

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO:

**A influência do orçamento participativo no
desenvolvimento rural de Florianópolis**

HEMERSON LUIZ PASE

Orientador: Prof. Dr. IVALDO GEHLEN

Porto Alegre, setembro de 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO:

**A influência do orçamento participativo no
desenvolvimento rural de Floriano Peixoto**

HEMERSON LUIZ PASE

**Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Desenvolvimento
Rural como quesito parcial de obtenção
do Grau de Mestre em Desenvolvimento
Rural**

Orientador: Prof. Dr. IVALDO GEHLEN

Porto Alegre, setembro 2001

*Aos meus pais Valmor e Gelci,
e irmãos Hermes, Elisangela, Fabiano, Fabio e Ramoim.*

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de um esforço que contou com a contribuição decisiva de um conjunto de entidades e cidadãos que compartilham a tarefa de construir e sistematizar o conhecimento, e colocá-lo a serviço de uma sociedade justa, solidária, ética e sustentável. Gostaria de agradecer especialmente àqueles que, de alguma forma, colaboraram com a realização desta pesquisa.

Aos meus pais e irmãos, que sempre acreditaram em minha capacidade intelectual, por sua compreensão durante minha ausência e crises emocionais e intelectuais e, também, pelo investimento financeiro e afetivo, que construiu um ambiente favorável à elaboração deste obra.

À coordenação, professores, funcionários e estagiárias do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS que se empenharam de todas as formas possíveis para minha adequada formação disciplinar e interdisciplinar.

Aos colegas da turma de 1999, que, através da aceitação e troca das diferentes formações acadêmicas e características pessoais, permitiram construir um ambiente de solidariedade, troca de experiências e de conhecimentos o que possibilitou, um dos principais objetivos do curso: a interdisciplinaridade.

À professora Anita Brumer por ter contribuído muito com a organização metodológica desta obra.

Ao professor Fábio de Lima Beck, pela sua capacidade intelectual e, ao mesmo tempo, sensibilidade humana e pedagógica que em vários momentos aliviaram a tenção cotidiana do curso.

Ao professor Jalcione Almeida, por ter ajudado-me a entender melhor a relação entre natureza e sociedade.

Ao professor Zander Navarro, por seu apoio ao conhecimento sociológico elaborado sobre o rural.

Ao professor Lovois Miguel, por sua orientação metodológica permitindo um conhecimento mais adequado e sistematizado do rural.

Aos professores, Jaime Basso e Roberto Verdum, pela capacidade de tornarem a geografia uma disciplina aliada ao meio ambiente.

Ao professor Carlos G. A. Mielitz Netto, pela sua colaboração com o meu conhecimento sobre economia e a forma de usá-la como ferramenta a serviço da sociedade.

Ao professor Ivaldo Gehlen, por sua contribuição com meus conhecimentos sobre os Movimentos Sociais e pelo acompanhamento e orientação metodológica brilhantes durante a elaboração deste trabalho.

À jornalista Sara Rubia Comin, pela sua disponibilidade e capacidade incomum na elaboração linguística, o que contribuiu decisivamente para a boa escrita desta tarefa.

À UFRGS, que segue sendo uma das melhores universidades do Brasil, pública e gratuita. Por possibilitar o acesso as suas bibliotecas e laboratórios que, sem sombra de dúvida, contribuíram em muito com a conclusão deste trabalho.

Aos cidadãos de Florianópolis, especialmente os entrevistados durante a realização deste trabalho, pela acolhida, simplicidade e humildade com que socializam a sabedoria que dominam, que tornou bem menos árdua esta tarefa.

Aos integrantes da Administração Municipal de Florianópolis, pela abertura, tranquilidade e disponibilidade de responderem questionamentos e possibilitarem acesso a documentação necessária.

À Fundação de Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Sul – FAPERGS pelo apoio financeiro durante o ano de 2000, período que pude me dedicar exclusivamente a realização deste trabalho.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	3
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	8
RESUMO	9
ABSTRACT	11
INTRODUÇÃO	13
1 CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO	23
1.1 O contrato social e a modernidade	27
1.2 Para além do contrato social	41
1.3 Modernidade e desenvolvimento	50
1.4 Desenvolvimento rural	60
2 A FORMAÇÃO DE FLORIANO PEIXOTO	63

2.1 A ocupação do Alto Uruguai	66
2.2 Floriano Peixoto	69
3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	83
3.1 O retorno à democracia	84
3.2 O orçamento participativo	93
3.3 O orçamento participativo de Floriano Peixoto	97
3.3.1 A metodologia	98
3.3.2 As prioridades de investimento	103
3.3.3 A participação	106
4 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO RURAL.....	109
4.1 O engajamento cidadão e a eficácia	112
4.2 A inversão de prioridades	115
4.3 Transparência e prestação de contas	119
4.4 A participação e o desenvolvimento regional	122
4.5 Construindo o poder local	127
4.6 Concepção de participação e de desenvolvimento	132
4.7 Democracia participativa	137
CONCLUSÃO.....	140
BIBLIOGRAFIA	144
ANEXOS	150
Anexo A: Roteiro de questões semi-estruturado	151
Anexo B: Relação dos entrevistados	153
Anexo C: Transcrição das entrevistas nº 5 e 12	155

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1: População de Floriano Peixoto por situação de domicílio	69
TABELA 2: População do Rio Grande do Sul por situação de domicílio.....	70
Figura 1: Mapa da localização de Floriano Peixoto	71
TABELA 3: PIB de Floriano Peixoto (R\$)	72
TABELA 4: Composição total do valor agregado a preços básicos	72
TABELA 5: Estrutura fundiária de Floriano Peixoto	75
TABELA 6: Distribuição de renda – Brasil 1960/1990	89
Figura 2: Foto do painel de prestação de contas	102
TABELA 7: Participantes das assembleias locais	106
TABELA 8: Participantes das assembleias locais e percentual perante a população total	107
TABELA 9: Participação nas assembleias locais	112
TABELA 10: Situação sanitária e de infra-estrutura	124
TABELA 11: Realidade da educação de Floriano Peixoto	125

RESUMO

Este trabalho analisa o orçamento participativo de Floriano Peixoto, considerando principalmente a participação dos cidadãos, além da sua influência no desenvolvimento municipal.

O objetivo geral do trabalho é identificar e analisar o que motiva e o que, de outro lado, impõe obstáculos à participação engajada do cidadão de Floriano Peixoto no orçamento participativo, além disso analisa a influência do orçamento participativo na construção das estratégias de desenvolvimento rural de Floriano Peixoto. Os objetivos específicos são: resgatar a história da implantação e do desenvolvimento do orçamento participativo; interpretar a relação entre níveis de participação e quantidade de recursos públicos investidos nas demandas produzidas; verificar se o orçamento participativo produz comportamentos eleitorais; analisar a relação entre a cultura política local e o orçamento participativo.

A metodologia que foi utilizada discutiu a revisão bibliográfica de parte dos escritos sobre o tema, aplicou questionários semi-estruturados, e elaborou um quadro analítico considerando as variáveis que respondem a problemática proposta.

As principais conclusões produzidas por esta pesquisa são que o orçamento participativo de Floriano Peixoto possibilita a participação do cidadão no planejamento e na gestão das políticas públicas municipais influenciando decisivamente no desenvolvimento local. A participação dos cidadãos no planejamento e na gestão dos recursos públicos municipais produz uma esfera pública que influencia de forma determinante no desenvolvimento municipal. Esta esfera pública possibilita tratar de forma diferenciada a parcela da população historicamente desfavorecida pelas políticas estatais na medida em que mantém critérios que lhes favoreçam.

O espaço público constituído pelo orçamento participativo de Floriano Peixoto possibilita condições desiguais para grupos sociais diferentes, favorecendo os desfavorecidos na medida que um dos critérios determinantes para a disputa das políticas públicas é a participação, ou melhor, a quantidade de participantes

ABSTRACT

This work analyse the announcer budget of Floriano Peixoto (a village), considering principally the participation of the citizen, and your influence in the municipal developing.

The purpose of this work is to identity and analyzing what motivate as such what is trouble in your engangement in the announcer budget, moreover analyse the influence of the announcer budget in the construction of the strategy of country developing of Floriano Peixoto. The specifics objectives are: understand the relation between level of participation and quantity of the public recourse invest in the output; to check if the announcer budget chang politics ideas; to analyse the relation between place politics culture and the announcer budget.

The methodology used disputed the bibliography revision the part of the discribed about the theme, put into practice questions half-structured and considered option about troble showed.

The principal conclusions grown up for this search denot that the announcer budget from Floriano Peixoto possibility the participation of the citizen into the municipal public politics influencing the local developing.

The participation of the citizen in the projection and in the administration of the municipal public recourse influence the municipal developing. This engagement possibility to have more care with poor people that historical don't developing because "inhuman politics".

The place public building for announcer budget of Floriano Peixoto possibility differents conditions for different social groups, helping the poor people, because the determination criterion is the participation, or, the number of the people tinkng together. This criterion help this people just for to be a lot of poor.

INTRODUÇÃO

O orçamento participativo tem motivado um crescente número de estudos, afirmando que as origens dos processos de democracia participativa estão relacionados a duas situações principais: o contexto histórico dos últimos 20 anos, do Brasil em particular e do terceiro mundo em geral, de uma crescente democratização dos sistemas políticos nacionais em substituição a processos ditatoriais, e a esquerda brasileira que, livre das amarras da ditadura, conquista adeptos e vitórias eleitorais significativas e crescentes nas últimas duas décadas.

A "abertura política" do Brasil, iniciada a partir de 1979, trouxe à tona o tema dos direitos civis, políticos e sociais que por muitos anos haviam sido 'esquecidos' pelo ensino da Moral e Cívica e da Organização Social e Política Brasileira, a famosa OSPB. Em 1988 a nova Constituição Federal institucionaliza tais direitos quando impulsiona, com grande ímpeto, a descentralização das políticas públicas federais,

repassando consideráveis responsabilidades para municípios e estados (é bem verdade que muitas vezes sem um repasse equivalente de recursos) imprimindo uma crescente importância ao poder local. Na década de 90, é possível se considerar normal a iniciativa do Estado de propor a constituição de “conselhos” para contribuir com toda e qualquer espécie de política pública com impacto social em várias áreas de atuação do poder público, por exemplo: saúde, educação, agricultura, indústria e comércio, e assistência social entre outros. São compostos pelo poder constituído (executivo e legislativo), e pelas organizações da sociedade civil dos trabalhadores e dos empresários (sindicatos, associações, etc.).

O processo de democratização do Estado brasileiro possibilitou um contexto político favorável às organizações e movimentos sociais e aos partidos de esquerda, removendo as barreiras que os impediam de participar oficialmente dos processos institucionais, como as eleições. A partir desta realidade conseguem ocupar importantes espaços de poder institucionais, pleitos eleitorais são vencidos pelos partidos de esquerda em diversos lugares. Estes partidos têm propostas político-ideológicas claramente contrárias ao autoritarismo e favoráveis à democratização com participação dos cidadãos.

Muitos municípios, e mais recentemente Estados, procuram implantar formatos inovadores de gestão das políticas públicas, possibilitando uma crescente participação da população. Além da multiplicação dos conselhos, ocorrem outras iniciativas como o orçamento participativo que é a forma de possibilitar a participação dos cidadãos na gestão dos fundos públicos.

Alguns estudos foram realizados no intuito de explicar como acontecem e qual a metodologia, as motivações e principalmente os resultados do orçamento

participativo sendo que um dos casos que se tornou emblemático é o de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul. Os estudos sobre Porto Alegre¹ afirmam que o orçamento participativo impulsionou a cidadania, a realização “progressiva” de empreendimentos (em favor da população mais pobre), construiu relações crescentemente cidadãs em substituição a relações clientelistas entre poder público e população.

Este trabalho apresenta como dificuldade o fato de tratar de um objeto pouco estudado, ou seja, as motivações e os limites da participação dos cidadãos no orçamento participativo, particularmente em municípios com economia e população predominantemente rurais. Floriano Peixoto, município emancipado recentemente (1995), tem sua economia baseada na agropecuária, que representa mais de 50% de seu Produto Interno Bruto – PIB municipal (FEE, 1988). Sua população é composta por 2.361 habitantes, a grande maioria, cerca de 90,04 % (IBGE, 2000) reside no meio rural. A primeira administração municipal de Floriano Peixoto iniciou em janeiro de 1997 comandada por uma aliança de partidos hegemônica pelo Partido dos Trabalhadores – PT e neste mesmo ano começou a implementação do orçamento participativo reunindo, em torno de, 700 pessoas nas 2 rodadas realizadas nos 17 encontros feitos na estrutura de base adotada (16 comunidades e a sede) no município.

A participação emerge como a possibilidade de sucesso da implantação do orçamento participativo enquanto um formato inovador de gestão dos recursos públicos, em particular, e do poder público, em geral, e como um processo de

¹ Ver Navarro, 1998; Andrade, 2000 e Fedozzi 1999 e 2000.

democracia participativa em municípios de pequeno porte e com sua base econômica assentada na agricultura.

As questões centrais que se colocam diante desta problemática são as seguintes: é possível construir efetivamente formas inovadoras de gestão do poder público com participação do cidadão? A vontade dos governantes em ceder espaços de poder a população basta para que se crie uma cultura democrática neste locais? A limitada possibilidade de oferecer recursos para serem geridos pelos cidadãos impõe limites para o orçamento participativo? As histórias associativas, de um lado, e clientelistas, de outro, produzem comportamentos que influenciam na participação social? Quais as condições que, de um lado, impulsionam e motivam e, de outro lado limitam ou impedem a participação dos cidadãos no orçamento participativo? Qual a influência da participação dos cidadãos na construção das estratégias de desenvolvimento rural do município?

Este estudo analisa a participação dos cidadãos de Florianópolis no processo do orçamento participativo, implantado a partir de 1996, a relação entre a participação e o volume de recursos oferecidos para o gerenciamento efetivo dos cidadãos e a cultura política tradicional enquanto elementos centrais para a obtenção de um formato de participação que impulsiona o orçamento participativo.

O orçamento participativo é considerado, por alguns pesquisadores, como um processo inovador de gestão do poder público com participação popular que tem contribuído crescentemente para a promoção da cidadania. Segundo Fedozzi, referindo-se ao caso de Porto Alegre, o OP é

"...uma estratégia para a promoção da cidadania... (e) vem até o presente momento e em seus aspectos essenciais, promovendo

condições institucionais favoráveis à emergência da forma - cidadania... Este processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal..." (Fedozzi, 1996: 294-5).

O objetivo geral do trabalho é identificar e analisar as condições que motivam e que, de outro lado, impõem obstáculos à participação engajada do cidadão no orçamento participativo, além de avaliar a influência deste na construção das estratégias de desenvolvimento rural do referido município. Os objetivos específicos são: resgatar a história da implantação e do desenvolvimento do orçamento participativo em Florianópolis; interpretar a relação entre níveis de participação e quantidade de recursos públicos investidos nas demandas produzidas; verificar se o orçamento participativo produz comportamentos eleitorais; analisar a relação entre a cultura política local e o orçamento participativo.

A hipótese defendida aqui é que no orçamento participativo de Florianópolis as condições que possibilitam a participação do cidadão no planejamento e na gestão das políticas públicas municipais tem maior relevância que aquelas que a limitam. Além disso esta participação influencia decisivamente no desenvolvimento local pois definem os investimentos em obras e serviços, e nas políticas públicas municipais de modo geral.

Apesar da existência da vontade política dos administradores em ceder poder aos cidadãos, a cultura política local limita a aproximação entre governantes e cidadãos mantendo as disputas pelo poder. Além disso, a incapacidade financeira da prefeitura municipal em solucionar os problemas demandados pela população, impõe

obstáculos à participação. No entanto, é sem paralelo a participação dos cidadãos no planejamento e gestão das políticas públicas em locais onde se implanta tal processo.

O principal motivador, e contraditoriamente, limitante da participação em processos de democracia direta, como o orçamento participativo, está ligado ao que Marcelo Kunrath da Silva chama de “...*eficácia concreta do processo de participação; em outras palavras, a participação acontece porque participar produz resultados – concretos ou simbólicos – na vida cotidiana da população da cidade.*” (Silva, 1999: 210) ou seja a eficácia é condição e resultado pois impulsiona a participação quando o cidadão consegue resultados individuais ou comunitários e, de outro lado, limita-a quando não consegue imprimir um conjunto de resultados qualitativamente diferenciados.

Apesar da vontade política dos administradores do governo municipal em ceder poder aos cidadãos limitando as práticas clientelistas locais, rompendo com a história de dominação política, social e econômica arraigada na cultura política da sociedade de Florianópolis, a incapacidade financeira destes municípios em oferecerem recursos que possam solucionar as demandas da população impõe obstáculos a participação de processos de democracia participativa tais como o orçamento participativo. Estes obstáculos relacionam-se à eficácia da participação, ou seja a necessidade de que o investimento do cidadão, sua participação, lhe proporcione resultados imediatos.

De outro lado a necessidade de obter resultados eficazes através da participação pode ser a “porta de entrada” para a construção de uma cultura política que valorize crescentemente a democracia participativa, na medida em que o processo educa para a cidadania e para a democracia. Isto ocorre pois a influência

do orçamento participativo na construção de estratégias de desenvolvimento é decisiva tendo em vista que os cidadãos debatem, disputam e decidem quais devem ser os formatos das políticas públicas e quais investimentos devem ser priorizados. Este debate imprime diferenças qualitativas em relação a processos onde a participação não é estimulada, visto que a população tenciona por ações que, via de regra, impliquem em algum tipo de “ganho” a curto ou médio prazo.

A metodologia foi desenvolvida com base em uma análise qualitativa da participação cidadã do orçamento participativo de Floriano Peixoto.

A revisão bibliografia realizada privilegia o conceito de cidadania como referencial, que será o lastro para a análise da democracia onde estarão presentes os conceitos operativos de capital social, sociedade civil e desenvolvimento rural neste caso buscando-se compreender a relação entre a democracia participativa e o desenvolvimento.

O resultado das entrevistas serviu como subsidio para a construção de um quadro referencial onde foram destacados as variáveis que emergiram com maior intensidade e que puderam ser analisadas a luz da bibliografia consultada. Estas variáveis são: processo de participação, engajamento cidadão e a eficácia, inversão de prioridades, participação democrática, desenvolvimento regional, construção do poder local, concepção de participação e desenvolvimento e democracia participativa.

Após esta delimitação faz-se a estruturação analítica discutindo as afirmações dos entrevistados coma as hipóteses elaboradas considerando, no interior de cada uma das variáveis, as condições que limitam e / ou potencializam a cidadania, ou

seja, a participação do cidadão no orçamento participativo de Floriano Peixoto e sua relevância na construção de estratégias de desenvolvimento local.

Os entrevistados foram selecionados com o objetivo de construir uma amostra representativa dos cidadãos de Floriano Peixoto (grupos sociais) que tenham algum relacionamento com o orçamento participativo, através de uma atuação direta participando das assembleias locais ou do Conselho do Orçamento Participativo, ou através de um posicionamento claro (favorável ou contrário) a seu respeito. Além disso essa amostra procurou garantir a palavra a integrantes da administração municipal, aos funcionários públicos municipais, entidades de outras esferas governamentais e aos dirigentes de movimentos e organizações sociais. A quantidade de entrevistas foi definida pela qualificação das suas afirmações, ou seja, manteve-se contatos com determinado grupo social até o momento em que as falas se repetiam.

Os entrevistados foram três representantes da administração municipal, dois conselheiros do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento Participativo de Floriano Peixoto, três funcionários da administração municipal, três cidadãos não participantes do orçamento participativo e notoriamente opositores ao governo municipal, o presidente e vice-presidente do Sindicato Unificado dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - SUTRAF, o chefe do escritório municipal da EMATER – RS, o gerente do Posto do Rio Ligeiro da Cooperativa Tritícola de Getúlio Vargas – COTRIGO, um vereador e membro do Conselho Municipal de Agricultura, o Prefeito Municipal e o Secretário da Administração e do Planejamento (coordenador do orçamento participativo municipal)

As técnicas utilizadas foram a análise bibliográfica de autores que tratam da temática, da documentação existente sobre o orçamento participativo de Floriano Peixoto, além das entrevistas, realizadas com a ajuda de um roteiro de questões semi-estruturado² que se aproximou do objeto testando as hipóteses. As questões abordaram o histórico de participação seus limites e potencialidades; como se implantou, qual a origem teórica, com qual metodologia e quais os resultados (negativos e positivos) do orçamento participativo. O roteiro verificou os limites e as possibilidades da participação no processo, além da compreensão dos entrevistados a cerca do desenvolvimento municipal.

