FERRAMENTA
Deputada Estadual

4. REGIMENTO 14º CONGRESSO MUNICIPAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS – COMPOR

O Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias constitui a instância máxima de deliberação da participação popular.

Objetivos:

- Referendar as prioridades eleitas pelos Conselhos Regionais de Orçamento;
- Appreciar e deliberar sobre a prestação de contas do Plano Plurianual.

Composição:

De acordo com a Resolução nº 006, de 29 de agosto de 1988, são Delegados Efetivos com direito a voz e voto:

- Prefeito e o Vice-Prefeito;
- os Conselheiros efetivos que compõem os Conselhos Regionais de Orçamento;
- todos os Secretários Municipais;
- todos os Vereadores;
- 05 (cinco) representantes de cada Conselho Municipal instituído;
- 01 (um) representante de cada Associação de Moradores;
- 01 (um) representante de cada Clube de Serviços;
- 01 (um) representante de cada Entidade de Classe;
- 03 (três) representantes da Associação de Deficientes Físicos.

São Delegados Suplentes, com direito a voz:

- Os Conselheiros Suplentes dos Conselhos Regionais de Orçamento, eleitos em assembléias populares para o biênio/2003-2004.

São observadores, com direito a voz:

- Todo cidadão interessado em participar das discussões, indicado por Entidade ou Associação de Moradores.

São visitantes no 14º COMPOR:

- Todo cidadão presente, que não tenha sido indicado por nenhuma entidade.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Só poderão participar dos trabalhos do 14º COMPOR delegados, observadores e visitantes credenciados, sendo que os efetivos deverão estar munidos de crachás e cartão de votação, que são intransferíveis.

O credenciamento dos delegados, observadores e visitantes será de 14:00 às 16:00 horas do dia 13 de Setembro de 2003.

Se até às 16:00 horas, no encerramento do Credenciamento, não estiverem presentes todos os conselheiros efetivos, o Presidente de cada Regional Orçamentária, terá 60 minutos para substituir os faltosos pelos seus suplentes.

Após o encerramento do Credenciamento, a coordenação dos trabalhos apresentará aos presentes um relatório com o número de efetivos, suplentes, observadores e demais presentes.

A Administração poderá indicar técnicos para assessorar os trabalhos com direito a voz, quando consentida pela mesa diretora do Congresso.

DOS TRABALHOS

A mesa Diretora do Congresso será constituída por:

- Prefeito Municipal;
- Presidente da Câmara Municipal de Ipatinga;
- Presidente do Conselho Municipal de Orçamento;
- Secretário Municipal de Planejamento;
- Vice-Prefeito;
- Relator do Conselho Municipal de Orçamento.

PROGRAMAÇÃO 14º COMPOR

Sábado, 13 de setembro de 2003

- 14:00 – Credenciamento
- 16:00 – Abertura
- 16:30 – Palestra sobre Responsabilidade Fiscal – Administração Fazendária
- 17:00 – Discussão e revisão do P.P.A
- 18:00 – Apresentação do site da SESUMA
- 18:30 – Intervalo
- 19:00 – Referendo das prioridades eleitas pelas Regionais Orçamentárias
- 19:30 – Revisão do Regimento do CMO
- 20:00 – Premiação Copa COMPOR
Show Cia da Viola

Anexo 5: Documentos de domínio público editados por entidades privadas

1. Jornal Diário do Aço nº 7648, de 25/06/2004

COMEÇA O 15º COMPOR – População de Ipatinga define a aplicação dos recursos hoje e amanhã.

IPATINGA – A população novamente vai definir a aplicação dos recursos públicos. Pela décima quinta vez, a Prefeitura e o Conselho Municipal do Orçamento realizam o Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR).

RECURSOS

A Prefeitura Municipal destinou este ano R\$ 3,6 milhões para investimentos em obras de infra-estrutura – pavimentação de ruas, instalação de iluminação, construção/reforma de praças, construção de escadarias, instalação de equipamentos de lazer, dentre outras obras. No COMPOR serão discutidas também as principais linhas de investimentos que se traduzem nas grandes obras, programas e serviços executados na cidade como um todo, além do Plano Plurianual e o Plano Diretor.