Este trabalho está dividido em 4 capítulos. O primeiro é dedicado exclusivamente à revisão bibliográfica de parte da discussão teórica sobre democracia, cidadania e o desenvolvimento sócio-econômico brasileiro.

O segundo capítulo descreve a formação histórica, social e econômica de Floriano Peixoto e da região onde o município se localiza. Aqui procuramos caracterizar o município atualmente e realizar um recuo histórico resgatando as suas origens sociais, econômicas e culturais.

O capítulo terceiro reproduz um debate sobre este formato de democracia participativa chamado de orçamento participativo. Fazemos uma revisão teórica dos escritos sobre o tema e descrevemos detalhadamente como se desenvolve o processo em Floriano Peixoto. Este debate será realizado com o apoio de outros estudos que já foram desenvolvidos a cerca do tema.

O quarto capítulo analisa a problemática à luz da bibliografia averiguando a hipótese. Para tanto elaboramos um conjunto de variáveis que são analisadas na

² Vide Anexo A.

medida em que se constituem enquanto condições que impulsionam e / ou limitam a cidadania e sua influência no desenvolvimento rural do município.

1 CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO

A consolidação da democracia moderna é, sem sombra de dúvida, um dos acontecimentos mais importantes do século XX, pois este regime de governo considera a vontade do cidadão. A formulação etimológica da palavra democracia, cunhada pelos Gregos, refere-se ao “governo do povo” em contraposição a governos baseados em crenças divinas “teocracia” e baseados na força ditatorial “aristocracia” e na centralização do governo numa pessoa “monarquia”. Quando discutimos a democracia, “(...) estamos lidando com um campo de pensamento e ação muito rico e abrangente, que sofreu mudanças nos últimos três séculos e produziu uma grande variedade de movimentos políticos” (Macridis, 1982 apud Wanderley, 1996: 38).

A história da democracia pode ser contada através da definição do “cidadão” e pela história da ampliação dos partícipes do contrato social balizado por seus princípios. Desde Atenas, até os dias atuais, a democracia afirma-se como uma

doutrina que garante a soberania do cidadão, no entanto a qualificação de como e quem é este indivíduo (o cidadão) tem sofrido transformações significativas.

Os cidadãos gregos se reuniam diariamente para discutir os assuntos da cidade. Criar leis, declarar guerra, definir impostos eram atividades discutidas publicamente e diretamente por todos os cidadãos. No entanto, enquanto os cidadãos discutiam o futuro da cidade grega, alguém precisava produzir os alimentos, os bens, as roupas, os utensílios para o trabalho, para o prazer, o esporte e a guerra. Era preciso que alguém cuidasse das crianças e as preparasse para exercer a cidadania.

Enquanto os cidadãos (homens, brancos, ricos e livres) cuidavam do desenvolvimento da cidade, as mulheres, os escravos, os estrangeiros, os prisioneiros de guerra, as crianças e os pobres deveriam continuar em suas tarefas cotidianas para “garantir a democracia”, ou melhor, para garantir que os cidadãos pudessem desenvolver a democracia. Significa dizer que o conceito de democracia surge considerando como cidadão uma pequena parcela da sociedade.

A democracia é aprimorada com o advento do estado – nação moderno. Tanto é verdade que para distingui-la qualitativamente da antiga adotou-se a denominação de democracia moderna, aquela que estende o conceito de cidadão para todas as pessoas. A partir do final do século XVIII a democracia moderna passa a ser entendida como o regime político que se funda nos princípios da soberania popular e na distribuição equitativa de poder.

O debate sobre a democracia moderna não pode prescindir de discutir o estado – nação. O estado é a grande garantia da vigência do contrato social, que segundo Boaventura de Souza Santos é “*a grande narrativa onde se funda a*

obrigação política moderna” (S/d: 1). A origem do contrato social se funda na existência de uma tensão estrutural e contraditória entre a vontade pessoal (a liberdade), e a vontade social (o coletivo). O enfrentamento, livre de qualquer regulação, de ambas as vontades produziria o estado da natureza onde os seres humanos lutariam diuturnamente entre si para conseguir sobreviver. Esta luta seria ganha pelos mais fortes, o que decretaria a vida limitada dos mais fracos (tal como ocorre na natureza entre animais e vegetais, situação definida como a seleção natural por Darwin), pois não havendo uma instituição de mediação da vontade coletiva, somente a vontade individual estaria sendo pleiteada e disputada. Entendo que a tensão estrutural e contraditória não ocorre exclusivamente entre a liberdade e a vontade coletiva, e sim, em grande medida, entre vontades pessoais, entre liberdades, é para regular a relação contraditória das vontades individuais que se constrói o contrato social.

A vontade coletiva já é uma construção social e histórica, já é fruto do embate entre “liberdades”, já é uma forma mediada, pois quem define seu caráter são os participantes de sua formulação. A vontade coletiva antes do contrato social é inexistente, o que existe são maiorias irracionais formadas pelo instinto e não pela racionalidade, uma vez que a luta pela garantia da liberdade, da vontade pessoal (pela sobrevivência) seria incessante e classificatória em prol dos mais fortes. A vontade coletiva já é mediatizada, acordada social e historicamente.

As principais diferenças entre os maiores teóricos do contrato social Thomas Hobbes (1588 – 1679), de um lado, e John Locke (1632 – 1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778), de outro, estão colocadas em razão de suas definições sobre o estado da natureza. Quanto mais violento, irracional e perigoso o estado natural,

maiores deverão ser os poderes investidos no Estado para poder efetivamente garantir o contrato social. No entanto, os autores coincidem quanto à afirmação de que a instituição de mediação da vontade coletiva, o contrato social, e do abandono do estado natural, é uma construção histórica, porém definitiva, e não tem por objetivo a diminuição da vontade pessoal, ou melhor da liberdade, e sim a sua garantia e ampliação. Segundo Santos:

“O contrato social é a grande narrativa em que se funda a obrigação política moderna, uma obrigação complexa e contraditória porque foi estabelecida entre homens livres, e pelo menos em Rousseau, para maximizar e não para minimizar essa liberdade. O contrato social é assim a expressão de uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum” (S/d: 1).

O estado é a instituição do contrato social firmado entre as pessoas com o intuito de equalizar as liberdades individuais para garanti-las, e não suprimi-las, evitando que os “mais fortes e competitivos” sejam sempre vitoriosos nas disputas sociais, na construção das vontades sociais e simplesmente aniquilem os mais fracos, como viria fatalmente acontecer no estado natural.

Será objeto desta parte do trabalho a tentativa de elucidar as razões pelas quais apesar da existência do contrato social, e portanto da superação do estado natural, ainda persistam tamanhas diferenças sociais e econômicas entre as pessoas, e tamanhas diferenças nos estágios de desenvolvimento nacionais e regionais.

1.1 O contrato social e a modernidade

Todo contrato é elaborado a partir de cláusulas e critérios que definem claramente o objeto contratado e seus partícipes, possuindo normas de definição de incluídos, estas definirão quem ou quais serão os excluídos do contrato. Para Santos, o contrato social possui três critérios principais: *“O primeiro é que o contrato social inclui apenas os indivíduos e suas associações. A natureza é assim excluída do contrato (...) O segundo critério é o da cidadania territorialmente fundada (...) o terceiro critério é o (do) comércio público dos interesses”* (S/d: 2).

Os critérios de inclusão, de forma contraditória, precisam claramente um conjunto de excluídos do contrato social. O primeiro critério afirma a sua eminência humana produzindo um significado diacrônico, ou seja, tudo que estiver antes ou fora deste âmbito deve ser designado como estado de natureza sendo considerada uma ameaça ou um recurso. O segundo afirma sua territorialidade, ou seja, participa todo cidadão de um determinado estado ou nação, os estrangeiros, outras etnias e cidadãos de outras nações estão automaticamente impedidos de fazê-lo. O terceiro critério limita o contrato social ao que é público excluindo a vida privada, pessoal e os espaços íntimos e domésticos. *“O contrato social é a metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental. Os critérios de inclusão/exclusão que ele estabelece são o fundamento da legitimidade da contratualização das interações econômicas, políticas, sociais e culturais”* (Santos, s/d: 3).

A contradição incluídos / excluídos do contrato social é seu grande entrave, uma vez que a sua legitimação se dá através da ausência de excluídos, apesar de que a sua qualificação para o atendimento da demanda real, os produz necessariamente. Suas possibilidades defrontam-se com sua fragilidade, já que a elaboração do contrato social é um “campo de lutas”, como afirma Santos, onde os critérios de definição de inclusão e exclusão vão se refazendo e sendo disputados a cada momento. Lembremos dos filósofos Hobbes, Locke e Rousseau, os quais afirmam de forma unânime a historicidade do contrato social, portanto a sua capacidade de tornar incluídos os excluídos do passado recente, e também, excluir aqueles que estavam incluídos, ou mesmo barrar quem esteja prestes a ser incluído.

A grande questão que se coloca é como resolver as tensões e os problemas que se mantêm, não obstante a existência do contrato social, pois

“As tensões e antinomias que subjazem à contratualização social não são, em última instância, resolúveis por via contratual. A sua gestão controlada assenta em três pressupostos metacontratuais: um regime geral de valores, um sistema comum de medidas, um espaço-tempo privilegiado” (Santos, s/d: 2 e 3).

Para Santos, estes três pressupostos possuem o mesmo grau de importância na formação do contrato social. O sistema comum de medidas indica a noção de espaço e tempo *“homogêneos, neutros e lineares, que servem de menor denominador comum a partir do qual se definem diferenças relevantes”* (S/d:5). A separação entre natureza e sociedade estabelece uma possibilidade de comparações sociais quantitativas. Exemplos deste sistema comum de medidas são o dinheiro, a mercadoria e a democracia representativa. Os dois primeiros medem e comparam o trabalho, os salários e os riscos facilmente. A democracia representativa, utilizando a

perspectiva e a escala, permite que um número de habitantes eleja um determinado número de representantes. Estes sistema é a base homogênea sob a qual pode se estabelecer e equalizar, até mesmo, elementos contraditórios. Apesar de aparecerem palidamente durante a revolução francesa, a tensão existente entre liberdade e igualdade é básica para o desenvolvimento das sociedades democráticas. O sistema comum de medidas possibilita entender que *“entre liberdade e igualdade é possível definir critérios de justiça social, de redistribuição e de solidariedade. O pressuposto é que as medidas sejam comuns e procedam por correspondência e homogeneidade... a única solidariedade possível é uma solidariedade entre iguais (...)”* (Santos, s/d:5).

O espaço-tempo privilegiado é o espaço-tempo nacional. Algo que há algum tempo poderia ser chamado de território, mas que no período atual precisa de uma caracterização mais qualitativa para sua definição. De acordo com Santos: *“(...) o espaço-tempo nacional estatal é o espaço-tempo privilegiado da cultura enquanto conjunto de dispositivos identitários que estabelecem um regime de pertença e legitimam a normatividade que serve de referência às relações sociais confinadas no território nacional(...)”* (S/d:6).

O espaço-tempo é o lugar onde se consegue a maior articulação de interesses. É ele que define o formato das medidas que deverão ser utilizadas para mensurar as inter-relações sociais. É o lugar que define os deveres e direitos do cidadão em relação ao estado, e as atribuições e deveres deste perante os cidadãos.

O regime geral de valores se assenta na idéia de “bem comum” e da “vontade geral”. Para o autor: *“São princípios agregadores de sociabilidade que tornam*

possível designar por sociedade as interacções autónomas e contratuais entre sujeitos livres e iguais” (Santos, S/d: 3).

O regime geral de valores é o princípio que produz sociabilidade, inter-relação, domina o âmbito formal e subjetivo e é realizado entre sujeitos. Um princípio é o alicerce da construção, expressa concepção de mundo, revela intencionalidade política e filosófica, é algo que antecede e do qual não se abre mão de forma alguma. O contrato social é uma construção social e histórica da sociedade humana que visa, em última instância, garantir a sobrevivência da sociedade através da inter-relação entre as liberdades, ou as vontades pessoais e destas com a vontade geral. Segundo Santos:

“O contrato social visa criar um paradigma sócio-político que produz de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade da governação, bem-estar económico e social, segurança e identidade colectiva: Estes bens públicos só são realizáveis em conjunto: são, no fundo, modos diferentes mais convergentes de realizar o bem comum e a vontade geral” (S/d:9).

A realização destes bens comuns implica numa efervescência de disputas sociais, das quais a mais relevante, na modernidade, foi a luta de classes que exprimia a contradição central nas relações sociais de produção capitalista. A definição contratual ocorre através da disputa do conceito de “bem comum”. A construção histórica e contraditória dos bens públicos produziu *“três grandes constelações institucionais (...) a socialização da economia, a politização do Estado, a nacionalização da identidade cultural.”* (Santos, s/d:11).

A socialização da economia ocorre relacionada diretamente com a luta de classes que impulsiona a transformação e a superação do capitalismo apenas como

tempo de produção, salário e mercadoria. Considera o trabalhador como seu integrante enquanto pessoa humana partícipe da sociedade, possuindo interesses e direito de cidadania. Mais recentemente esta socialização considera o trabalhador como o elemento central para a reprodução capitalista pois além de produtor de mercadorias ele é, também, consumidor. O estado foi o mediador institucional central neste processo, encarregando-se de regulá-la e intermediar os conflitos sociais e trabalhistas. A importância do estado produziu a sua politização ocorrida graças a expansão da sua capacidade reguladora, que, por sua vez, se materializa de duas formas diferenciadas: o estado de bem estar social, nos países centrais do capitalismo e o estado desenvolvimentista, nos países periféricos. O certo é que o desenvolvimento capitalista esteve intimamente ligado ao do estado moderno.

A nacionalização da identidade cultural é o processo pelo qual os grupos, tribos ou nações de culturas e hábitos nômades são fixados no espaço-tempo nacional, ou melhor, se constituem enquanto o povo de um determinado país, ou ainda, enquanto os cidadãos de um determinado estado-nação.

O contrato social possui alguns limites ontológicos na formulação de seus critérios, não obstante a crise que atravessa nas últimas décadas. Os dois limites principais do contrato social são os seguintes: *“O primeiro é inerente aos próprios critérios. A inclusão tem sempre por limite aquilo que exclui (...) O outro limite tem a ver com as desigualdades articuladas pelo sistema mundial moderno constituído por países centrais periféricos e semiperiféricos”* (Santos, s/d:13 e 14).

A socialização da economia foi obtida seguindo à risca um dos critérios essenciais do contrato social, o da configuração acordada entre cidadãos (humanos e iguais), que excluiu a natureza e vários grupos sociais que não conseguiram ter

acesso ao circuito da igualdade. As desigualdades no sistema mundial moderno ocorrem em razão do contrato social acordado na periferia que, frequentemente foi mais limitado no que tange a inclusão, estabilidade, democracia e detalhamento. É inegável o fato de que a barbárie se manifeste de maneira muito diferente em nossos dias, bem como o de que todo cidadão possa se expressar, reunir, associar a qualquer tempo. Isto indica que o contrato social não só possui raízes que integram um maior número de pessoas quanto que define um consenso mínimo sobre o bem comum. No entanto é bem verdade que este mesmo processo excluiu um contingente significativo de partícipes em um período recente, no auge do crescimento econômico, além de impedir a um conjunto de pessoas o seu acesso inédito ao contrato social, a sua definição e gozo.

Entretanto, além dos limites ontológicos, o contrato social passa pelo que Tomas Khun chama de crise paradigmática. Para ele,

“(...) o contrato social, os seus critérios de inclusão e exclusão e os seus princípios metacontratuais têm presidido à organização da sociabilidade econômica, política e cultural das sociedades modernas. Este paradigma social, político e cultural atravessa desde há mais de uma década um período de grande turbulência que incide não apenas nos seus dispositivos operativos mas também nos seus pressupostos, uma turbulência tão profunda que aponta para uma convulsão epocal e uma transição paradigmática” (Santos, s/d:17).

Os pressupostos do contrato social estão vivendo uma situação de extremo questionamento. O regime geral de valores tem extrema dificuldade de resistir às diferenças sociais, políticas, econômicas e culturais que se erguem e recrudescem entre grupos sociais, no âmbito nacional, e entre países centrais e periféricos, no contexto mundial. Cada vez torna-se mais difícil falar em bem comum e até mesmo

construir definições alternativas sobre este conceito. É bem verdade que vivemos num mundo extremamente complexo, no entanto é impossível afirmar o regime geral de valores como pressuposto do contrato social num momento que subsistem guerras onde seus combatentes não sabem claramente a razão da luta, proliferam-se as chacinas raciais e marginais, aumenta vertiginosamente o tráfico e consumo de drogas e toda a violência que cerca este crime, cresce a concentração de renda, a violência, a marginalidade, o desemprego, a doença, a ignorância e os seguidores de religiões fundamentalistas extremamente dogmáticas.

O estado perde, crescentemente, a unidade institucional sendo substituído por outros poderes (como é o caso de grupos de traficantes e bandidos que mantêm seu poder através da cooptação política e da coersão violenta da população numa favela). De outro lado, ele é constantemente corrompido e atende a interesses de uma parcela menor da sociedade, abandonando grandes parcelas historicamente excluídas a própria sorte (basta citarmos os investimentos do governo brasileiro em programas de desenvolvimento, principalmente no norte e nordeste, que são desviados e desenvolvem grandes fortunas particulares).

O espaço-tempo definido pelas fronteiras dos países vem dando sinais de esgotamento, o estado-nação perde seu sentido sendo desnecessário ou, até mesmo, inconveniente para a globalização da economia materializada nos tratados de livre comércio regionais tais como Comunidade Econômica Européia – CEE, ou Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. O território, a língua, os costumes, a cultura nacionais perdem sentido societal e passam para o âmbito do folclore.

O espaço-tempo nacional tem uma convivência muito limitada e incômoda com a rapidez e agilidade do espaço cibernético, e com o tempo glacial da

degradação ecológica que somente pode ser mensurado em termos de gerações e até milênios. O predomínio destes dois tempos produz uma enorme dificuldade de visualizar e elaborar alternativas de desenvolvimento, uma vez que o primeiro é tão rápido que castra todas as etapas e o processo simplesmente desaparece, e o segundo parece tão distante e irreversível que nos deixa perplexos, paralisados e com dificuldade de visualizar perspectivas.

O sistema comum de medidas é atacado violentamente pois a linearidade, homogeneidade e neutralidade são características que não contemplam a realidade existente. Uma vez ausentadas estas características do sistema comum de medidas ocorre a impossibilidade de estabelecer comparações, fazer julgamentos e tomar decisões. Como comparar a ação de um burocrata ou um político do governo que decide cortar o oferecimento de cestas básicas para a população pobre, e a atitude de um assassino qualquer que rouba e mata para alimentar a família? Quais os parâmetros de julgamento? Provavelmente o primeiro sequer será considerado criminoso, embora sua ação possa desencadear desnutrição, doença e morte de crianças e adultos. Em outros termos, como fazer justiça numa sociedade que não consegue produzir leis que antecedam acontecimentos e precisa ser julgada através de jurisprudências quando não de interpretações das pessoas que ocupam cargos de magistrado?

A crise do paradigma do contrato social da modernidade produz constantemente perplexidade sobre o futuro da sociedade e sobre como produzir e optar por alternativas de desenvolvimento quando as bases deste contrato apresentam tantos limites. Não obstante, percebemos que a crise de pressupostos é modesta, na aparência, se comparada as profundas transformações pelas quais passam os

dispositivos operacionais do contrato que se constituem na socialização da economia; politização do estado e nacionalização da identidade cultural.

Fala-se muito, atualmente, em acordar relações sociais (contrato de trabalho, relação do estado com a sociedade civil), no entanto estes acordos têm pouco a ver com o contrato social. Esta contratualização ocorre entre indivíduos, estabelecendo trocas, e não entre grupos sociais preconizando o bem comum. Não possui nenhuma estabilidade já que o estado se minimiza constantemente e se retira das negociações contratuais as quais passam crescentemente a serem regradas pelo direito civil. “*A contratualização liberal não reconhece o conflito e a luta como elementos estruturais do combate. Pelo contrário, substitui-os pelo assentimento passivo a condições supostamente universais (...) incontornáveis*” (Santos, s/d:23).

A crise da contratualização moderna está baseada no consenso de Washington que se configura como o novo contrato social ou como alguns chamam de “contrato social da pós-modernidade”. O consenso de Washington foi construído internacionalmente entre os países capitalistas centrais e apresentado aos outros como condição. Estas condições internacionais, embasam os “*contratos individuais de direito civil*” (Santos, s/d:23). Um exemplo da imposição das condições do consenso de Washington aos países em vias de desenvolvimento foi a vinda do presidente dos Estados Unidos da América, Bil Clinton, ao Brasil em 1998 exigir publicamente que o governo brasileiro aprovasse a legislação sobre propriedade industrial e a lei de patentes³.

³ Esta lei, já aprovada no Brasil, afirma que qualquer empresa, nacional ou multinacional, que descobrir qualquer potencialidade genética em plantas ou animais (nos países que a aprovarem) terá direitos exclusivos de exploração do material genético e de seus produtos.

A principal gangrena do contrato moderno tem raízes ontológicas, ou seja, diz respeito a elementos relacionados ao se SER, as razões de sua existência. O contrato social é uma construção humana, histórica e visa a equalização das liberdades individuais na perspectiva da construção de uma vontade coletiva que permita a existência humana. Se, de um lado, o contrato possui critérios de inclusão (que são critérios de exclusão) por outro o contrato social pós-moderno, baseado no consenso de Washington possui uma predominância estrutural de critérios e processos de exclusão em detrimento da inclusão.

Os processos de exclusão são radicais e irreversíveis ao ponto de fazer com que os excluídos, apesar de serem cidadãos formalmente, sejam arrancados da sociedade civil e lançados num estado de natureza. *“Na sociedade civil pós-moderna do fim do século, o estado de natureza é a ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro, o desgoverno iminente das expectativas, o caos permanente nos actos mais simples de sobrevivência ou de convivência”* (Santos, s/d:25).

A exclusão é produto das transformações que estão sendo desencadeadas nos dispositivos operacionais do contrato social. Estas transformações são decorrentes do que Santos designa como consenso liberal e que por faz em parte da concepção de desenvolvimento predominante no mundo. Segundo o autor, o consenso liberal se embasa radicalmente no consenso econômico neoliberal, conhecido também como consenso de Washington.

“O consenso de Washington diz respeito à organização da economia global, incluindo a produção, os mercados de produtos e serviços, os mercados financeiros, e assenta na liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas

despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder mercantil nas grandes empresas multinacionais e do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais. As grandes inovações institucionais do consenso económico neoliberal são as novas restrições à regulamentação estatal, os novos direitos internacionais de propriedade para investidores estrangeiros e criadores intelectuais e as subordinação dos Estados nacionais a agências multilaterais, como Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio” (Santos, s/d:26).

O autor português apresenta o cerne conceitual do consenso liberal que embasa o contrato social da pós-modernidade, figurando como o paradigma do desenvolvimento político, econômico, social, cultural e ambiental dominante no cenário mundial. Tal concepção é hegemônica pelos países centrais (Estados Unidos da América e União Europeia) no âmbito mundial, e pelos proprietários do capital financeiro, industrial, comercial e intelectual, no âmbito nacional.

Santos acresce ao consenso econômico neoliberal três outros que são destaques e reforços do primeiro, o do estado fraco; o democrático liberal e o primado do direito e dos tribunais. Dos três, é particularmente relevante, o último que afirma a anterioridade do direito e dos tribunais na resolução de pendências dos contratos individuais garantindo a propriedade privada e as relações mercantis, ou seja, o marco jurídico é deslocado da contratualização social para a contratualização individual e privada.

A adoção, sem restrições, deste marco paradigmático para o contrato social produz uma imensa contradição, pois os critérios acordados incluem uma determinada parcela da população, no entanto declaram excluída uma outra, crescente. Esta contradição ocorre, pois sendo o contrato social um mecanismo

utilizado para a superação do estado da natureza acaba por manter, na sociedade civil e no estado, apenas uma parcela dos seres humanos e joga uma crescente multidão de excluídos em novos estados de natureza como desregulamentação, precarização, ausência e penosidade do trabalho, aliam a isso implicações, como miséria, fome, violência, doença e ignorância.

A estabilidade, apregoada pelo consenso liberal, é dos mercados e não das pessoas. O trabalho e a cidadania deixam de se sustentar mutuamente. O trabalho perde a referência ética do cidadão permanecendo, crescentemente, como algo penoso (quando existe e quando falta). Esta situação produz uma classe social de excluídos.

Na época moderna, o trabalho foi um dos sustentáculos mais importantes da conquista da cidadania por parte dos trabalhadores, além de possibilitar enriquecimento dos capitalistas proprietários dos meios de produção.

“O paradigma cultural da modernidade constituiu-se antes de o modo de produção capitalista se ter tornado dominante e extinguir-se-á antes de este último deixar de ser dominante. A sua extinção é complexa porque é em parte um processo de superação e em parte um processo de obsolescência. É superação na medida em que a modernidade cumpriu algumas das suas promessas e, de resto, cumpriu-as em excesso. É obsolescência na medida em que a modernidade está irremediavelmente incapacitada de cumprir outras das suas promessas. Tanto o excesso no cumprimento de algumas das promessas como o déficit no cumprimento de outras são responsáveis pela situação presente, que se apresenta superficialmente como de vazio ou de crise, mas que é, a nível mais profundo, uma situação de transição. Por esta razão lhe tem sido dado o nome inadequado de pós-modernidade. Mas à falta de melhor, é um nome autêntico na sua inadequação” (Santos, 1995: 76 – 77).

Os excluídos fazem parte do processo de obsolescência que indicam extinção do paradigma da modernidade. Sua definição varia bastante conforme os autores e as instituições que o manipulam. Para as instituições oficiais da Organização das Nações Unidas - ONU, são as camadas sociais que não conseguem o suficiente para comprar alimentos para si e suas famílias. Outros monetarizam esta situação afirmando que são as camadas sociais que recebem até U\$ 1 ou U\$ 2 (dólares) por dia. Grande parte dos capitalistas, através de seus representantes, afirmam que excluídos são as pessoas incapacitadas de consumir e cabe ao estado desenvolver políticas que produzam crescimento econômico a fim de fazer com que mais pessoas se tornem consumidores e, portanto, incluídos.

O autor português escreve que os excluídos são todos aqueles que não têm seus interesses contemplados no contrato social e que, portanto, estão jogados nos vários “estados de natureza” contemporâneos. Isto nos faz crer que os estados de natureza possuam um largo espectro contemplando vários níveis de exclusão, por exemplo os miseráveis, andarilhos e mendigos, que têm quitados todas as suas possibilidades humanas; os desempregados por longos períodos, biscateiros, e camelôs que sobrevivem na economia informal e, muitas vezes, ilegal e raramente conseguem manter a mínima dignidade humana; as pessoas que vivem da prostituição que, não raras vezes, tem suas vidas ceifadas pela violência ou pela doença; os estrangeiros, refugiados que não possuem cidadania garantida; as mulheres, os negros, os homossexuais principalmente, quando são drasticamente discriminados; os trabalhadores assalariados, autônomos e clandestinos que vêem seus direitos e suas garantias sendo suprimidas e estão constantemente sendo ameaçados pela desemprego.

Outro componente do estado de natureza é a própria natureza ou o meio ambiente que jamais fez parte do contrato social, principalmente por este ser eminentemente humano. No entanto, é crescente a certeza da importância e da influência da natureza na manutenção e garantia da vida humana enquanto fonte de recursos energéticos (petróleo, carvão, hidroelétricas, madeira, etc) e alimentares (agricultura e pecuária), e como possibilitador da vida humana, pois os resultados da emissão de gases na atmosfera que tem aumentado a intensidade dos raios solares nocivos às pessoas, o lixo urbano que polui crescentemente e de forma descontrolada a superfície e o sub-solo, o uso de agrotóxicos, pesticidas e adubos químicos que têm poluído rios, lagos, lençóis freáticos além de causar doenças e mortes aos agricultores e consumidores. Esta situação indica que estamos aportando a um período que Tomas Khun chama de crise de paradigma.

A crise de paradigma é o momento onde todas as certezas de uma sociedade são postos em questão, em dúvida, ou, pelo menos, onde se avolumam problemas sem solução. A partir desse estágio começam a ser desenvolvidos esforços para a formulação de um novo paradigma, ou seja, de um novo esquema conceitual capaz de impulsionar a resolução daquela problemática. O exemplo histórico mais interessante de uma crise paradigmática foi o desencadeado por Rene Descartes, no século XVI. Sua reflexão duvidou de todas as certezas, exceto as que fossem evidentes e indubitáveis como a sua racionalidade, seu pensar e a sua existência, desencadeando um conjunto de reações sociais, políticas e principalmente filosóficas e conceituais, contribuindo para a decadência da sociedade medieval e o surgimento da sociedade moderna marcada pela racionalidade.

O crescimento vertiginoso dos excluídos tem gerado a ampliação dos estados de natureza, ou seja, para dificuldade de produzir possibilidades éticas, humanas e legais, tanto individual quanto coletivas, de solucionar esta problemática. Estamos vivendo uma crise de paradigma onde a questão principal na que devemos nos debruçar é como produzir um esquema conceitual, ou um paradigma, que contemple oportunidades de diminuir os excluídos e ao mesmo tempo garantir a sobrevivência das futuras gerações. É preciso redefinir o contrato social e seus princípios, pois é visível o esgotamento do paradigma moderno para explicar nosso contexto histórico, bem como para resolver as atuais assimetrias sociais e econômicas.

1.2 Para além do contrato social

A rearticulação social na perspectiva de reconstruir o contrato social, que garanta a possibilidade da cidadania para todas as pessoas, precisa estar embasado segundo Held, por uma “estrutura comum de ação”. Esta não indica a formulação de um contrato rígido e imutável para todas as circunstâncias e para todas as pessoas, antes pelo contrário, implica que os grupos de cidadãos sistematicamente prejudicados, os excluídos, devam ser tratados de forma diferenciada até conseguirem, por si só, interagirem com os outros grupos.

“Embora o Estado seja o fardo com que os indivíduos devem arcar para assegurar seus próprios objetivos, ele é também a base sobre a qual é possível salvaguardar sua reivindicação de direitos e liberdades iguais. A atração do Estado reside, em suma, na promessa de uma comunidade política que é governada por uma estrutura justa – uma estrutura que é, em princípio, igualmente limite e possibilidade para todos os seus membros” (Held, 1994: 68).

A democracia é o regime político sob o qual os cidadãos, de forma livre e igual, decidem sobre suas condições e sua associação. O estado é responsável pela criação da cidadania livre e igual, pois é a estrutura criada a partir do contrato social para equalizar liberdade e igualdade.

A grande maioria das tradições de teoria política que questionam sobre as circunstâncias necessárias para que os cidadãos mantenham relações livres e iguais coincidem na afirmação do princípio da autonomia como o elemento central. Para Held a definição do princípio da autonomia define que

“as pessoas deveriam gozar de direitos iguais (e, conseqüentemente, de obrigações iguais) a estrutura que gera e limita as oportunidades disponíveis, isto é, elas deveriam ser livres e iguais na determinação das condições de suas próprias vidas, até onde elas não utilizem esta estrutura para negar o direito de outras” (1994: 69).

Apresentamos acima que os seres humanos constróem o contrato social com o objetivo de substituírem o estado de natureza, da luta pela sobrevivência. Este contrato é garantido pelo estado que recebe a delegação dos cidadãos para equalizar liberdade e igualdade e garantir uma cidadania livre e igual baseada no princípio de autonomia. Se todas estas condições estão colocadas, a pergunta que emerge é qual a razão da vigência de um sistema de poder político, econômico e social que produz

crescentes desigualdades sociais, ou melhor, “*assimetrias sistemáticas de oportunidade*” (Held, 1994: 69)? É notório que em qualquer grupo humano existam relações de poder, assim comom, em toda sociedade humana elas estão presentes. Para Held, onde tais relações produzem assimetrias de oportunidades, criam-se uma situação chamada de nautonômica.

“A nautonomia refere-se à produção e distribuição assimétrica de oportunidades de vida que limitam e corroem as possibilidades de participação política. Por oportunidade de vida refiro-me às oportunidades econômicas, culturais ou políticas socialmente geradas que se encontram tipicamente em sua comunidade (ver Giddens, 1973, p. 130-1). A nautonomia se refere a qualquer padrão assimétrico socialmente condicionado de oportunidades de vida que coloque limites artificiais na criação de uma estrutura comum de ação” (Held, 1994: 70).

Esta situação fere mortalmente a cidadania, pois impede a viabilização da estrutura comum de ação e torna a democracia um espaço restrito. Esta situação produz uma realidade inusitada, à luz das teorias políticas liberais e marxistas, de que as pessoas são formalmente cidadãos, porém, não conseguem gozar das oportunidades de vida de forma livre e igual.

Liberais e marxistas explicam esta situação de maneira parcial e imperfeita. Os liberais afirmam que as relações de poder ocorrem exclusivamente no mundo do governo e das pessoas, chegando a propor a separação entre sociedade civil e política, considerando a primeiro um ambiente completamente despolitizado e onde o poder e sua disputa está ausente e reservando, ao segundo, a tarefa de poder regulador e coercivo. A economia é vista como resultado dos contratos privados e não das disputas de poder. De outro lado a tradição marxista encontra nas relações econômicas e produtivas (na propriedade privada dos meios de produção) a

centralidade do poder contemporâneo onde a consequência das relações capitalistas de produção gera desigualdade e isto pode destruir a liberdade. Segundo Held: “*O desafio à liberdade deriva da desigualdade, ou liberdade de um tipo específico: liberdade de acumular riqueza ilimitada*” (1994: 71).

As razões alocadas pelas tradições teóricas, liberal e marxista, são insuficientes para abranger adequadamente o conjunto de condições necessárias para uma estrutura comum de ação visto que ambas não conseguem focalizar os impedimentos à participação política na vida democrática além daqueles impostos pelo poder do estado e pela economia. É preciso uma concepção mais ampla sobre os locais de poder para estabelecer o princípio da autonomia e esta deve considerar locais de poder que contemplem “*o corpo, o bem-estar social, cultura, associações cívicas, a economia, instituições reguladoras e legais, bem como violência organizada e relações coercitivas*” (Held, 1994: 73).

A democracia surge como um regime político quando garante minimamente direitos civis e políticos (os direitos primários da liberdade de expressão, imprensa, locomoção, associação, voto e eleição) para os cidadãos. No entanto estes direitos são limitados de forma criteriosa para criar uma estrutura comum de ação. Não se trata de afirmar que a democracia é maniqueísta (boa ou má), apesar de não serem suficientes (os direitos civis e políticos) são importantes conquistas democráticas, no entanto deve ser compreendida como um processo de constante aprimoramento.

Para Held, além dos direitos civis e políticos é preciso construir uma estrutura comum de ação que produza “feixes de direitos” dentro de cada um dos locais de poder para que as pessoas participem de forma livre e igual da vida política. É importante destacar que a tese do autor não implica um tratamento igual entre os

cidadãos e sim exatamente o contrário, ou seja, em criar uma estrutura comum de ação que assegure às pessoas, que não podem desfrutar do princípio da autonomia, por alguma restrição construída social e historicamente em qualquer dos domínios dos locais de poder, a capacidade de fazê-lo. Isto significa desenvolver políticas diferenciadas em favor da melhoria da situação dos excluídos e a limitação das possibilidades dos poderosos, ou seja, a criação de oportunidades proporcionalmente iguais. Tal estrutura comum de ação, somente será possível quando forem reconhecidas as “estruturas inaceitáveis de diferença” que deva superar.

A democracia requer uma cidadania livre e igual, onde devem ser igualmente distribuídos direitos e deveres formais no domínio da política e da sociedade civil, bem como habilidades, recursos e oportunidades nos mais variados feixes de locais de poder. Estes últimos são tratados por outros autores como direitos sociais, econômicos, culturais e ecológicos. A estrutura comum de ação servirá para minimizar as assimetrias de poder que emergem dos mais variados locais de poder e que podem comprometer o projeto de autonomia democrática que não implica na igualdade pura e simples, pelo contrário significa a preocupação com a criação de oportunidades proporcionalmente iguais, o que por sua vez, exigirá a criação de políticas diferenciadas em favor das camadas sociais posicionadas desfavoravelmente na estrutura social. As oportunidades iguais são a base para a construção de um novo contrato social qualificado entre liberdade e igualdade.

Em consonância com isto, Dahrendorf diz que o contrato social volta a atrair interesse no limiar do século XX por razões bem diferentes daquelas que motivaram Hobbes, Locke, Rousseau e Hume. Para estes, era preciso construir uma instituição que garantisse a sobrevivência das pessoas quando não existia nenhum poder

ordenador da sociedade e esta era permeada por constantes guerras e revoluções civis. Era próprio do feudalismo a condição social inata e isto produzia enormes distorções, disputas e abusos das liberdades dos nobres e do clero no intuito de fazerem com que o restante da sociedade lhes proporcionasse toda sorte de privilégios.

Antes da modernidade as oportunidades de vida, ou como escreve Dahrendorf, as “chances de vida”, as prerrogativas e os provimentos eram determinados pelo nascimento e após a constituição do estado-nação começou-se a gradual elaboração da cidadania. A partir do momento que o poder foi sendo colocado sob o controle de mais pessoas, chegando ao conjunto da sociedade, as desigualdades sociais e econômicas perderam sua inexorabilidade. A mobilidade social ou a melhoria das posições pessoais passou a tornar-se possível.

No século XX as máximas do contrato social estão em vigência em praticamente todo o mundo. O estado está presente em qualquer ação do cidadão e todas as pessoas são iguais perante a lei (excluindo-se as que estiverem em conflito com esta, que ainda assim não são foras da lei e sim estão sendo chamados a cumpri-la pagando pelo crime que tenham cometido). No entanto, apesar desta onipresença do contrato social, permanece a desigualdade e a exclusão social.

Para Dahrendorf, a questão central que produz a recente grande atração sobre o contrato social, é *“como o poder e as desigualdades geradas por ele podem ser transformados em avanços em termos de liberdade”* (1992: 41). A origem da desigualdade está no poder, ou melhor, na disputa pelo poder já que, *“... é difícil pensar uma associação humana sem um elemento de dominação”* (Dahrendorf, 1992: 41). A sociedade “É” (existe) porque é formada por pessoas que são diferentes

umas das outras, possuem histórias e culturas diversas e em razão disto precisam criar instituições que possibilitem o seu diálogo e garantam sua sobrevivência. Para Dahrendorf, a resposta à questão formulada acima é, “*A distribuição desigual de chances de vida é um resultado das estruturas de poder. Alguns estão numa posição em que podem estabelecer a lei pela qual a situação dos outros será medida*” (1992: 42).

A razão do conflito social da modernidade está nas estruturas de poder que determinam a distribuição das chances de vida. Aqueles que se encontram melhor posicionados na estrutura de poder organizam as instituições de tal forma que as oportunidades de vida lhe são sempre favoráveis, não interessando, inclusive que isto possa significar a completa exclusão ou mesmo a morte dos que estão mal posicionados, no entanto, estes últimos exigem daqueles em vantagem, mais prerrogativas e provimentos.

Dahrendorf lança mão de dois conceitos diferenciados para definir as conquistas do desenvolvimento da modernidade. Os provimentos, resultados do crescimento econômico, ou seja, das riquezas produzidas pela sociedade, que são em parte divididas com o conjunto da sociedade e em parte acumuladas pelos melhores posicionados na estrutura de poder, e as prerrogativas que estão na órbita da definição de cidadania, seus princípios e critérios.

Sem dúvida nenhuma, a cidadania é o resultado mais importante do estado-nação produzido no escopo da modernidade, porém ela é um processo de constante conquista e ampliação. Se o contrato social e o estado-nação são históricos e processuais, a cidadania não é apenas resultado histórico destes dois elementos mas sim a base moderna dessa construção, já que a cidadania qualifica a democracia.

Dahrendorf define cidadania como a descrição dos “ *direitos e obrigações à participação em uma unidade social, e notavelmente à nacionalidade*” (1992: 45). Este conceito traz ao debate a delimitação de quem são os cidadãos. No início deste capítulo fiz referência a isto para afirmar que a história da cidadania foi a história da ampliação dos partícipes da democracia. A cidadania é delimitada por seus membros que são incluídos (e excluídos) de forma nacional ou social. As fronteiras da cidadania são visíveis através do território, da cor da pele, da opção cultural, sexual ou religiosa.