DIFERENCIAL

O Orçamento Participativo de Ipatinga é um dos mais completos do País, com sugestão de obras, além de possibilitar à comunidade consultas (com foto) e fiscalização. A experiência do Orçamento Interativo de Ipatinga, além de outros serviços disponibilizados pelo site da Prefeitura Municipal (www.ipatinga.mg.gov.br), obteve reconhecimento também no exterior.

Participação no processo de construção da cidade

IPATINGA – A maior obra do COMPOR é a participação da comunidade e a consciência adquirida pelas pessoas da importância de cada um no processo de construção da cidade. A

verba do Orçamento Participativo é distribuída entre as nove Regionais seguindo um cálculo que leva em consideração mais de 20 critérios de ponderação. Assim, busca-se uma distribuição mais justa do dinheiro.

Segundo o secretário de Administração Municipal, Nathaniel Pereira, em Ipatinga pode-se perceber um cidadão soberano, um cidadão capaz de fiscalizar a execução orçamentária e acompanhar tudo o que foi definido nas assembleias do COMPOR. “A Secretaria de Administração, junto às demais, participa do processo de contratação dessas obras, por meio de o processo licitatório (sic). Tudo é feito com total transparência e seguindo a legislação que rege a contratação dos serviços de obras públicas”, observou.

CRITÉRIOS

São usados como critérios de ponderação a população de cada Regional, renda per capita, carência de pavimentação e de área de lazer, coleta de lixo e IPTU. Os recursos a serem utilizados no próximo ano para realização de obras específicas para cada Regional foram aprovados pelos presidentes dos Conselhos do Orçamento. Na festa da democracia a comunidade vai referendar as indicações das obras eleitas nas assembleias preparatórias.

O responsável pela Controladoria Geral da Prefeitura, Jorge Farizeu, garante que os recursos para as próximas obras já estão destinados e planejados. “Um dos compromissos da Administração Municipal com o COMPOR é disponibilizar os recursos destinados à realização das obras indicadas em 2004. a população participativa é quem determina os rumos do município”, ressaltou.

Segundo o secretário de Governo e Ação Social, José de Paula, as próximas prioridades do COMPOR sinalizam para as questões sociais. “Temos uma experiência positiva na Regional 07, onde foram priorizadas as necessidades na geração de emprego e renda. Há uma compreensão natural da comunidade, que após usufruir uma estrutura adequada, o próximo passo deve ser trabalhar a questão social, que é um dos principais problemas ainda por resolver em todo Brasil”, observou.

Regionais indicaram 160 obras

IPATINGA – De acordo com a secretária de Fazenda e Planejamento da Prefeitura, Silvana Andrade, as regionais indicaram aproximadamente 160 obras. “No 15º COMPOR, um marco na história de participação popular de Ipatinga, vamos referendar tudo o que foi decidido nas Assembleias Regionais e fazer o encaminhamento dessas prioridades para o orçamento de 2005, além de um balanço do Plano Plurianual”, afirmou.

A secretária de Fazenda e Planejamento acrescenta que a experiência do COMPOR consagra da importância (sic) da participação popular na administração de Ipatinga. “Temos que agradecer a todos os cidadãos, pois o COMPOR é uma semente que se transformou numa grande árvore. É irreversível. Não há como Ipatinga administrar sem a participação popular”, acrescentou, reforçando que o COMPOR é a soma dos interesses da população com os da administração.

Durante as assembleias foram reunidas cerca de cinco mil pessoas e o resultado foi considerado extremamente positivo pela diretora do Departamento de Orçamento, Andréa Lage. “A participação popular faz parte da cultura dos moradores de Ipatinga”, destacou. Ela considera o COMPOR o principal fórum de debates e definição das políticas do município.