Conforme Dahrendorf, somente será possível a abolição das fronteiras da cidadania e o acesso aos direitos, ou às prerrogativas das chances de vida através de uma sociedade civil mundial.

“A sociedade civil não é um jogo privado de discurso inteligente à parte das instituições do governo, muito menos contra elas. Ao contrário, é o conceito abrangente de unidades sociais no qual a cidadania é o princípio orientador. Todos os membros possuem certas prerrogativas iguais, as quais têm a qualidade de normas sociais. Elas são implementadas por sanções e protegidas por instituições. Isto é uma sociedade civil, e em última análise uma sociedade civil mundial, é a busca de direitos iguais num contexto constitucional que domestica o poder, de modo que todos possam gozar da cidadania como uma das bases de suas chances de vida” (1992: 49).

O desenvolvimento da cidadania durante a modernidade parte da definição das bases do contrato social e o estado. As pessoas conquistam a cidadania através dos direitos civis, direitos políticos e, recentemente em alguns países, direitos sociais. No entanto, estas conquistas estão colocadas principalmente no campo dos provimento, pois estão diretamente, e principalmente, relacionadas ao crescimento econômico. Não obstante, o capitalismo não conseguiu, nem de longe, resolver as

desigualdades de prerrogativas, até porque, sua estrutura de poder não tem essa intenção.

Para Dahrendorf, restam três questões fundamentais na agenda das lutas por prerrogativas de cidadania. A primeira é que mesmo nos países desenvolvidos ainda há muita coisa a fazer para que todos os membros tenham direito à cidadania. A segunda é que a modernidade criou vários problemas como a pobreza crescente; desempregados por longos períodos; marginalizados pelas fronteiras raciais, territoriais, religiosa, sexual, cultural e econômica. A barreira que se ergue entre incluídos e excluídos é crescente, assim como a dimensão e a incerteza do conflito social. Mesmo os incluídos começam a perceber várias novas questões de prerrogativas, como a degradação do meio ambiente, o encarecimento dos serviços básicos prestados por empresas privadas e a violência, que afetam, inclusive àqueles que “*gozam de plenos direitos de cidadania*” (Dahrendorf, 1992: 59). Estas ameaças são tão presentes que produzem uma mobilização social diferenciada que acrescenta novos ingredientes ao conflito social, que não estão presentes em instituições baseadas exclusivamente no conflito de classes. Estas instituições são denominadas por alguns autores como os “Novos Movimentos Sociais” (Ver Gohn, 1997).

A terceira questão se constitui em uma utopia. Apesar do grau de obsolescência deste conceito, ele pode definir o que Dahrendorf quer dizer com a necessidade de uma sociedade civil mundial. A constituição da sociedade civil em um país é praticamente impossível uma vez que os limites nacionais impõem explicitamente o limite da exclusão do que não é nacional. Por sua vez a exclusão é contraditória com os princípios da sociedade civil e da cidadania.

O conflito social moderno sofreu mudanças qualitativas com o advento da cidadania. É bem verdade que o conflito de classes continua presente pois as desigualdades sociais e de poder continuam produzindo confrontos, no entanto, em muitos lugares e de maneira diferenciada e descontínua muitas dessas diferenças de classe foram encurtadas. Isto não significa afirmar que a democracia bastou para produzir o que Francis Fukuyama (1992) chamava de “o fim da história e o último homem”, ou seja, a última narrativa humana, a última possibilidade humana. O que é verdadeiro é que a democracia possibilitou mudanças de posições em direção a situações mais vantajosas para os cidadãos, não obstante, permanecem presente e se erguem novas barreiras de prerrogativas. A questão dos privilégios está inserida dentro das diferenças qualitativas e quantitativas de prerrogativas, que precisa ser superadas para a efetiva democratização das chances de vida, e aprimoramento da cidadania.

1.3 Modernidade e desenvolvimento

A modernidade é um processo histórico ligado profundamente ao Iluminismo (Descartes, Copérnico, Tomas Moro), à reforma religiosa e às revoluções Francesa e Industrial. Desenvolve-se concomitantemente e de forma intimamente relacionada

ao capitalismo, tendo um de seus momentos históricos de consolidação quando da “descoberta” do continente americano.

A modernidade certamente não estará completamente exaurida no limiar do século XX, no entanto, este período tem sido marcado por um debate muito crítico sobre seus resultados e perspectivas. Da mesma forma, a modernidade insere em seu ventre o debate sobre o desenvolvimento das sociedades (as diferenças históricas, nacionais, regionais, sociais e econômicas) está diretamente relacionado às suas promessas.

Muitos autores têm responsabilizado a modernidade, não obstante o considerável desenvolvimento da humanidade, pelo desencantamento das sociedades (morte das utopias, onipotência da razão, exclusão, opressão e pelo privilégio de minorias). Tanto as sociedades onde ela se originou e se desenvolveu plenamente, quanto nas que não participaram diretamente dos eventos que a precipitaram na Europa consideram-na responsável pelos processos econômicos e políticos que produziram as desumanas condições de vida em que vive uma parte da população mundial.

No início do século XX, Nietzsche apontava as contradições entre as promessas e as realizações, além do preço que a humanidade pagaria pela utopia moderna. Nesta mesma perspectiva, Santos afirma que o colapso do paradigma constituído pela modernidade se deve a um processo de superação e obsolescência da mesma. Superação porque cumpriu algumas de suas promessas, e cumpriu-as excessivamente e obsolescência por não ter conseguido cumprir uma parte significativa daquelas promessas. São inegáveis as conquistas sociais, políticas,

culturais e econômicas engendradas pela modernidade, apesar dos limites e dificuldades que permanecem até o presente (1995: 76 – 77).

Existe uma séria controvérsia entre os autores que se debruçam sobre a crise do desenvolvimento dos países da América Latina. “*Para uns a modernidade está em crise na América Latina, para outros ela ainda não ingressou na modernidade devendo, para tanto, receber um choque de modernidade*” (Soares, 1993: 24). Da mesma forma, várias outras dificuldades impõem um certo obscurantismo em torno deste debate pois ignora-se as disputas políticas e intelectuais em torno da origem da concepção de razão moderna; negligencia-se a importância da América para o nascimento e consolidação da modernidade ocidental e confunde-se os conceitos de modernidade e modernização.

A modernidade passou por um longo processo de consolidação na Europa. Suas bases políticas e os fundamentos filosóficos foram alcançados no decorrer dos séculos XVII e XVIII. A famosa frase *cógito, ergo sum* (penso, logo sou) cunhada por Descartes e amplamente aprovada pelos iluministas mais destacados representa o pensamento individualista e racionalista moderno, bem como seus produtos diretos; que se resumem na constituição do estado-nação (inicialmente as monarquias absolutistas) em substituição ao feudalismo, nas bases da ciência física e natural, berço de todo o avanço tecnológico contemporâneo, e na secularização das artes, da ciência e do pensamento. A primeira grande revolução da modernidade foi a substituição da religião pela razão, a crença no indivíduo no progresso ilimitado e na liberdade. De acordo com Quijano: “*A primogênita modernidade constitui em verdade, uma promessa de libertação, uma associação entre razão e liberdade*” (1993: 11, tradução livre).

As diferenças da modernidade na América Latina estão relacionadas a disputa intelectual entre duas tendências dentro da ilustração moderna. Segundo Quijano:

“Desde seu próprio início, a ilustração europeia continha uma divisão que imediatamente se revelou insanável entre as tendências para a qual a racionalidade é uma genuína promessa de libertação da humanidade de seus próprios fantasmas: da sociedade, das prisões do poder. E, de outro lado, as tendências para as quais a racionalidade é um dispositivo instrumental de poder, de dominação” (1993: 13, tradução livre).

A tendência que considera a razão um dispositivo instrumental do poder era predominante na Inglaterra que no decorrer do século XVIII se manifesta claramente nos conflitos com a Espanha e a França onde, através de coordenação e subordinação, hegemoniza a Europa e no século XIX a maior parte do mundo. Para Giovanni Arrighi a Inglaterra hegemonizou um dos quatro grandes ciclos sistêmicos de acumulação capitalista o que lhe garantiu a supremacia mundial (política, econômica e militar) durante este período (Arrighi, 1996).

Os reflexos desta situação histórica foram decisivos, aliado as relações coloniais que predominaram neste continente por um largo período. A predominância da instrumentalização da razão a serviço da dominação e do poder determinaram que a produção da racionalidade moderna ficasse restrita a este espectro, privilegiando a metrópole, e as promessas libertadoras da modernidade, neste caso jogando maior peso nas promessas (não realizadas, ou parcialmente realizadas) e bem menos na liberdade. A América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, não serão contemplados pela modernidade, a não ser, bem mais recentemente, através da modernização.

Apesar da completa ausência de relevância em escritos de autores europeus sobre a modernidade, é inegável que o “*descobrimento da América abre a porta à modernidade que transforma o Ocidente*” (Soares, 1993: 25). Este acontecimento ocasionou uma intensa mudança cosmopolita na vida e na concepção dos europeus, “*os homens descobriram a totalidade de que faziam parte. Até então, formavam uma parte sem o todo*” (Todorov, 1983 apud Soares, 1993: 25). A descoberta da América representa a possibilidade de aprofundamento da acumulação de riquezas baseada no mercantilismo, uma vez que os minérios, principalmente o ouro, começam a ser encontrados e extraídos. De outro lado a América representa a possibilidade de fugir da Europa marcada pela superpopulação, miséria e terror, e fazer fortuna para depois retornar com outro padrão de vida e riqueza.

A formação das idéias políticas do iluminismo foram marcadas pela América. Os conceitos de liberdade, independência, igualdade perante a lei, a concepção tripartite de estado e a primeira lei constitucional escrita foram elaboradas no espectro da disputa pela independência das colônias inglesas na América (atualmente Estados Unidos da América). Este movimento, filosófico e político, marcado pela luta contra os obstáculos à racionalidade social, foi simultâneo na Europa e na América. A empreitada pela substituição da religião e da estrutura social engessada, pela fé na razão e na ciência, pelo conhecimento racional e evidente e pela liberdade, possibilidade de mobilidade social e igualdade perante a lei, ocorre quase que ao mesmo tempo na Europa e na América.

No entanto, apesar do surgimento da modernidade na Europa e na América ter sido praticamente simultânea, na América Latina ela teve uma história diferente. Esta diferença é de fundo religioso por ter sido conquistada e colonizada por países

que viviam a contra-reforma religiosa na Europa. A Contra-reforma significava a negação da modernidade pois procurava recolocar a religião católica no posto de primeiro estado (ou estrato social) ocupado por ela no Feudalismo e garantir todas os privilégios que estavam sendo questionados e negados pela Reforma e pela ilustração.

Esta é uma das principais razões que permitirão o atraso da América Latina em relação a América do Norte, que é conquistada por países que impulsionaram a reforma. Os colonizadores que aportaram a América Latina, invariavelmente, eram guiados pelo desejo de enriquecer e prosperar para voltarem à Europa. Ao contrário os colonizadores protestantes da América do Norte tinham o objetivo de construir um lugar novo para viver e prosperar.

“O desencantamento do mundo – fruto do avanço do conhecimento científico - o pensamento crítico, a secularização dos espíritos e das instituições e, enfim, a democracia, fundamentos da civilização moderna, só tardiamente penetram na Espanha e Portugal. A Conquista e a colonização da América Latina foram feitas por nações ideologicamente anti-modernas; daí a impossibilidade de difundirem-se no Novo Mundo idéias, crenças e valores que colocassem em risco o poder e os interesses da Coroa e da Igreja dos países ibéricos” (Soares,1993: 26).

A chegada dos europeus à América foi marcada pelo desencontro com os habitantes destas terras, através de guerras, assassinatos, escravização e várias formas de exploração. A relação dos Europeus com os indígenas não foi (se considerada a epistemologia e etimologia da palavra) uma relação e sim o que muitos autores qualificaram como conquista. Os europeus desconsideraram a subjetividade dos habitantes da América e os seus direitos. Desde os primeiros tempos da colonização, o europeu procurou conhecer o americano mas não para estabelecer uma

comunicação entre sujeitos diferentes, considerando o índio um “Outro”. “Ao contrário, desde o princípio, o homem americano foi objeto de um conhecimento que visava destruí-lo como alteridade, que negou-lhe em nome dos superiores valores da modernidade, sua identidade, sua história, sua cultura e seus deuses” (Soares, 1993: 26 – 27).

A assimilação do americano pelo europeu tinha o objetivo principal deste destruir o primeiro. Isto não foi interrompido com a independência dos países latino-americanos. A convivência era baseada na negação daquele que não possuía uma identidade denominada moderna, sendo considerados criaturas inferiores.

Esse processo assume feições científicas no século XX. Várias teorias de modernização, produzidas tanto por intelectuais de tradições marxistas ou liberais, têm tentado entender quais os obstáculos que deveriam ser eliminados para que as sociedades tradicionais da América Latina transitassem para o desenvolvimento e se tornassem modernas. Essas teorias, de modo geral, não levam em consideração as particularidades das realidades que querem desenvolver e partem de um modelo do que seja moderno e propõem projetos capitaneados, prioritariamente, pelo estado para que “*assumam valores, atitudes, comportamentos, objetivos e interesses identificados com a modernidade*” (Soares, 1993: 27).

Essas teorias acreditam que a modernização da América Latina precisa ser planejada, programada, induzida, ou seja, imposta segundo o modelo de modernidade europeu, sob pena de se manterem atrasadas, tradicionais ou não modernas. Tal concepção de desenvolvimento tem embasado os projetos de modernização desenvolvidos aqui, a partir da década de 1940.

A modernização de nossas sociedades foi muito diferente daquela que ocorreu na Europa. Nestas, a modernização e a modernidade foram inseparáveis, uma vez que a primeira foi a expressão política da concepção de desenvolvimento, embutida na modernidade, elaborada pela sociedade e encarregada de transformá-la (a sociedade) desde a sua base.

A modernidade é um modo de civilização que se opõe ao tradicional. As mudanças econômicas, sociais, culturais, políticas que marcaram esse processo queriam produzir o colapso do antigo. Após o século XVIII ela deixa de ser uma idéia e passa a ser uma concepção de sociedade a determinar a maneira de viver daqueles que nela viviam. *“A mudança como valor supremo, a crença no progresso ilimitado da humanidade e a fé na razão eram os elementos fundamentais da utopia moderna”* (Soares, 1993: 28). A sociedade deixa de ser fundamentada pelo passado, pela eternidade religiosa e pelas estruturas sociais econômicas e políticas imutáveis e passa a ser norteadada pelo futuro, pelo progresso, pelo “novo”.

Na América Latina, a modernidade tem sido uma experiência muito difusa e marcada pela variedade, heterogeneidade e diferenciação. Tem sido maculada em sua concepção fundamental pois, invariavelmente, nosso desenvolvimento, apesar de sempre ser considerado moderno, articula-se com o tradicional. Tivemos acesso à modernidade muito menos por termos demandado-a, por ela ter sido desejada e produzida em nossa sociedade, e muito mais através da modernização, ou seja, do que as teorias afirmam que devemos fazer para deixarmos de ser tradicionais, atrasados.

“A modernidade como espaço vital – experiência de tempo e de espaço, de si mesmo e dos outros, das possibilidades e perigos da vida (Berman, 1986) - chega como resultado da modernização da

economia, da importação de tecnologias desenvolvidas em centros mais avançados, de hábitos de consumo material e simbólico modernos... Através de sucessivos projetos, efetivados sob a égide do Estado, a América Latina de forma regionalizada e setorializada foi sendo modernizada” (Soares, 1993: 29).

Os resultados deste processo de modernização, indicadores da crise dos países da América Latina, são públicos e notórios. Desenvolveram-se polos modernos onde se concentram riquezas, tecnologia, melhores salários, padrão de consumo de primeiro mundo, melhores instituições de pesquisa e ensino, etc. No entanto espalhasse e cresce a pobreza, a ignorância, a miséria, a doença, o desemprego, a violência, o consumo e tráfico de drogas e a exclusão completa.

No caso brasileiro este processo de desenvolvimento econômico foi desencadeado com determinação a partir dos anos 1950 com o governo de Juscelino Kubitschek, que impulsiona a modernização nacional baseada na substituição das importações, ou seja, ao invés de se importar produtos industrializados de consumo primou-se pela importação de máquinas, indústrias e tecnologia para produzi-los aqui no Brasil. Logo, a criação de alguns pólos industriais seguida pela modernização da agricultura ocasionou uma mudança radical na paisagem brasileira com uma urbanização crescente, de um lado, e o, também crescente, êxodo rural de outro. O Brasil agrário exportador inicia sua transição para a industrialização.

O desenvolvimento agrário brasileiro, após meados da década de 1950, é determinado pela modernização que embasou a criação de um sistema de educação, extensão, pesquisa, fomento e financiamento da agricultura. Esta concepção produziu um conjunto de resultados e sobre ela são realizadas diversas análises⁴, no

⁴ Para um debate aprofundado sobre esta questão consultar Prado JR, 1973.

entanto, para este trabalho cabe destacar dois principais. O primeiro é a liberação da mão-de-obra para a industrialização nascente, o que se realizou através da motomecanização, que viabilizava o cultivo de grandes áreas por poucos trabalhadores, e mais tarde pela utilização de agrotóxicos (inicialmente inseticidas e mais recentemente herbicidas) que diminui, ainda mais, a necessidade de trabalhadores para fazer a manutenção das lavouras. O segundo é a transformação da agricultura num setor intermediário e de agregação de valor da indústria, já que para a produção são crescentemente demandados insumos (sementes, máquinas, agrotóxicos, fertilizantes) produzidos ou monopolizados por aquele setor. Ao estado coube o papel de financiar e realizar as atividades de longo prazo e pouco lucrativas como a pesquisa, a extensão e a educação.

O processo ocasionou um êxodo rural sem precedentes nas décadas de 1960 até 1980 concentrando a terra nas mãos de poucos proprietários e direcionando a população, oriunda do meio rural, para as regiões metropolitanas industrializadas. O grande fluxo de pessoas para os centros urbanos produz uma série de dificuldades tendo em vista que as cidades não possuíam estrutura para tal crescimento populacional em tão pouco tempo.

1.4 Desenvolvimento rural⁵

Para este trabalho, tão importante quanto entender minimamente o desenvolvimento agrário enquanto um processo histórico, é relevante entender e definir os outros dois conceitos que se relacionam diretamente com este, ou seja, o desenvolvimento agrícola e principalmente, o desenvolvimento rural.

Desenvolvimento agrícola ou agropecuário está relacionado exclusivamente aos processos produtivos agropecuários. Discute tecnologia, produção, produtividade, indicadores de produção e produtividade, tamanho das áreas produtivas, etc. Este desenvolvimento é o resultado do trabalho das pessoas na agropecuária, no entanto, não as considera relevantes a não ser enquanto fatores de produção: mão de obra ou gerenciadores.

O desenvolvimento agrário considera o desenvolvimento agrícola e acrescenta a ele a história e as populações. Implicando em uma filiação teórica, do desenvolvimento agrário é um exercício de interpretação intelectual onde processos concretos e históricos, envolvendo pessoas direta ou indiretamente, são executados e avaliados. Ele interpreta processos sociais, históricos, econômicos e, mais recentemente, ambientais.

O desenvolvimento rural é um processo sócio-político que impulsiona uma determinada dinâmica em um determinado território. Essa dinâmica, normalmente, articula objetivos, metas, metodologia, instrumentos, recursos, atores e público alvo.

⁵ Baseado na disciplina "Teorias do desenvolvimento" oferecida pelo PGDR / UFRGS e coordenada

As políticas de desenvolvimento rural são impulsionadas prioritariamente pelo estado, no entanto, principalmente a partir dos anos 1990, inicia-se um processo onde os governos passam a estabelecer diálogo com outros atores da sociedade civil para implementá-lo.

O conceito de desenvolvimento rural surge, aproximadamente, na década de 1960, e de lá para cá, vem sendo enriquecido com vários novos integrantes. Até 1970 tratava, exclusivamente, do crescimento econômico, ou do desenvolvimento sócio-econômico. No final de 1980 incorpora elementos sociais e ambientais. Na década de 1990, o conceito torna-se ainda mais abrangente e definido quando incorpora a preocupação com os “pobres” e outros grupos desfavorecidos, além disso considera a participação do público alvo de forma decisiva.

A participação emerge com relevância para os projetos de desenvolvimento rural, de forma consultiva, a partir da década de 1970, no entanto, é a partir da década de 1990 que ocorre uma mudança paradigmática quando a participação do público alvo é reconhecida como possibilidade de garantir o sucesso dos projetos dessa instituição.

A participação tem, no mínimo, duas fases distintas nos projetos de desenvolvimento rural do Banco Mundial. Até o final da década de 1980, os beneficiários são chamados para discutir a implantação dos projetos de desenvolvimento rural. A partir da década de 1990, os beneficiários passam a ter uma participação efetiva na implementação e, também, na elaboração e avaliação dos programas de desenvolvimento rural.

Será visto no próximo capítulo que o processo de desenvolvimento econômico brasileiro não foi uniforme e nem incontestado, foi diferenciado regional e socialmente. Muitas regiões do país não foram contempladas sequer no processo de modernização agrícola, ficando excluídas de toda e qualquer política pública até meados dos anos 1980.

Será observado, também, como se desenvolveram muitas regiões brasileiras que estiveram numa situação de dependência, e até de quase completa exclusão, no processo de desenvolvimento nacional. Florianópolis faz parte de uma destas regiões, localizados no Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul.

2 A FORMAÇÃO DE FLORIANO PEIXOTO

O desenvolvimento social e econômico do município de Floriano Peixoto está inserido no processo de desenvolvimento da região Alto Uruguai, Norte do Estado do Rio Grande do Sul, como resultado da colonização e ocupação geográfica e econômica do Estado, em particular, e do Brasil, de modo geral. Segundo Gehlen e Melo:

“ A formação social e econômica do Sul do Brasil apresenta algumas particularidades quanto ao processo e aos resultados... A pressuposta presença de indígenas em toda a região, especialmente guaranis e kaingang – muitos dos quais ainda sobrevivem confinados em reservas – foi um fator que influenciou na sua formação social e na estrutura agrária, de forma diferenciada de acordo com a localidade ” (Gehlen e Melo, 1997: 99).

A intencionalidade das políticas do império para o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e parte do Paraná era de produzir um modelo de ocupação social e

econômica complementar à colonial exportadora baseada nas sesmarias e nos ciclos econômicos das minas de ouro, cana-de-açúcar e do café. Estas regiões foram encarregadas da produção de alimentos para garantir a subsistência daquelas que se dedicavam exclusivamente aos produtos de exportação.

A ocupação territorial e social do Rio Grande do Sul é impulsionada por quatro movimentos, dos quais três foram externas com o objetivo de povoar as fronteiras, garantir o território e implantar uma economia familiar com capacidade de abastecer as regiões exportadoras com produtos de consumo interno. Segundo Gehlen e Melo, desenvolveram-se quatro correntes:

“A primeira, mais antiga, formou-se no próprio território, constituindo o que ficou conhecido como Missões, ou missioneira, e teve seu ápice no século XVIII... A Segunda atingiu a campanha ou pampa, no sul-sudoeste, correspondendo a quase metade do território do estado... A terceira corrente, composta por açorianos, atingiu entre 1748 e 1772 o litoral e parte das terras já povoadas, próximas a Porto Alegre e, em direção ao centro do estado, a Rio Pardo....encontrando-se na mão-de-obra excluída pela seleção da força de trabalho resultante da industrialização em alguns países da Europa. Iniciou-se, assim, logo após a Independência, o quarto fluxo ocupatório, composto por imigrantes de economia familiar daqueles países” (Gehlen e Melo, 1997: 100).

A corrente missioneira foi marcada pela missigenação entre as culturas indígena e européia coordenada pela intervenção dos jesuítas (Gehlen e Melo, 1997). Esta relação propiciou a formação de mão-de-obra e o desenvolvimento da criação de gado. Os açorianos não conseguiram desenvolver a produção de alimentos, no entanto se destacaram na produção de artesanato e na formação de núcleos urbanos.

A campanha foi ocupada por militares de todas as patentes e por portugueses aventureiros em busca de fortuna. Desenvolveu-se a criação de gado e muares e

mais tarde ovinos e indústrias de charque. Esta região corresponde por quase metade do território gaúcho e segue sendo hegemônica por grandes propriedades com criação extensiva de gado. Aqui desenvolveu-se, a grosso modo, dois tipos sociais: o latifundiário e o peão. O latifundiário é o dono da grande propriedade de terra, tem acesso às políticas do estado e participa como cidadão votando e influenciando os processos eleitorais. O peão trabalha para o latifundiário nas lides do gado e / ou cultiva a roça das propriedades.

Os imigrantes europeus adaptaram-se às terras e às condições de vida da região de matos do Rio Grande do Sul, correspondente a parte Norte do estado limitada ao Norte pelo Estado de Santa Catarina e ao Sul pela área de passagem do relevo mais acidentado para formações onduladas ou pelo limite entre a, já destruída, floresta subtropical com araucária e as áreas de campo. Desenvolveram a produção de alimentos e produtos manufaturados de forma artesanal tais como: vinho, queijo, erva-mate, utensílios domésticos e para o cultivo da terra. Este processo produziu um desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul dividido entre campanha, ao Sul, e colonial familiar, ao Norte onde localiza-se o Alto Uruguai.

2.1 A ocupação do Alto Uruguai

A ocupação do Norte do estado pela colonização familiar inicia em 1824 com imigrantes alemães, seguidos pelos italianos em 1875. Outros grupos étnicos (poloneses, austríacos, letos, húngaros e franceses), embora em menor número, também instalam-se nas áreas de mata do Rio Grande do Sul. *“Entre 1849 e 1890 entram 92.300 imigrantes no Rio Grande do Sul, que formaram as ‘Colônias Velhas Italianas (1875 – 1890). Ao final do império, toda região ‘ao redor’ do Planalto estavam praticamente ocupados. O Alto Uruguai permanecia intocado”* (Grzybowski, 1979: 234 e 237).

Os alemães ocupavam as várzeas dos rios que compõem a Bacia do Guaíba, enquanto os italianos são instalados nas escarpas do Planalto (na chamada região da Serra Gaúcha) em sua porção Centro-nordeste. O tamanho dos lotes recebidos variavam de 77 hectares, até 1851, a 25 hectares no final do século XIX (Sponchiado, 1991), a partir do momento em que os lotes rurais, que antes eram doados, passam a ser vendidos e a terra passa a ser paga com o resultado da produção agrícola no prazo de cinco anos.

A ocupação da mata, pelos imigrantes e seus descendentes, acontece em duas etapas. A primeira ocorre na região Centro-nordeste do estado, com núcleos formados por imigrantes de uma única nacionalidade, são as chamadas colônias

velhas. A segunda ocorre no Norte do estado, no vale do rio Ijuí e região do Alto Uruguai, com início em 1890, são as chamadas colônias novas.

O processo de ocupação da área de mata no Rio Grande do Sul apresenta características determinantes do desenvolvimento de toda esta região, inclusive (e fortemente) do município de Floriano Peixoto. São elas:

“a) a pequena propriedade que, com as partilhas por herança, deu origem ao minifúndio;

b) a prática da policultura com cultivo de relativa variedade de produtos e a criação de animais, (suínos, bovinos e aves) destinados ao abastecimento da família e à produção de excedentes para a comercialização;

c) a utilização dos recursos naturais, ou seja, da fertilidade natural do solo, e o uso da mão-de-obra dos membros da família” (Brum, 1985: 37).

A ocupação do Alto Uruguai ocorrera, inicialmente, por índios desde o período pré-colombiano. As matas eram, por eles, exploradas de forma bastante eficiente agredindo de forma muito limitada o ecossistema. Seu habitat incluía a agricultura de corte e de queimada, a caça, a extração da erva-mate e do pinhão.

A nova utilização e colonização das terras de floresta traz implícito um duplo processo de exclusão. Sem possibilidades de reprodução social nas colônias velhas, os descendentes de imigrantes são empurrados para esta região através de planos de colonização oficiais. Ao chegarem, provocam um processo de exclusão dos índios e caboclos que, até então, ali encontravam espaço e condições que garantiam sua reprodução social.

Fundada em 1908, dois anos antes da vinda dos colonos, a colônia Erechim é uma das últimas a serem ocupadas pelos imigrantes europeu. É a última porção do

território gaúcho a ser incorporada ao processo de desenvolvimento complementar em relação às regiões exportadoras do país. É a última, não só por situar-se mais distante da capital do Estado, mas por seu relevo acidentado, onde a erosão dos rios é intensa, especialmente na porção norte, junto ao vale do Rio Uruguai. No município de Floriano Peixoto é particularmente relevante esta característica, uma vez que 70 % de seu território possui relevo fortemente acidentado.

Na colônia Erechim, os lotes têm tamanho menor, em torno de 25 hectares, e são vendidos e não doados. Os colonizadores são, em sua grande maioria, procedentes das colônias velhas, compostas por imigrantes de várias nacionalidades.

A colônia Erechim foi planejada pelo estado, no entanto sua execução foi partilhada com empresas privadas de capital internacional, tais como a Colonizadora Luce Rosa e a Jewinh Colonization Association – JCA. *“A questão da imigração sempre foi preocupação do governo gaúcho positivista. Estes entendiam que o governo precisava sempre ficar juiz das condições, por serem da maior importância para a constituição do Estado, moral, politicamente e economicamente”* (Sponchiado, 1991: 16).

2.2 Floriano Peixoto

Floriano Peixoto localiza-se na região Alto Uruguai, ao Norte do Estado do Rio Grande do Sul. Sua altitude é de 662 metros acima do nível do mar e está localizado a 350 Km da capital gaúcha (observe mapa 1). A composição demográfica do município demonstra claramente a característica rural do desenvolvimento do município em razão da predominância dos domicílios neste espaço.

TABELA 1: População de Floriano Peixoto por situação de domicílio.

Ano	Total	Urbano	Rural
1980*	3.458	128	3.330
1991*	3.044	184	2.860
1996*	2.193	160	2.033
2000	2.361	226	2.135

* Dados de Floriano Peixoto quando ainda distrito de Getúlio Vargas

Fonte: IBGE

É claramente perceptível a diminuição da população total do município em torno de 28,92 % de 1991 até 2000. Isto ocorre, em parte, em razão da metodologia adotada pelo instituto para desmembrar a população local antes da emancipação, o que é relativamente complicado pois o município foi formado pelo antigo distrito de Floriano Peixoto mais algumas partes de outras localidades. Não obstante, o

município sofre a tendência do desenvolvimento agrário brasileiro, das últimas duas décadas, ou seja, o êxodo rural.

É visível, também, o aumento da população urbana, a qual cresce 22 % de 1991 até 2000. No entanto, segue tendo a maioria absoluta da população, ou seja 90,04%, morando no meio rural, configurando-se um município com sua sociedade e economia baseados na agropecuária.

A população de Florianópolis corresponde a 0,02% do Estado do Rio Grande do Sul.

TABELA 2: População do Rio Grande do Sul por situação de domicílio.

Ano	Total	Urbano	Rural
1980	7.773.837	5.250.940	2.522.897
1991	9.138.670	6.996.542	2.142.128
1996	9.637.682	7.581.230	2.056.452
2000	10.179.801	8.310.995	1.868.806

Fonte: IBGE

A população total do Estado do Rio Grande do Sul segue uma tendência contrária a de Florianópolis, uma vez que seu crescimento foi de 11,39 % no mesmo período de 1991 a 2000. A relação entre os habitantes urbanos e rurais no município é completamente oposta à do estado onde a população rural corresponde a apenas 22,48% do total.

Figura 1: Mapa de localização de Floriano Peixoto

O produto interno bruto - PIB do município de Floriano Peixoto em 1997 era de R\$13.751.000,00 subindo para R\$15.610.000,00 em 1998, um crescimento de 11,91%. O PIB per capita em 1997 era de R\$5.565,00 enquanto em 1998 passa para R\$6.279,00 indicando um crescimento de 11,38%.

TABELA 3: PIB de Floriano Peixoto (R\$)

Ano	PIB	Evolução	PIB per capita	Evolução
1997	13.751.000,00	—	5.565,00	—
1998	15.610.000,00	11,91 %	6.279,00	11,38 %

Fonte: FEE

O crescimento do PIB de Floriano Peixoto superou em 7,93 % o de Getúlio Vargas, seu município mãe, que teve um crescimento de 3,98% do PIB , no mesmo período. Outro aspecto importante a ser observado é que em 1997 o PIB per capita de Floriano Peixoto era 6,27% inferior ao de Getúlio Vargas, ao passo que em 1998 esta diferença se inverteu e o primeiro superou o segundo em 2,44 % (FEE, 1998).

O município de Floriano Peixoto possui sua economia baseada na agropecuária, como demonstra a tabela a seguir:

TABELA 4: Composição total do valor agregado a preços básicos

Setor	Valor agregado (R\$)	Percentual
Agropecuária	8.356.000,00	56,76 %
Serviços	6.355.000,00	43,19 %
Indústria	8.000,00	0,05 %
Total	14.719.000,00	100%

Fonte: FEE, 1998.

O valor agregado na agropecuária é de R\$8.356.000,00, superando o valor agregado do total de serviços (comércio + serviços) que é de R\$6.355.000,00 e indicando a incipiente contribuição da indústria para a economia municipal, a qual corresponde a um valor agregado de R\$8.000,00, ou seja 0,05%. Estes dados mostram que a agropecuária contribui com 56,76% do total do valor agregado a preços básicos do município, que é de R\$14.719.000,00, e com mais de 50% do PIB municipal (FEE, 1998).

No início da colonização, esta região desempenhou a tarefa principal de receber os descendentes imigrantes excluídos das colônias velhas, ocupar o território e garantir a sua sobrevivência. Pelas características topográficas e coloniais o município tem uma tradição policultora, apesar de investir em alguns sistemas de produção prioritários para o mercado. A produção de subsistência, os hortigranjeiros, as frutas, e alguns animais, principalmente porcos, galinhas e vacas leiteiras são elementos constitutivos dos sistemas de produção do município.

Até o início da década de 1990, o sistema produtivo da agropecuária de Floriano Peixoto baseava-se na produção de subsistência e na cultura de soja, milho e feijão para a comercialização. A região foi grande produtora de trigo até a década de 1970. Na década de 1940 foi criada a primeira cooperativa com sede no município que atuava no armazenamento de cereais e na industrialização de trigo, possuindo uma unidade industrial devidamente registrada para esta tarefa. Em 1976, esta cooperativa, foi incorporada pela Cooperativa Tritícola de Getúlio Vargas – COTRIGO com sede no município de Estação.

Atualmente o município passa por um período de reestruturação de seu sistema produtivo. Através da atuação da EMATER, da COTRIGO, do SUTRAF, e da Secretaria Municipal da Agricultura estão sendo incentivados vários projetos que pretendem transformar o sistema produtivo. Está sendo incentivada a produção de gado de leite; de hortigranjeiros e de frutas para comercialização *inatura* e transformação em conservas; suínos; cana-de-açúcar para transformação em cachaça e açúcar mascavo; uva para transformá-la em vinho e sucos. Além da mudança produtiva está se impulsionando a transformação tecnológica da produção, incentivando-se e desenvolvendo-se a produção ecológica sem uso de agrotóxicos e fertilizantes sintéticos, com agregação de valor, através da agroindustrialização e da comercialização direta em feiras.

Floriano Peixoto possui uma área de 162,48 km² com uma topografia fortemente ondulada (70% fortemente acidentado, 25% ondulada e 5% plana). O clima é bem temperado com a ocorrência de geadas de maio a setembro quando as temperaturas médias atingem 8,3° C e no verão atingem a escala média de 28,4° C. Os solos predominantes são da associação ciríaco-charrua, com textura 1. São solos ácidos, com pH entre 4,5 e 5,8, deficientes em fósforo e com satisfatório teor de potássio (SOCIEDADE, 1995).

Os agricultores de Floriano Peixoto, não obstante suas diferenças produtivas, culturais, econômicas e sociais, podem ser caracterizados como Agricultores Familiares⁶. É possível fazer esta afirmação considerando as principais características do meio rural do município que são: nenhuma propriedade possui mais de 100 hectares; a contratação de mão-de-obra é bastante rara; o gerenciamento

das propriedades é invariavelmente feito por integrantes da família proprietária. A tabela a seguir apresenta a estrutura fundiária do município.

TABELA 5: Estrutura fundiária de Floriano Peixoto

Tamanho (ha)	Quantidade	Percentual
0 a 10	90	8,18 %
11 a 50	995	90,45 %
51 a 100	15	1,36 %

Fonte: SOCIEDADE, 1995.

A estrutura educacional do município está voltada, exclusivamente, para o ensino fundamental, em razão de que, os critérios para a implantação do ensino médio, vigentes até o final de 2000, no Conselho Estadual de Educação impedem que Floriano Peixoto tenha acesso a este serviço. Apesar deste limite, a comunidade está se organizando e reivindicando a implantação do serviço.

O município possui 12 escolas (3 estaduais e 9 municipais), 28 regentes de classe (19 estaduais e 9 municipais). O número total de matriculados, em 1998, foi de 442 alunos dos quais 314 lotados nas escolas estaduais e 128 em escolas municipais (FEE, 1998). O município possui uma característica bem peculiar, qual seja, nenhum cidadão possui terceiro grau. Todas as atividades que exigem formação universitária são exercidas por pessoas, que não raras vezes, moram em outras localidades e se deslocam para Floriano Peixoto para cumprirem expediente.

Floriano Peixoto possui uma sociedade civil que se destaca com uma atuação bastante forte, influenciando, ativamente, os rumos do desenvolvimento municipal.

⁶ Existe uma vasta bibliografia que trata deste tema, tanto a nível nacional quanto internacional. Ver:

Desde o início da colonização a região caracteriza-se por ações associativas. Os puxirões (mutirão) para a derrubada da mata, a abertura das roças, o plantio e as colheitas; as trocas de serviços para construção das casas e benfeitorias; o trabalho comunitário, seja para a construção da igreja ou do salão comunitário, da cancha de bochas e do campo de futebol, seja durante as atividades comunitárias quando o trabalho é revezado para que todos se divirtam e contribuam com sua parcela, são traços marcantes da cultura local.

As comunidades religiosas possuem grande responsabilidade na formação social e cultural do município. A igreja católica é bastante tradicional determinando uma divisão política do município através de suas capelas⁷. Não obstante, existem outras religiões que também influenciam e mantêm suas próprias comunidades, como a Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil – IECLB e , ainda, outras de orientação pentecostal como Deus é Amor e Universal do Reino de Deus. Além da atuação pastoral, a Igreja católica desenvolve várias formas de educação de seus fiéis e de suas lideranças comunitárias. Muitas destas lideranças passam a atuar em entidades como o sindicato, a cooperativa e mais recentemente na prefeitura⁸. A IECLB, através do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor - CAPA⁹, além de seu trabalho pastoral, tem uma atuação intensiva na área da produção agropecuária incentivando a organização de grupos de agricultores para a produção e comercialização.

Navarro, 1996; Schneider, 1999; Abramovay, 1992.

⁷ Divisão esta que será adotada para a regionalização das reuniões de base do orçamento participativo conforme será detalhado a diante.

⁸ O prefeito municipal Wilson Babicz era presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais quando concorreu no pleito municipal.

⁹ O CAPA é uma entidade, mantida pela IECLB, que atua na assessoria a grupos de agricultores familiares.

Durante a década de 1970, o governo brasileiro planeja construir várias usinas hidrelétricas na Bacia do Rio Uruguai. O projeto era necessário para resolver um dos maiores problemas que afetava a concepção de desenvolvimento brasileiro dos governos militares, que preconizava a construção de grandes empreendimentos (grandes fábricas) que demandavam uma enorme quantidade de energia. Mais tarde, este projeto se mostra inviável pela necessidade de altos investimentos públicos. A iminência da perda de suas propriedades faz com que os agricultores atingidos e / ou possivelmente atingidos por estas barragens organizem um movimento que se chamou inicialmente de Comissão Regional de Atingidos pelas Barragens – CRAB¹⁰ e articulou atingidos do Norte do Rio Grande do Sul e do Sul de Santa Catarina).