Como sempre acontece, durante a fase preparatória a Prefeitura instalou terminais de computadores nas nove regionais, no Shopping e no hall da PMI para que as pessoas pudessem fazer suas indicações. “Mais que estimular as indicações, praticamos a inclusão digital. Quem não tem computador em casa teve a oportunidade de participar naturalmente e ter contato com o mundo digital”, explicou Andréa Lage.

De acordo com a resolução 06, de agosto de 1998, são delegados efetivos no COMPOR, com direito a voz e voto, os representantes efetivos dos Conselhos Regionais de Orçamento; o prefeito e o vice-prefeito; todos os secretários municipais e vereadores; cinco representantes dos Conselhos Municipais instituídos (Saúde, Meio Ambiente, Orçamento, Criança e do Adolescente, Assistência Social e Educação). Têm direito a voz e voto no

COMPOR um representante de cada Associação de Moradores, desde que reconhecida por lei, um representante de cada clube de serviço, um representante de cada entidade de classe e três representantes indicados pela Associação de Deficientes Físicos.

2. Jornal da Associação de Moradores do Bairro Cariru – AMBC, de maio de 2005

EDITORIAL

Até aqui chegamos com a mesma determinação e o dever cumprido, na premissa de defender os interesses dos moradores do bairro Cariru desde abril de 1999. nas tomadas de decisões acertamos e erramos, sempre pensando no melhor, na certeza de que não ficamos de braços cruzados. As associações de moradores têm o papel de representar a vontade dos moradores, sempre pautada no equilíbrio, através da manifestação da maioria. Quem executa as melhorias para o bairro é o poder público e somos confundidos com o executor. Nós, das associações, levamos de forma concentrada as reivindicações dos moradores e através de uma previsão orçamentária, as melhorias ou obras são executadas. Se quisermos avançar, precisamos estar unidos e assumirmos os riscos juntos, o que a maioria das vezes não acontece, pois na hora “H”, o que se ouve é que *a associação é a responsável*.

Ao despedir-me (o mandato da atual diretoria encerra-se no mês de junho de 2005) não quero fazer deste momento um adeus, mas estarmos juntos defendendo a nossa comunidade, mesmo com as críticas daqueles que não fazem nada e só sabem reclamar.

Um abraço fraternal. Aladilson Cruz Martins – Presidente da AMBC.

Anexo 6: Quadro das Respostas sobre o que é Cidadania, Participação e Orçamento Participativo.

LEGENDA:

P – Participar (15 citações)

DL – Diálogo, opinar, expressar, ter voz (12 citações)

D – Direitos e deveres (11 citações)

C – Comunidade, redor, sociedade (11 citações)

DC – Decisão, interferir, deliberar (10 citações)

B – Bem comum, bens públicos (7 citações)

CD – Cidadania, cidadão (7 citações)

CS – Conhecer, consciência, informar-se (4 citações)

PO – Política (3 citações)

RD – Rivalidades, discussões (3 citações)

DV – Dinheiro, valores (3 citações)

R – Resolver problema (1 citação)