Na década de 1980, a ELETROSUL inicia a implantação deste projeto planejando a construção da Usina Hidrelétrica de Machadino, que inundaria uma grande área da região Norte do Estado do Rio Grande do Sul, onde localiza-se boa parte do atual território de Florianópolis¹¹, e do Sul de Santa Catarina. A atuação da CRAB através de mobilizações consegue retardar a construção da Barragem que só se inicia na década de 1990, com nova demarcação e não alagando a mesma área do projeto inicial que atingia o município de Florianópolis.

Apesar do recuo da ELETROSUL retardando a construção da Barragem de Machadinho e mudando a demarcação que retirou Florianópolis da área a ser

¹⁰ A CRAB, nos anos 90 muda bastante sua forma de atuar: cria uma articulação nacional a qual recebeu o nome de Movimento de Atingidos por Barragens – MAB, além disso deixa para trás a motivação inicial de seu nascimento que era a luta contra a construção de grandes hidrelétricas no leito do rio Uruguai marcada pelo lema “Barragem, nunca mais” e passa a exigir o reassentamento em condições adequadas dos agricultores atingidos aceitando a construção dos empreendimentos, isto se verifica pelo seu lema “Águas para a vida e não para a morte”. Para melhor entendimento sobre o MAB ver Navarro, 1993.

¹¹ A região que seria inundada pela hidroelétrica de Machadinho corresponde a parte norte e leste do município, onde se localiza o rio Pirassussê. Vide mapa do município nos anexos.

alagada, os reflexos deste processo estão muito presentes no município. Segundo um entrevistado:

“(...) é que Floriano teve um problema né (...) um problema que é histórico... da Barragem de Machadinho que ameaçava pegar grande parte do território municipal, e isso fez com que houvesse uma grande devastação ambiental... por causa da madeira, porque o cara pensava que poderia perder (tudo e deveria aproveitar o que pudesse) (...) Se desestruturou o projeto que as pessoas que moravam aqui tinham como o futuro (...) o futuro ficou incerto, isso desestruturou tanto socialmente, das relações sociais que aqui existiam, e reestruturou outras como o próprio MAB, CRAB como uma articulação política prá fazer com que essa participação barrasse o processo das barragens (...)” (Entrevista nº 10).

Este depoimento mostra parte dos resultados ambientais, sociais e políticos da ameaça de alagamento e, de parte do município pela barragem. Além destes outros resultados são visíveis.

A região que seria alagada pela hidroelétrica, no município, possuía no período pré emancipatório, e ainda apresenta, a maior defazagem de infra-estrutura pública (estradas, estradas de roça, pontes, boeiros, pontilhões, saneamento) e particular. Faltam casas e benfeitorias para viabilizar a produção (galpões, armazéns) e as existentes estão em condições precárias, bem como as sedes das comunidades. Existe uma quantidade significativa de famílias que não possuem banheiros nem fossa céptica e água potável (tratada e encanada). Por esta razão a região que seria alagada é a que está sendo beneficiada com os recursos do RS – Rural.¹²

¹² O RS – Rural é um programa do Estado do Rio Grande do Sul que tem como objetivo aliviar a pobreza no meio rural.

Neste mesmo período, a partir da década de 1980, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR¹³ de Getúlio Vargas também intensifica sua atuação junto aos agricultores desta região, apoiando as mobilizações da CRAB e desenvolvendo outras lutas, como por exemplo reivindicações pela qualificação do atendimento à saúde e da previdência social dos agricultores; e por melhores preços dos produtos agrícolas. Além destas mobilizações, tais entidades desenvolvem vários processos de formação dos agricultores que produziu um conjunto significativo de lideranças.

A primeira administração (1997 – 2000), investiu fortemente na construção da infra-estrutura, que era sem dúvida, a principal carência da localidade. A situação atual do município de Floriano Peixoto é a seguinte: estradas em bom estado de conservação, permitindo trafegabilidade com qualquer condição climática e para qualquer veículo, e construção acessos rodoviários (hoje poucas a todas as propriedades e residências tem falta ou dificuldade de acesso à água potável e energia elétrica).

Durante a primeira gestão municipal, 152 famílias tiveram acesso à água potável e 118 famílias tiveram acesso à energia elétrica. A administração pretende até o final deste ano resolver a problemática por completo. O transporte escolar é oferecido a todos os estudantes, tanto do nível fundamental como do nível médio que necessitam se deslocar para Getúlio Vargas (com subsídio de 100 e 50% respectivamente). As escolas, bem estruturadas com refeitório, salas de aula e

¹³ O STR de Getúlio Vargas em 1999 passa a ser um sindicato regional congregando os municípios de Getúlio Vargas, Estação, Floriano Peixoto, Erebang e Ipiranga do Sul e adota o nome de Sindicato Unificado dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – SUTRAF. É interessante observar que esta organização, na verdade, retoma a atuação que o STR de Getúlio Vargas desenvolvia antes de 1992 quando emanciparam-se Estação, Erebang e Ipiranga do Sul e criaram sindicatos municipais.

equipamentos necessários, são em número e tamanho suficientes para a quantidade de alunos, onde currículo é direcionado para a realidade local. O município conta com um ginásio poliesportivo. O município implantou o Sistema Único de Saúde – SUS e todos os serviços de saúde médica e odontológica, além de exames e internações, são prestados gratuitamente.

Floriano Peixoto é um município novo que tem se destacado regionalmente pela sua capacidade de vencer os obstáculos que seu desenvolvimento histórico, social e econômico, bem como sua localização geográfica e, principalmente, sua topografia oferecem. Emancipado no final de 1995, teve seu primeiro pleito eleitoral em 1996 e iniciando em janeiro de 1997, a primeira administração e legislatura municipal. O movimento que deflagrou, impulsionou e conquistou a emancipação de Floriano Peixoto, foi norteado principalmente por um conjunto de necessidades e de carências que o antigo distrito, bem como sua população, atravessavam.

A situação geográfica do município, é bem desfavorável para o desenvolvimento da agricultura moderna¹⁴ que predominou tanto nas propriedades do sul do Brasil, quanto nas políticas agrícolas nacionais. Não obstante, sua ocupação e vocação produtiva tem sido originária e permanece visível atualmente. É facilmente perceptível que as regiões, localizadas no Norte do estado do Rio Grande do Sul, com topografia imprópria para a mecanização estiveram à margem do desenvolvimento agrário do Sul do Brasil.

¹⁴ Sobre a “modernização da agricultura” há uma vasta bibliografia. Sinteticamente pode-se afirmar que, é o processo de desenvolvimento agrário desencadeado a partir dos anos 60, baseado em sementes melhoradas, fertilizantes químicos, agrotóxicos e mecanização. Para tanto se criou toda uma estrutura de pesquisa, ensino, e extensão rural, além de grandes volumes de financiamento público subsidiado. Para um exame mais exato ver: Brum, 1985; Piran, 1995; Navarro, 1996 e 1998; Abramovay, 1992; CETAP, 1992; Graziano da Silva, 1998, Martine, G. e Garcia, R. 1987; entre outros.

Aliada a situação de marginalidade em relação ao desenvolvimento agrário dominante (e em grande medida em razão disto), o antigo distrito era tratado com desinteresse pela administração do município mãe (Getúlio Vargas). Veja como se manifestou um entrevistado sobre a situação da localidade quando distrito: “(...) *quando as máquinas desapareciam por muito tempo o secretário dizia que elas tinham quebrado nos morros de Floriano (...) Floriano era um peso prá Getúlio pois só tinha colono pobre que exigia muito, não dava retorno e quebrava muita máquina (...)*” (Entrevista nº 4).

A degradação estrutural, social e ambiental do distrito era visível. Os problemas se avolumavam sem perspectiva de solução e além da deficiência de políticas agrícolas adequadas aos habitantes locais, ocorria um verdadeiro abandono estrutural, tendo em vista que elementos de infra-estrutura produtiva e de necessidades básicas estavam ausentes em várias propriedades. A comissão pró-emancipação fez um diagnóstico dos problemas e necessidades do distrito, apresentando um conjunto de necessidades, entre elas estão:

“... as seguintes prioridades: instalação de energia elétrica em todas as propriedades do distrito; troca do trator de esteiras por outro mais potente; aquisição de ensiladeiras mecanizadas; instalação de agroindústrias; melhoria das instalações de água nas propriedades; construção de uma quadra de esportes coberta; instalação de telefones comunitários em todas as comunidades” (SOCIEDADE, 1995).

Na sede do distrito o esgoto cloacal e das águas usadas era tratado em fossas sépticas, no interior do distrito isto ocorria apenas em 10 % das residências, na outras o tratamento era através de privada com fossa ou a céu aberto. Várias comunidades tinham deficiência de água potável para as famílias e muitas vezes até para os

animais. Aproximadamente 160 propriedades não possuíam energia elétrica. O distrito possuía uma única linha telefônica. As estradas eram todas de terra em péssimo estado de conservação e muitas propriedades, e mesmo residências, não possuíam acesso para automóveis, e por conseguinte, máquinas e caminhões o que dificultava imensamente o transporte da produção agrícola, além da comunicação em geral.

A descrição acima mostra claramente a situação de carência que a população do distrito vivia até a emancipação, momento a partir do qual vários destes problemas foram atacados e resolvidos.

É visível a relevância da participação da população na elaboração e desenvolvimento das políticas públicas do município de Floriano Peixoto. O orçamento participativo surge como um mecanismo importante na superação das formas tradicionais de planejamento e gestão dos recursos públicos. Além disso tem contribuído crescentemente para a consolidação da cidadania. Trataremos esta questão com maior aprofundamento no capítulo que segue.

3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Brasil passou por uma profunda transformação política nas últimas duas décadas. Este período corresponde a adolescência e juventude da democracia brasileira. Definido por alguns cientistas como “abertura política”, e pelo próprio governo como “Nova República”, este período produziu indiscutíveis avanços na construção da democracia e de uma cultura política que privilegia a cidadania. Os direitos civis e políticos foram crescentemente sendo garantidos e ampliados, não obstante, é preciso reconhecer que estes avanços não foram suficientes para produzir uma melhoria das condições de vida do conjunto da população do Brasil. Os direitos sociais não foram tratados da mesma forma que os civis e políticos, limitando grandemente a construção da cidadania. A miséria, o desemprego, a doença, a

ignorância e a concentração de renda, não somente se mantiveram como se ampliaram acima do crescimento demográfico.

3.1 O retorno à democracia

O processo de desenvolvimento brasileiro, até a década de 1970, foi impulsionado principalmente pela “modernização”, que privilegia a produção para a exportação e a substituição de importações. Investe-se fortemente na agropecuária exportadora e na industrialização de base, através da siderurgia e outros. No campo social e político este processo é impulsionado no âmbito de uma ditadura militar onde não se admitia o contraditório e os cidadãos eram sujeitos a Lei de Segurança Nacional, que previa que qualquer manifestação contrária ao regime seria considerada um ataque ao país e daí passível de cerceamento dos direitos civis.

Este processo de desenvolvimento produziu um enorme endividamento do país, interna e externamente. As cidades incharam e as favelas se multiplicaram, impulsionadas pelo crescente êxodo rural. O campo foi tomado pelas monoculturas de exportação (no latifúndio) expulsando grandes contingentes de agricultores. Os índios tiveram suas terras invadidas, os posseiros foram expulsos e o meio ambiente foi violentamente agredido através das construções megalomânicas (hidrelétricas, usinas atômicas), através da exploração de minérios (carajás, serra pelada), da

concentração urbana (acúmulo de lixo, falta de saneamento), e da concepção tecnológica da revolução verde¹⁵ adotada na agricultura.

Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira o modelo de desenvolvimento a partir de 1964 se constituiu,

“baseado em uma aliança entre a tecnoburocracia militar e civil de um lado, e o capitalismo internacional e nacional de outro. Esta aliança apóia-se, por sua vez, em um modelo econômico de desenvolvimento que se caracteriza pela modernização da economia, pela concentração de renda nas classes altas e médias e pela marginalização da classe baixa. (...) Este modelo baseia-se no grande governo tecnoburocrático e na grande empresa capitalista. O grande governo tecnoburocrático controla diretamente uma imensa parcela da economia nacional, planeja o desenvolvimento, estabelece a política fiscal, monetária, financeira, salarial, habitacional e intervém diretamente na economia capitalista através das grandes empresas públicas. A grande empresa capitalista e a grande empresa pública incumbem-se da produção. Adotam uma tecnologia moderna, recebem estímulos fiscais e creditícios do governo, captam a grande parte da poupança nacional através da obtenção de grandes lucros e, secundariamente, do recurso do mercado de capitais” (Pereira, 1972: 223-30).

O autor escreve que esta aliança produziu uma “dependência desenvolvimentista”, produzindo, de um lado, a dependência tecnológica e política através da subordinação do Brasil ao capitalismo internacional sem autonomia tecnológica e de acúmulo de capital, e de outro uma quantidade significativa de altas taxas de lucro, que transferem a poupança nacional para fora do país, já que estas empresas são estrangeiras ou dependentes tecnologicamente ou politicamente destas. A principal contradição acontece quando se constrói o desenvolvimento aliado à desnacionalização da economia.

¹⁵ Concepção tecnológica de produção agrícola baseada em grandes propriedades intensivas em sementes melhoradas, uso intensivo de agrotóxicos, fertilizantes químicos e mecanização.

Em 1984, a Câmara Federal frustra o desejo de uma das maiores mobilizações populares no Brasil, a “Diretas-já”. Através de todo um artifício político militar encoberto pela censura à imprensa o governo do general João Batista Figueiredo consegue que a emenda proposta pelo deputado federal Dante de Oliveira fosse rejeitada e o novo presidente seguiu sendo eleito pelo colégio eleitoral em eleição indireta. Segundo Cotrim a “(...) *emenda restabelecia eleições diretas para presidente e acabava com o Colégio Eleitoral, onde se faziam as eleições indiretas*” (Cotrim, 1999: 327).

No entanto, apesar da derrota da emenda Dante de Oliveira, a eleição indireta foi fortemente marcada pelo debate caloroso ocorrido na campanha da Diretas-já, que foi uma mobilização popular sem precedentes em nosso país, animada por políticos, artistas, intelectuais, sindicalistas, estudantes e trabalhadores empreendeu os maiores comícios da história brasileira.

A eleição de Tancredo Neves, no colégio eleitoral, representou o fim da ditadura e o passo inicial para a instauração da democracia no Brasil. Isto se justifica pelo fato de Tancredo Neves ser candidato de uma coalizão muito ampla, que tinha em suas fileiras representantes dissidentes dos governos anteriores, como o próprio vice-presidente José Sarney. No entanto esta coalizão era marcada majoritariamente pelo campo político de centro, o que poderíamos chamar de democratas.

Tancredo Neves vence as eleições indiretas porém morre, antes de assumir o poder. José Sarney, vice-presidente eleito, representava um grupo dissidente da Aliança Renovadora Nacional – ARENA partido político que dava sustentação ao regime militar, assume em meio a uma grande expectativa popular por reformas econômicas e sociais, além de civis e políticas

Os primeiros tempos do governo Sarney mostraram uma grande reticência. Governando com base em um forte apelo popular, representava o interesse conservador de parcela significativa da elite nacional. O desenvolvimento do país durante esse governo foi marcado pela ausência de projeto e pela relutância em todas as ações, exceto aquelas reivindicadas em períodos eleitorais objetivando colocar os representantes governamentais em posições confortáveis para suas disputas locais.

A teia de alianças estabelecida para vencer as eleições indiretas cedia espaços inclusive a representantes de esquerda. Exemplo disso foi a bandeira da reforma agrária que foi tomada pelo governo com o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, um projeto progressista que foi iniciada pelo saudoso José Gomes da Silva e que, no entanto, logo foi abortado pelo governo em função da pressão dos grandes proprietários rurais. De outro lado esta coalizão era composta por setores que não desejavam alterar os rumos que o Brasil vinha seguindo desde os anos 60. Banqueiros, industriais, grandes proprietários e multinacionais aceitavam, e até algumas vezes desejavam, mudanças na direção da abertura democrática que, no entanto, não significavam diminuição de suas taxas de lucro e, portanto, distribuição de renda. Problemas como as dívidas interna e externa, a inflação, o desemprego, a miséria e a ignorância permaneciam no ostracismo.

Na primeira metade da Nova República, estes problemas foram desconsiderados e, no início da segunda metade, foram tomadas algumas medidas em função da proximidade do período eleitoral. Tais atitudes possuíam um forte apelo popular, como por exemplo o congelamento de preços, daí seu enorme impacto discursivo e eleitoral. Impacto discursivo pois foi feita uma propaganda bem montada onde a população foi chamada a ser o “fiscal do Sarney” para evitar o

aumento dos preços. No entanto, passadas as eleições o que se viu foi desabastecimento, liberação dos aumentos de preços, e crescimento vertiginoso da inflação. Não obstante, o impacto eleitoral foi muito significativo pois o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, elegeu a maioria dos governadores brasileiros. Segundo NADAI e NEVES

“Com a vitória esmagadora do governo, as forças articuladoras da Nova República tornaram-se absolutamente hegemônicas, governando 22 estados da Federação e tendo a maioria do Congresso Nacional. Convém lembrar que era esse Congresso que elaboraria a nova Constituição” (1997: 422).

Um número significativo de Deputados e Senadores, eleitos pelo PMDB, tinham sua origem política na antiga ARENA. Somando a estes os representantes legítimos dos segmentos conservadores da sociedade brasileira, o Congresso Nacional de 1986 configurou-se de forma visivelmente conservadora. Segundo estes mesmos autores, o congresso era composto em 70,5% por congressistas de centro à direita.

A política econômica da Nova República, apesar de ter editado um conjunto de 6 planos econômicos, alterou atitudes paralisadas e populistas sem, em nenhum momento, tentar impulsionar um projeto de desenvolvimento.

“Os planos econômicos da Nova República foram desastrosos: não resolveram o problema da inflação nem o das dívidas interna e externa; deterioraram os salários e a economia popular; desorganizaram diversos setores produtivos; transformaram os serviços públicos em caricaturas; feriram fundo o ensino público. No entanto, os especuladores, os grandes grupos econômicos, os bancos, os latifundiários e os grandes proprietários urbanos tiveram suas fortunas multiplicadas” (NADAI e NEVES , 1997: 419).

O modelo econômico concentrador de riquezas, de um lado, e de misérias, de outro, consolidado pela ditadura militar, não foi modificado na Nova República

É possível perceber claramente o quão foi contraditório o processo de redemocratização impulsionado pela Nova República, uma vez que o modelo econômico de concentração de riquezas, para os ricos, e de misérias, para os pobres, consolidado pelo regime militar não se alterou. De um lado possibilitou crescentemente a cidadania através da garantia dos direitos civis e políticos tais como a liberdade de expressão, reunião e associação, o direito de ir e vir, a inviolabilidade da habitação, a prisão somente em flagrante delito, amplo direito de defesa, julgamento público, a liberdade de imprensa etc. De outro lado, limitou severamente a consolidação desta mesma cidadania uma vez que não promoveu mudanças sociais e econômicas compatíveis com as necessidades do conjunto da população. O desemprego, a miséria, o êxodo rural, a corrupção, a marginalização, a doença, a agressão ambiental e a concentração de renda cresceram significativamente. Para se ter uma idéia desta situação de restrição dos direitos sociais é necessário lançarmos mão de apenas um dado, qual seja, a evolução da distribuição de renda no Brasil. Observe a tabela 6:

TABELA 6: Distribuição de renda – Brasil 1960 \ 1990

Ano	50% mais pobres (%)	10% mais ricos (%)	10% mais pobres (%)
1960	17,7	39,7	1,2
1970	15,0	46,5	1,2
1980	14,1	47,9	1,2
1990	11,9	48,7	0,8

Fonte: GONÇALVES, 1998 apud MATTOSO, 1999.

Como observamos na tabela acima no período de 30 anos a distância entre os brasileiros 50% mais pobres e os 10% mais ricos aumentou de 22% para 36,8%. (Gonçalves, 1988 citado por Mattoso, 1999:11)

Aqui aparece uma problemática que dificilmente poderemos abordar neste trabalho de dissertação, mesmo que seja extremamente instigante. Em que medida é possível que as pessoas atinjam um status de cidadania permanecendo tamanha concentração de renda e desigualdade social? No entanto, como afirmamos anteriormente, é inegável que a Nova República possibilitou um ambiente democrático no que diz respeito à garantia de direitos civis e políticos. A década de 1980 foi marcada pelas mobilizações sociais e sindicais, onde a retomada do crescimento econômico aliado às mobilizações de massas pelas eleições diretas para presidente da República possibilitou uma intensa expressão e atuação do movimento operário. Foram registradas um número exorbitante de greves chegando a 400 ou 500 em 1985, com destaque para as organizadas pelos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, em São Paulo. Na sua maioria articuladas pela Central Única dos Trabalhadores – CUT fundada em 1979.