Amarelo = Ramo Jane

Verde = Ramo Lúcio

	CIDADANIA	PARTICIPAÇÃO	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
Cláudio	Expressar vontade. Usufruir dos benefícios da sociedade. DL – C	Dar opinião, discutir, chegar num bem comum. Ser atendido, atender ambas as partes, equilíbrio. RD – B – DL	Reunir em torno de “decisões” já definidas pelo poder público, manter a população sob domínio, fazer política. DC – PO
Érica	Participação da população como agente de decisão. Exercer direito e dever. DC – P – D	Direito a voz e voto. Direito a interferir. DC – DL – D	Participação da população em todas as áreas da administração. Colocar o orçamento municipal pra população avaliar e decidir. DC – P
Marcos	A pessoa saber o que pode e deve fazer em benefício da comunidade. C – B – CS	Ir defender suas idéias. DL	Ver as prioridades que você tem e definir o que vai fazer. DC
Apolinário	Participação política, para se conseguir cidadania econômica e social. P – PO – CD	Integração a um processo com poder de interferência de decisão, de deliberação. “Participação significa poder decidir”. P – DC	Alternativa criada pela política para as pessoas interferirem nos processos administrativos para dar mais qualidade às administrações, mais racionalidade, objetivando redistribuição dos bens públicos, inverter a lógica de urbanização e do próprio sistema político. DC – PO – B
Ester	Ter todos os direitos. Participar das decisões, poder participar. D – P – DC	Forma de ajudar a transformar o meio que se vive, sentindo que você é importante. C	É uma coisa muito ampla. –
Souza	Praticamente não existe. Direito só no papel. O cidadão tá escravo do direito. D – CD	Direito e dever de cada cidadão, de participar da organização da sua sociedade. Pela burocracia e pelo uso da participação do cidadão, a participação torna-se quase impossível. D – P – C – CD	Seria bom se na prática houvesse a participação sem alienação do cidadão. P – CD
Fernando	Ter direito de ir e vir. D	Pode ter direta ou indireta. O importante é participar, ou diretamente ou indiretamente, porque assim você tá se inteirando de todos os problemas ao seu redor. P – C – CS	É uma forma mais direta, mais correta, mais justa de resolver um problema em termos municipais. R

Jeferson	Ato de participação, participar, determinar, ter vez e voz, ter o direito de articular. Sem isso você tem uma pessoa muda. P – DL – D	Ser membro de um grupo de pessoas que vai determinar, questionar um projeto, um bloco de trabalho que vai ser realizado. Estar junto nas discussões do dia a dia da comunidade perante a repartição pública. DL – DC – C	Trabalho dinamizado pela participação popular. Deu abertura pra gente se articular mais ainda. Aonde a gente aprendeu a viver em comunidade. O COMPOR é a união da participação popular. P – DC – C
Antônio	Onde o cidadão tem direitos. Quando não tem, passa a ter direitos, ou deveres. D – CD	Juntar todo mundo, participar, ganhar força, estar presente. Onde não há participação não tem nada. Então, fica fraco. P	É aí que surgem as confusões, na hora que vai discutir o orçamento. É que faz surgir as rivalidades. DL – RD
Rogério	Direito à vida na sua plenitude. Enquanto faltar aquilo a que se tem direito, não é cidadão, está sendo desrespeitado como cidadão. D – B – CD	Liberdade de expressão, diversidade das opiniões e entendimento em consenso, sem pressão ou forçada, e sim através do exercício do diálogo. DL	População, através de suas organizações civis, ter o direito e a oportunidade de definir a aplicação dos recursos públicos segundo as prioridades mais importantes que beneficiem o maior número de cidadãos, principalmente os que têm maior carência nas necessidades básicas. D – DC – B – DV – CD
Otávio	O exercício do conhecer, se comprometer e se realizar. CS	Ter participação de forma geral, na sociedade, na família, na organização religiosa. P – C	Instrumento de grande valia, contribuição, para proporcionar informação pra conhecer sua realidade conjuntural, no campo político, econômico, social. CS
Fagundes	Essa palavra pra nós aqui é pouco usada. –	O COMPOR, na época do PT, aumentou a participação, a gente conseguia ser ouvido. A gente queria que fosse com os outros órgãos públicos. P – DL	Hoje, funciona. A associação tem condição de colocar as prioridades dos moradores dialogando. É muito pouco dinheiro pra ser dividido. Talvez fosse melhor ter mais regionais. C – DL – DV
Emerson	É os seus direitos garantidos, participar, seus deveres também, brigar por seus direitos, cobrar das autoridades. A desigualdade é muito grande. P – D – DL – RD	Envolvimento com as questões do dia a dia, dos movimentos populares, as reivindicações, questões do bairro, que envolvem toda a comunidade. Participar das questões do município. Se todo mundo participasse o Brasil seria melhor. Tem pessoas que querem participar mas têm medo de ser perseguidas. P – C – B	Distribuição de obras públicas, dinheiro pra execução de obras, no caráter da comunidade, nas necessidades de saúde, educação, saneamento básico. C – B – DV