Num período imediatamente anterior, coincidente com o final do regime militar, o movimento sindical e os movimentos sociais rurais e suas organizações desenvolvem-se crescentemente. Surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, o Movimento de Atingidos por Barragens – MAB, além de várias Organizações Não Governamentais – ONGs, todos empenhados na luta pela ampliação de direitos sociais, ou como afirmam seus discursos “lutar por melhores condições de vida”.

A Assembléia Nacional Constituinte, eleita em 1986, era composta pelos membros da Câmara Federal e do Senado Federal, funcionando simultaneamente como Congresso Nacional. Em 1988, a Constituição Federal é promulgada contemplando os princípios fundamentais que tratam do regime político definido como estado democrático de direito, a forma de governo republicana e a forma do Estado Federativa composta pela autonomia entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

É neste contexto de efervescência que, em 1988, o Congresso Nacional promulga a Constituição Federal que incorpora conquistas para as parcelas empobrecidas da sociedade brasileira. Em 1989, ocorrem as primeiras eleições diretas para presidência da República após o período ditatorial instalado em 1º de abril de 1964. Duas candidaturas polarizam o segundo turno de um processo eleitoral marcado por grandes mobilizações populares e muita esperança numa guinada nos rumos do país. Existia um “sentimento nacional” que desta vez seria implantado um processo de crescimento econômico com distribuição de renda, justiça social, dignidade e cidadania. As candidaturas situavam-se em campos opostos. Luiz Inácio Lula da Silva pertencente ao Partido dos Trabalhadores – PT representava os partidos de esquerda e articulava grande parte do movimento sindical e social e Fernando Collor de Melo, do Partido da Renovação Nacional – PRN, representava os partidos conservadores numa ampla aliança de direita.

Collor sai vencedor do pleito eleitoral e passa a implementar uma política de abertura econômica e privatização das empresas estatais e autárquicas. Segundo seu discurso o Brasil precisava se tornar competitivo com outros países através de uma “modernização” nacional. Todos os setores da economia deveriam se modernizar

tecnologicamente e disputar, sem nenhuma proteção do Estado (subsídio) o mercado. Esta concepção também foi adotada para o campo social quando impulsionou-se uma contraposição ofensiva aos movimentos sindicais e sociais. Segundo o discurso da esquerda e dos movimentos sindicais e sociais Collor construiu as bases do que mais tarde o próximo presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, implantou de forma profunda e rápida, o neoliberalismo¹⁶.

Como afirmamos acima, este período é de grande efervescência democrática: pois ocorrem eleições diretas em todos os níveis inclusive para a presidência da República; mobilização, intensiva por mudanças, de partidos políticos, associações científicas, empresariado, Igreja, sindicatos e imprensa; a Assembléia Nacional Constituinte elabora, e entrega para o povo brasileiro, a Constituição Federal um dos acontecimentos mais relevantes desta década.

Dentre os princípios fundamentais da Carta Magna de 1988 um nos é particularmente caro. O princípio do estado democrático de direito é assim definido por Cotrim: “(...) *O povo (governados) pode participar da formação da vontade pública (governo) diretamente ou por meio de representantes eleitos*” (1999: 330).

Este princípio abre o precedente constitucional para a democracia participativa, um processo que foi construído historicamente pelas mobilizações populares em prol da democratização do país, de um lado, e pela tradição democrata dos partidos de esquerda, de outro, que crescentemente são impulsionados principalmente pelos desastrosos governos conservadores que se sucedem no poder no Brasil, após a Nova República.

¹⁶ Concepção econômica capitalista baseada no liberalismo de Adam Smith que afirma o mercado como base para a solução de todos os desequilíbrios econômicos. A liberdade de concorrência

Um olhar rápido com pouca reflexão poderia afirmar que vivemos num momento histórico onde a cidadania é plenamente privilegiada e que todo cidadão está apto e em condições de exercer esta faculdade. É verdadeiro afirmar que a “barbárie nunca foi tão amena”, ou seja, vivemos tempos muito mais difíceis que os de atualmente, no entanto também é verdadeiro que, apesar da conquista dos direitos civis e políticos, nosso país continua impulsionando um modelo econômico concentrador de riquezas, de um lado, e de misérias, de outro, o que por sua vez limita crescentemente a possibilidade de volumosas parcelas da população acessarem direitos sociais e econômicos e efetivamente exercerem a cidadania.

3.2 O orçamento participativo

O orçamento participativo é bastante estudado, apesar de seu recente aparecimento enquanto um processo social, bem como uma questão sociológica que seduz tanto cientistas sociais quanto operadores políticos. Várias definições foram cunhadas para lançar luzes sobre tal processo.

Segundo Genro e Souza (1999), o orçamento participativo é um processo inovador de gestão pública embasada na participação dos cidadãos ou na cidadania

estabeleceria tal competitividade que problemas econômicos e sociais seriam solucionados pelo mercado. Para tanto é determinante que o Estado não interfira na economia.

participativa. Já para Fedozzi o orçamento participativo é um processo de "*participação popular na gestão pública*" (Fedozzi, 1996: 3). Outra definição referindo-se ao caso de Porto Alegre, afirma que "*(...) é um novo processo de 'administração fiscal social' e participação nas decisões locais implementadas na cidade*" (Navarro, 1999: 1, tradução livre).

Este processo tem sua origem ainda no período da ditadura militar, nos anos 1970, onde as experiências referenciais foram desenvolvidos nos municípios de Boa Esperança/ES, Piracicaba/SP, Lages/SC (Andrade, 2000), além de Pelotas no Rio Grande do Sul. No final dos anos 80 esta prática é ampliada para vários municípios no país, principalmente onde o Partido dos Trabalhadores - PT assume as administrações. Aparentemente o maior ou o mais visível sucesso ocorre em Porto Alegre onde foi implantado pela "Administração Popular"¹⁷ no governo Olívio Dutra (1989-1992). Desde este período o Partido dos Trabalhadores mantém-se governando o executivo municipal de Porto Alegre. Em Porto Alegre isto acontece pela primeira vez em 1993, no final da primeira gestão do PT, e já se repetiu por 4 vezes totalizando 20 anos.

No interior do estado, o PT consolidou este processo em poucos municípios, não conseguindo reeleger-se, como nos casos de Severiano de Almeida, Ronda Alta, Aratiba, Tres Arroios, Barra do Rio Azul, Palmeira das missões, etc.

Navarro afirma que o sucesso obtido no OP de Porto Alegre se deve a três requisitos básicos:

¹⁷ Identificação da administração de Porto Alegre adotado pela coalizão de partidos de esquerda encabeçadas pelo PT. Esta identificação permeia as 3 administrações desde a de 1989 até a atual que se encerra em 2000.

" Um requisito inicial e óbvio é a vontade política de ceder importantes porções de poder (...) Outro requisito é uma disciplinada postura política para evitar as práticas clientelistas de costume (...) (e) O que é claro é a necessidade de embasar o processo em um rigoroso controle financeiro do orçamento municipal e oferecer um 'mínimo' de recursos para investir (...)" (Navarro, 1999: 2 e 3, tradução livre).

Estes requisitos nos remetem a desalentadora realidade enfrentada por municípios como Floriano Peixoto, que teve seu processo de desenvolvimento marcado por um modelo de ocupação social e econômica complementar à colonial exportadora, baseadas nas grandes propriedades de terra, localizadas no sudeste brasileiro. A agricultura sofre uma crescente perda de importância na economia nacional. A taxa de variação do produto interno bruto - PIB agrícola brasileiro oscilando de 9,6 em 1980 a - 4,4 em 1990 (Graziano da Silva, 1998:106). Mesmo a atividade agro-industrial perde crescentemente importância tendo, de forma permanente, que aumentar sua escala de produção para conseguir se manter no mercado.

Os municípios com economias e população predominantemente rurais, invariavelmente, chegam à década de 90 com crescentes índices de comprometimento dos recursos com o aparelho burocrático - pagamento de salários - e com dívidas a curto prazo, muitas vezes não conseguindo garantir os serviços essenciais à população. Como sua base produtiva e econômica assentada na agricultura e / ou no rural, suas possibilidades de incremento na arrecadação e na geração de recursos financeiros para investimentos é muito limitada.

O Brasil, assim como toda a América Latina, possui uma forte tradição autoritária. Aqui coexistem instituições compatíveis com uma sociedade moderna

(democrática) e práticas clientelistas e patrimonialistas. Esta contradição se desenvolve embasada em uma estrutura de gestão estatal patrimonialista.

As relações clientelistas, personalistas (da troca do voto pelo favor) impõem enormes obstáculos para a construção da cidadania, exigindo condições completamente contraditórias às anteriores para seu desenvolvimento, é mister "(...) *a separação entre as esferas 'pública' e 'privada', o exercício impessoal do poder e o respeito ao contrato social (...)*" (Fedozzi, 1996: 6). A cidadania exige a construção de práticas democráticas e mudanças institucionais, sociais e jurídicas.

O processo de transformação estrutural e da emergência da cidadania ocorre, quando a ordem tradicional baseada nas relações pessoais e patrimoniais são substituídas por um poder impessoal, legal e racional. O estado moderno através da emancipação dos direitos políticos em relação aos religiosos, se desatrela da Igreja e através do rompimento entre o poder econômico e político atrela-se à burguesia favorecendo sua ascensão e garantindo à propriedade privada a livre circulação das mercadorias e a igualdade de oportunidades entre os homens. A emergência do estado moderno ocorre concomitantemente e como necessidade para o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Alguns autores afirmam que o orçamento participativo representa um processo de superação da democracia, aprimorando-a e aprofundando-a em favor das parcelas mais empobrecidas. Para Genro e Souza, o orçamento participativo democratizou a ação política e integrou os cidadãos comuns num novo "espaço público" (Genro e Souza, 1997 apud Andrade, 2000). Abers afirma que o orçamento participativo enfraqueceu tradições clientelistas em organizações de bairros, tencionando a incorporar um crescente número de moradores e instituindo formas

mais democráticas de poder inclusive na sua associação comunitária (Abers, 1998 aput Andrade, 2000).

O orçamento participativo, tal como é analisado pelos autores acima, cumpre uma função de radicalização da democracia na medida em que constitui uma forma de planejamento e gestão de fundos públicos e, além de um espaço de debates onde as diferenças sociais, econômicas e culturais são respeitadas.

3.3 O orçamento participativo de Floriano Peixoto

O orçamento participativo foi implantado em Floriano Peixoto no início da primeira gestão municipal, em 1997, com a assunção ao poder de uma aliança encabeçada pelo PT. O início da administração, que coincide com a implantação do novo município, ocorre como em todas as emancipações com ausência completa de estrutura administrativa, operacional e funcional. Os primeiros tempos foram dedicados a organização de uma estrutura mínima para iniciar os trabalhos, contratação de alguns funcionários, negociação com o município mãe (Getúlio Vargas) à cerca dos repasses de recursos, funcionários e máquinas, organização da sede da prefeitura a qual foi locada no antigo posto de saúde e lá permanece até hoje. A estrutura orçamentária (orçamento do ano de 1997) foi copiada do município mãe, isto em razão de durante o exercício se elaborar o orçamento do ano seguinte.

A vitória do candidato do PT foi influenciada pelo sucesso de administrações do partido em outras cidades, principalmente Porto Alegre, onde vencera pela terceira vez consecutiva em 1996, totalizando um período de 8 para 12 anos de mando petista. O sucesso é em grande medida associado ao “jeito petista de governar”¹⁸ onde se destaca a implantação do orçamento participativo.

O orçamento participativo de Florianópolis inicia a partir de duas motivações principais, uma delas é a experiência acumulada pelo PT em vários municípios, principalmente Porto Alegre, aliada à vontade política e o compromisso programático da administração de ceder espaços à participação dos cidadãos na definição dos investimentos públicos municipais, conforme afirma o Secretário Municipal da Administração e do Planejamento “(...) *existe uma vontade muito grande de fazer as pessoas participar (...)*” (Entrevista nº 5).

3.3.1 A metodologia

A metodologia¹⁹ do orçamento participativo de Florianópolis é bastante simplificada, e passa por modificações e aprimoramentos constantes, contendo diferenças de um ano para outro. Sua organização e estrutura não é prevista em legislação municipal, apesar de possuir um organograma e um regimento interno, o que permite uma maior flexibilidade.

¹⁸ “Jeito petista de governar” é o conceito administrativo do PT denominado por ele próprio. Vide documentos e publicações do partido.

Em 1997, o orçamento participativo definiu a lei orçamentária para o exercício de 1998. A administração municipal realizou uma rodada de reuniões em todas as 15 localidades²⁰ do interior e na cidade onde foi apresentada a situação inicial do município, coletadas as demandas locais e eleitos os representantes²¹ do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento (mais conhecido como Conselho do orçamento participativo), que discute as demandas relacionando-as à previsão de receita elaborando as prioridades de investimentos. Após, a Secretaria da Administração e do Planejamento elabora a peça orçamentária que é enviada para a aprovação da Câmara Municipal de Vereadores.

A partir de 1998 a administração municipal realiza duas rodadas de reuniões, sendo que na primeira faz-se a prestação de contas das definições em relação aos investimentos demandados pela população no ano anterior, e na segunda realiza-se o levantamento das demandas prioritária e elege-se os representantes da localidade para o Conselho do orçamento participativo, que elabora as prioridades de investimentos, o Conselho Municipal da Saúde e Conselho Municipal da Agricultura. A Secretaria da Administração e do Planejamento elabora a peça orçamentaria que é enviada pelo Prefeito Municipal, para a Câmara Municipal de Vereadores.

Em 1999 e 2000 segue-se o mesmo roteiro de 1998, no entanto a partir da definição das demandas prioritárias e sua aprovação no orçamento anual, o Conselho Municipal de Agricultura e o Conselho Municipal de Saúde atuam como gerenciadores das políticas definidas para suas áreas, no orçamento participativo.

¹⁹ Estas informações foram obtidas majoritariamente através das entrevistas com os representantes da administração, já que a memória do orçamento participativo é precária.

²⁰ Em 2000 a localidade de Usina se sub-dividiu em Usina e Usina evangélica somando um total de 16 comunidades no interior do município. Isto em razão da existência de duas comunidades religiosas na mesma localidade.

Entre a rodada de definição orçamentária e a rodada de prestação de contas do orçamento participativo, os conselhos de Agricultura e de Saúde definem o roteiro das obras e / ou serviços. Após definido o roteiro e conhecendo a ordem das localidades a serem beneficiadas, os conselhos reúnem as comunidades para, em conjunto, discutirem e definirem como fazer, por onde começar e a contra-partida local para as obras e / ou serviços. Quase sempre as localidades integram o montante do investimento com sua contra-partida sendo realizada em mão-de-obra.

De modo geral pode-se afirmar que o orçamento participativo de Floriano Peixoto tem seu processo composto por três etapas. A primeira, formada pelas assembleias locais onde se realizam a discussão sobre obras e serviços prioritários, elegem-se os componentes do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, além dos Conselhos de Agricultura e Saúde e faz-se a prestação de contas do exercício anterior.

A segunda, inicia quando são eleitos os componentes do Conselho Municipal do Plano de Governo e do Orçamento, normatizado por um regimento interno aprovado pelo próprios conselheiros. Este regimento afirma que o Conselho do orçamento participativo tem a finalidade de “...*propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a receita e despesa do Poder Público Municipal.*” (PREFEITURA MUNICIPAL, s.d.: 1), demonstrando o caráter deliberativo do mesmo. Além disso, normatiza a composição, atribuições, competências e a estrutura do conselho. Sua composição é formada por 2 conselheiros eleitos em cada localidade; 2 conselheiros eleitos em cada um dos conselhos municipais (saúde, agricultura e educação) além do prefeito e do vice-prefeito. Não pode concorrer ao

²¹ Cada localidade tem direito a 2 conselheiros: 1 titular e 1 suplente, eleitos a cada ano.

cargo de conselheiro o cidadão com mandato eletivo ou ocupante de cargo em comissão da Administração Municipal, exceto o prefeito e o vice-prefeito. O mandato dos conselheiros é de 2 anos podendo ser revogado a qualquer tempo pelo conselho ou pela localidade que o elegeu.

O Conselho do orçamento participativo tem as seguintes atribuições: Appreciar, emitir opinião e posicionar-se frente a proposta de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, peça orçamentária anual, política tributária e de arrecadação, obras e atividades do planejamento e orçamento anual, aplicação de recursos extra orçamentários, investimentos de emergência, além disso cabe ao conselho acompanhar a execução orçamentária e o cumprimento do programa de governo, e de produzir em conjunto com o executivo uma metodologia para o debate sobre a peça orçamentária (PREFEITURA MUNICIPAL, s/d: 1 a 3).

Com a posse das definições atribuídas pelo regimento interno, o Secretário Municipal da Administração e do Planejamento elabora a peça orçamentária, que é enviada pelo Prefeito à Câmara Municipal de Vereadores para apreciação e aprovação.

A terceira inicia após a aprovação da peça orçamentária pela Câmara Municipal de Vereadores. Definido o orçamento anual, os conselhos municipais (agricultura, saúde e educação) reúnem-se individualmente organizando o cronograma e a ordem dos investimentos. Após isto, os conselhos setoriais reúnem-se com cada localidade beneficiada (seguindo a ordem definida anteriormente) e discutem a realização dos investimentos previstos.

A prestação de contas relacionando as demandas propostas pelas localidades e os investimentos realizados e / ou previstos no orçamento anual, é realizada pela administração municipal em conjunto com o Conselho do orçamento participativo e com a participação dos conselhos setoriais. Esta etapa confunde-se com a primeira, pois por vezes é realizada individualmente como em 1997 e 1998 (configurando uma quarta etapa) e mais recentemente, em 1999 e 2000, sendo realizada nas assembleias locais. É importante destacar a iniciativa da administração municipal de afixar um painel (ver ilustração a seguir) ao lado do prédio da prefeitura onde é registrada mensalmente, a prestação de contas contábil, receitas e despesas especificadas nominalmente.

Figura 2: Foto do painel de prestação de contas

Foto: Jornal A folha regional.

3.3.2 As prioridades de investimento

O orçamento de um município é o planejamento de receitas e despesas para um determinado exercício, que invariavelmente é o período de um ano. No final de cada ano o Prefeito Municipal é obrigado, por força de lei, a enviar à Câmara de Vereadores, para apreciação, eventuais emendas e votação, a previsão de receitas, ou de “entrada de dinheiro” e a previsão de despesas, ou gastos que se pretende realizar no período seguinte, ou melhor, no ano seguinte.

A peça orçamentária é uma elaboração bastante complexa, dividida em duas grandes partes completamente dependentes e relacionadas (receita e despesa), que se subdividem em várias outras, chamadas pelos administradores públicos de rubricas. A receita de um orçamento possui várias origens onde destaca-se a arrecadação de tributos municipais, os repasses de parcelas de tributos estaduais e federais e os projetos específicos²². Da mesma forma, a despesa divide-se em duas grandes partes, custeio e investimento, que posteriormente se sub-dividem novamente. O custeio corresponde a manutenção da rotina de uma administração pública (federal, estadual, distrital ou municipal), ou como afirmam os administradores “a parte necessária para fazer a máquina pública funcionar” (salários, encargos salariais, material de expediente, manutenção de veículos, máquinas e caminhões, combustíveis e lubrificantes, medicamentos básicos, etc.). Já o investimento se auto-define, sendo a utilização de recursos públicos para a realização de obras ou serviços inéditos.

²² Os projetos específicos são elaborados com o intuito de buscar recursos para investir em uma determinada área, podem ser propostos aos governos federal e estadual tanto quanto a entidades internacionais.

A peça orçamentária é formada por fundos constitucionais determinados por leis maiores, federais ou estaduais, que definem percentuais que devem ser gastos em determinada área. Por exemplo, existem leis federais que afirmam que estados, federação e municípios devem gastar, do seu orçamento, no mínimo 10% com saúde e 25% com educação. Os gastos com fundos constitucionais podem ser com custeio, tanto quanto com investimento.

A administração municipal de Floriano Peixoto manteve uma média orçamentária anual, nos últimos quatro anos, em torno de R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seissentos mil reais), o equivalente à aproximadamente R\$ 133.000,00 (cento e trinta e tres mil reais) mensais (Entrevistas nº 5 e 13).

Apesar de Floriano Peixoto ser um município novo e, portanto, possuir um quadro de funcionários ajustado a sua necessidade, e não possuir endividamento, viveu uma situação inicial precária (como vimos no capítulo anterior), que aliada ao fato de possuir sua economia baseada na atividade agrícola, em franca decadência na década de 1990, limita o montante de recursos municipais para a elaboração orçamentária principalmente no que tange aos investimentos.

Segundo o Prefeito, os recursos destinados para investimento nos últimos anos oscilaram ao redor de 10% do orçamento municipal, e foram totalmente discutidos no orçamento participativo. Este valor corresponde a R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) por ano, ou R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos reais) por mês. O administrador destaca que esta é a parte privilegiada na discussão do orçamento participativo no seu conselho. Avaliando esta situação afirma que

“(...) na comunidade nós levamos o que é o gasto fixo (...) - o fixo é isto (...) a receita é esta, os gastos fixos são esses (...) e aí

discutimos (...) e aí eu acho que foi uma falha, pois estamos discutindo 10 % do orçamento (...) ano passado (2000) sobrou 10 %, ano retrasado (1999) sobrou 9% (...) isso é muito pouco para se discutir no orçamento, temos que discutir tudo (...)” (Entrevista nº 13)

Ao mesmo tempo que relata a quantidade de recursos destinada para investimento, o Prefeito afirma qual a parcela dos recursos públicos municipais, que é efetivamente planejada e gerida pelo orçamento participativo. É inegável a limitação deste montante de recursos bastando, para isso, fazer uma simulação dividindo tais recursos pelas localidades, o que indicará um valor de cerca de R\$ 17.900,00 (Dezessete mil e novecentos reais) ao ano por localidade. Não é difícil concluir que este é um montante modesto para realizar algum investimento significativo em qualquer área da administração pública.

É bem verdade que se considerarmos a parcela dos recursos destinada ao custeio, que foi ratificada tanto pelas assembléias locais como pelo Conselho do orçamento participativo, o montante discutido e definido pelos conselheiros sobe para 50% da receita municipal. Segundo o Secretário da Administração e do Planejamento:

“(...) do total do dinheiro arrecadado uns 50% são gastos que não tem como mudar, é o pagamento de salários, folhas de ofício, xerox, telefone, gasolina (...) a população só fica sabendo na prestação de contas...os outros 50%, uns R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) por ano são discutidos no orçamento” (Entrevista nº 5)

Estes gastos correspondem a ações tais como o transporte escolar para todos os estudantes do ensino fundamental e médio; subsídio de parte do transporte escolar para alunos de nível superior; manutenção da unidade sanitária com enfermeiras,

médicos e psicólogos; convênio com Pronto Socorro do Hospital São Roque de Getúlio Vargas, entre outras.

É importante destacar que o orçamento participativo de Floriano Peixoto desenvolve-se baseado num montante, que pode chegar ao máximo, em R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) por ano, o que certamente produz impactos no estímulo dos cidadãos à participação.

3.3.3 A participação

O orçamento participativo de Floriano Peixoto possibilita a participação direta dos cidadãos através das assembléias locais que são realizadas em todas as comunidades e na sede do município, conforme mostra a tabela a seguir.

TABELA 7: Participantes das assembléias locais

	1997			1998		1999
Localidade / rodada	1 ^a	2 ^a	3 ^a	1 ^a	2 ^a	1 ^a
Cidade	18	-	06	-	00	00
Santo Alberto	15	-	16	23	15	10
Rio do Peixe	27	-	23	13	14	07
Rio Ligeiro Baixo	35	-	21	-	30	27
Rosário	23	-	22	-	17	16

Rio Ligeiro Alto	16	-	24	-	25	25
São João da Usina	24	-	15	16	28	09
Linha Giaretta	13	-	24	-	16	09
Linha Betiol	34	-	15	-	33	30
Linha Frederica	26	-	19	-	19	15
Linha Jacutinga	33	-	18	-	10	12
Boa Esperança	15	-	20	-	24	24
Anita Garibaldi	19	-	20	-	16	55
Linha Vanini	23	23	15	-	14	19
São Lourenço	16	29	17	-	14	19
São Miguel	47	29	21	-	29	60
Usina Evangélica	-	-	-	-	-	-
Total	404	81	296	52	304	337

Fonte: Listas de presenças das assembléias locais

O número de participantes nas assembléias locais do orçamento participativo de Floriano Peixoto oscilou de maneira decrescente do primeiro para o segundo ano, estabilizando nos últimos.

TABELA 8: Participantes das assembléias locais e percentual perante a população total

Ano	1997	1998	1999	2000
Participantes	781	356	337	327
Percentual	31,6 %	14,3 %	14 %	13,8 %

Fonte: Lista de presença das assembleias locais

É bastante relevante a queda da participação comparando o primeiro com os anos seguintes. No entanto é importante frisar que este percentual de participação (comparado com a população total do município) é algo inédito se relacionado a outras experiências de orçamento participativo já estudadas, inclusive a da Porto Alegre.

As assembleias locais elegem o Conselho do orçamento participativo que se reúne sempre que necessário. A participação nestas reuniões oscilaram entre 18 e 28 presentes, o que revela uma participação que oscilou entre 47,6 % a 73,6 % dos membros eleitos, não havendo registro de reuniões com a presença de todos os conselheiros. Estes dados mostram que ocorre uma defazagem na participação inclusive no Conselho do orçamento participativo.

No próximo capítulo serão analisados os elementos e processos que impedem e que impulsionam a participação dos cidadãos no orçamento participativo de Florianópolis.

4 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO RURAL

As camadas sociais empobrecidos e /ou excluídas do processo de desenvolvimento sócio-econômico, principalmente no terceiro mundo, somente terão alguma chance de sobrevivência e de vida digna caso sejam ampliados os seus direitos de tal forma que consigam disputar, com o conjunto da sociedade, os benefícios históricos proporcionados pelo contrato social e pela democracia.

O orçamento participativo é um processo que possui condições de se tornar uma “estrutura comum de ação” (nos termos de Held) com “prerrogativas” que possibilitem “chances de vida” adequadas aos mais variados segmentos sociais e ao bem comum.

A pesquisa que deu origem a esta obra, revelou a veracidade da hipótese levantada, ou seja, o orçamento participativo de Floriano Peixoto é um processo complexo e recorrente composto por elementos que impulsionam a participação dos cidadãos, além de determinar crescentemente o desenvolvimento municipal.

A análise detalhada desta afirmação será realizada, neste capítulo, a partir de um quadro referencial elaborado com base nas seguintes variáveis: o processo de participação; o engajamento cidadão e a eficácia; a inversão de prioridades; a participação democrática e o desenvolvimento regional; a construção o poder local; concepção de participação e desenvolvimento; democracia participativa.

A metodologia do orçamento participativo de Floriano Peixoto possui elementos que impulsionam e outros que limitam a participação dos cidadãos. Alguns destes elementos possuem definições absolutas contribuindo, de um lado, e impedindo, de outro, a participação. No entanto a maioria dos elementos possuem níveis de intensidade que transitam entre o completo impedimento até a completa impulsão da participação, passando por vários estágios intermediários. Estas “intensidades” não podem ser mensuradas quantitativamente, mas podem ser caracterizadas e adjetivadas qualitativamente.

Uma das condições mais relevantes a contribuir com a participação da população no orçamento participativo de Floriano Peixoto é a vontade dos operadores políticos municipais de cederem parte de suas prerrogativas de decisão sobre o planejamento e a gestão dos recursos públicos municipais. Esta postura é condição para a efetiva participação dos demais cidadãos. Esta constatação coincide com análise de Navarro (1998) apresentada no capítulo anterior para quem um dos

requisitos básicos para o sucesso do orçamento participativo (de Porto Alegre) é a vontade política do governante em ceder parte de seu poder.

A participação do cidadão no orçamento participativo é impulsionada, inicialmente, pela decisão política e programática da administração municipal, a qual decide partilhar parte do seu poder de definir, com a população, a alocação dos recursos públicos municipais, o que para Navarro é também requisito essencial para o sucesso do orçamento participativo, ou seja, uma postura política, do governante, que evite o clientelismo. Esta é uma característica marcante de Floriano Peixoto, pois o Prefeito tem o reconhecimento de parcela significativa da população, em razão de sua honestidade, labuta e compromisso pessoal com o poder público (Entrevista nº 9). Noutra entrevista este reconhecimento aparece claramente:

“ (...) o prefeito é muito trabalhador, é o primeiro a chegar na prefeitura e o último a sair. (...) não mede esforço para atender as coisas que são urgentes para o bom andamento da cooperativa. É claro que a COTRIGO gera bastante imposto, então é bem tratada. (...) Agora, os associados também quase sempre são atendidos quando precisam da prefeitura (...) a gente sabe que nenhum político é perfeito e que faz as coisas sempre puxando para o seu assado, mas do prefeito Vilson podemos falar qualquer coisa menos que é ladrão ou corrupto (...) (Entrevista nº11).

Por isso que a implantação do orçamento participativo é uma condição básica, primordial para impulsionar a participação dos cidadãos.

4.1 O engajamento cidadão e a eficácia

Na introdução deste trabalho foi afirmado com base em Silva (1999) que a eficácia da participação é contraditória, pois é condição e resultado da participação dos cidadãos no orçamento participativo. Condição no sentido que quanto maior a participação em defesa de uma determinada obra ou serviço em um determinado local, maior a probabilidade de realização desta demanda. Em Floriano Peixoto esta tese se verifica visivelmente. As comunidades com maior participação nas assembleias locais, tiveram atendidas suas demandas e, por conseguinte mantiveram ou, inclusive, ampliaram o número de participantes nas assembleias seguintes. Os exemplos de duas localidades das quais a primeira não teve sua demanda atendida no período previsto, apresentados na tabela a seguir, demonstram esta situação.

TABELA 9: Participação nas assembleias locais

Localidade \ Ano	1998	1999
Linha Giaretta	16	9
Anita Garibaldi	16	55

Fonte: Lista de presença

Das duas comunidades acima, somente a segunda teve sua prioridade, produzida na assembleia local de 1998, transformada em obra, no exercício orçamentário de 1999. A participação nas assembleias locais de 1999 oscilou de forma crescente na comunidade que teve sua prioridade realizada e, negativamente na outra. Isto demonstra que a realização das prioridades demandadas (as obras e

serviços realizadas) impulsionam, animam os cidadãos a participarem. Para o prefeito municipal

“(...) o município tem uma demanda reprimida muito grande e a não realização, ou a demora da realização das obras gera desânimo e diminui a participação (...) a falta de recursos para fazer todas as obras e serviços diminui a participação (...)” (Entrevista nº 13).

Outro entrevistado se manifesta da seguinte forma:

“(...) ninguém é bobo de ir para uma reunião que não decide nada (...) as pessoas podem ser trouxas um pouco, mas não o tempo todo (...)” (Entrevista nº 10).

“(...) os agricultores pensam que vai ter um monte de recursos (...) o orçamento participativo vai ter recursos à vontade. No entanto, quando percebem que a verba é pequena ficam aborrecidos e decepcionados (...)” (Entrevista nº 9).

É claramente perceptível a relação entre a participação com a história do desenvolvimento da região e a cultura política clientelista local dos cidadãos, além disso é reiteradamente marcada a dificuldade da população debater sobre demandas que fujam ao cotidiano imediato.

“(...) eles (os agricultores) não conseguem discutir (...) além de que precisa de um tubo, precisa fazer uma estrada, uma ponte, de consulta médica, de remédio, qualquer coisa (...) eles não conseguem visualizar e entender a proposta da ferramenta da participação popular (...) não conseguem discutir a questão do futuro, não se interessam por uma reunião sobre projeto de desenvolvimento (...) e coisas assim distantes deles (...) só se interessam por coisas imediatas (...)” (Entrevista nº 7).

Um integrante da administração municipal endossa a afirmação acima da seguinte forma:

“(...) a população se sente bem na hora de discutir aquilo que é problema deles hoje, como está sendo ou como vai ser logo a diante, uma estrada que não dá condições prá eles irem na roça (...) o filho deles que tá longe sem transporte escolar (...) isso o pessoal entende, agora eles serem chamados para pensar uma solução, uma alternativa ou algo para o futuro (...) ou chegar e pensar não individualmente mas para todo o conjunto da população, para seus vizinhos (...) dizer ‘vamos abrir mão disso porque é bom só prá mim e vamos fazer aquilo que é bom para a maioria das pessoas` eles não participam (...) não vão (...)” (Entrevista nº 5).

A participação emerge como critério para a construção das prioridades de investimento (as demandas), e a realização das demandas produzidas nas comunidades emerge como impulsionadora da participação, ou seja a participação é proporcional à sua eficácia concreta.

Para a participação produzir resultados na vida cotidiana é preciso que os temas discutidos sejam possíveis de serem visualizados, daí a constatação visível de que o debate sobre temas imediatos, que podem produzir transformações a curto prazo sejam mais atraentes aos cidadãos. De outro lado, a discussão sobre temas ou projetos de médio e longo prazos tem a participação diminuída exatamente por terem uma possibilidade muito menor de alcançarem resultados imediatos.

4.2 A inversão de prioridades

As análises sobre o orçamento participativo (especialmente o de Porto Alegre) tem apontado a inversão de prioridades²³ como uma das suas principais virtudes. Em razão disso é possível afirmar que é um processo sócio-político capaz de impulsionar a cidadania. Esta forma de tratar os recursos públicos tem produzido uma inversão das prioridades de investimentos fazendo com que as camadas da sociedade que foram excluídos por muito tempo do desenvolvimento tenham a possibilidade de direcionar os recursos para suas demandas, lançando mão de seu poder de participação para se tornarem sujeitos. No entanto para que isto aconteça, o orçamento participativo tem mecanismos claros que definem o que Fedozzi chama de “racionalização política do método”, ou seja,

“(...) Ao primar por regras universais e previsíveis de participação e por critérios objetivos e impessoais para a seleção das prioridades apontadas pelas comunidades, o OP estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos, que se opõe ao particularismo da “justiça casuística”, da prática de distribuição de favores sem atenção às normas universais necessárias a cidadania, como prática tradicional que caracteriza a gestão pública brasileira” (FEDOZZI, 2000 b: 68-69, grifos do autor).

Em Floriano Peixoto a inversão nas prioridades é nítida se compararmos o período em que seu território pertencia ao município de Getúlio Vargas. Antes da emancipação Floriano Peixoto era praticamente excluído das políticas municipais conforme vimos no capítulo anterior.

O orçamento participativo de Floriano Peixoto define como prioridades de investimento a agricultura em primeiro lugar seguida por saúde e educação. Esta definição entra em contradição com o histórico das políticas de desenvolvimento nacionais, tendo em vista que a região não é propícia ao desenvolvimento da agricultura moderna devido a sua topografia majoritariamente montanhosa, além de possuir uma estrutura fundiária baseada em pequenas propriedades e ter tido parte significativa do território demarcada para ser inundada por uma hidroelétrica.

Cabe ressaltar que alguns dos grandes impulsionadores da participação da população no orçamento participativo são os Conselhos Municipais (Desenvolvimento Rural, Educação, Saúde, entre outros) que tem atuado como gerenciadores das obras e serviços, após a definição das prioridades feita pelo Conselho do Orçamento Participativo.

A definição da agricultura como prioridade, durante todos os anos de funcionamento do orçamento participativo em Floriano Peixoto, é resultado do debate realizado e da participação nas assembleias locais e no Conselho que, potencializa a participação da população visto que a maioria absoluta desta é residente e dependente economicamente do meio rural.

Além disso, a inversão de prioridades é nitidamente visível quando examinadas a relação custo econômico e benefício social de determinadas obras e /ou serviços. Várias obras realizadas mostram-se inviáveis economicamente, no entanto, sua importância social é definitiva. Entre estas obras pode-se citar algumas construções de pontes, estradas ou acessos viários a propriedades ou residências que

²³ Para uma melhor discussão ver: Fedozzi, 1999 e 2000 a e 2000 b, bem como Fischer e Moll, 2000, além de outros.

são inviáveis economicamente, visto que jamais será pago diretamente, ou através de impostos daquela família ou propriedade. No entanto a função social que esta obra cumpre é histórica, pois muitas famílias não tinham tido a possibilidade de receber uma automóvel em sua propriedade ou tinham que transportar sua produção (normalmente pequena) em carroças de tração animal. Esta situação causava muito desconforto e sofrimento principalmente nos períodos de maior trabalho, ou quando acontecia algum caso de doença, ou mesmo para os filhos terem acesso e transporte escolar. É perfeitamente visível que em Floriano Peixoto as políticas públicas cumprem sua função social.

Apesar do orçamento participativo de Floriano Peixoto ter regras universais e previsíveis de participação, não possui critérios objetivos e impessoais explícitos para a seleção de prioridades e nem possui uma estrutura regionalizada para a realização das obras e serviços. A inexistência de critérios objetivos e impessoais explícitos para a definição de prioridades produz uma atuação imediata considerando as necessidades mais urgentes. Ocorre que a definição de “necessidade mais urgente” é feita pela administração municipal em conjunto com o conselho do orçamento participativo colocando em segundo plano a proporcionalidade de participação e a quantidade total de população local. Não significa dizer que o poder público tenha maculado o processo, manipulando seus resultados e sim que esta possibilidade existe. O Secretário da Administração e do Planejamento afirma que

“(...) Não existe uma dinâmica, uma organização do orçamento participativo (...) não existe critério (...) A definição é feita pela realidade (...) A agricultura foi sempre prioridade (...) Não há regulamentação, critérios, pesos, etc.” (Entrevista nº 5).

Da mesma forma a inexistência de uma regionalização para a aplicação dos investimentos desconsidera as diferenças sociais, estruturais e econômicas do município.

Apesar de não apresentar explicitamente os critérios para a definição das prioridades de investimento, e mesmo a hierarquia destas, todas as falas dos administradores, no decorrer dos 4 anos, afirma a definição da agricultura como a prioridade número um e a saúde como prioridade número dois. Aliado a isto está a constatação de que o montante de recursos investidos na agricultura, registrado na contabilidade da prefeitura, está em 5º lugar na ordem decrescente de investimentos, perdendo para a educação, saúde, administração e obras (retornaremos a este aspecto mais a diante). O Prefeito afirma ter conhecimento desta situação e sua disposição de realizar uma avaliação para mudá-la: “(...) *existe um sentimento de que a agricultura é prioridade (...) só que como é que podemos dizer que a agricultura é prioridade se ela está em quinto na distribuição dos recursos? (...)*” (Entrevista nº 13).

A administração municipal avalia que o processo de participação popular desencadeado em Floriano Peixoto possui muitos limites:

“(...) Nós fizemos o orçamento participativo (...) implantamos de um jeito nos primeiros 4 anos e agora no planejamento que elaboramos para os próximos 4 anos nós vamos dar uma virada de 180 graus (...). Vamos virar do avesso (...). Porque nós avaliamos que do jeito que implantamos funcionou de forma limitada (...)”
Entrevista nº 13).

Além do limite metodológico, o orçamento participativo de Floriano Peixoto possui limites estruturais. A ausência de uma pessoa responsável exclusivamente

pela coordenação, organização e desenvolvimento do processo, bem como (e devido a isso) a precariedade da memória (listas de presença, pautas discutidas, definições tomadas) são situações que limitam crescentemente seu desenvolvimento adequado.

A responsabilidade pela coordenação do orçamento participativo esta sendo acumulada pelo Secretário da Administração e do Planejamento, uma das modificações que a administração municipal planeja realizar para o próximo período.

4.3 Transparência e prestação de contas

A transparência, e a prestação de contas, são sem dúvida alguma, algumas das condições que mais contribuem para impulsionar a participação do cidadão no orçamento participativo. Vários entrevistados referem-se às virtudes da transparência, inclusive o chefe do escritório local da EMATER - RS:

“(...) o processo de participação está diretamente relacionado a ausência de corrupção (...) a transparência e a participação não permitem a corrupção. Quando a administração expõe quanto entrou e para onde vai o dinheiro, isto faz que não haja corrupção (...) a população fica sabendo onde vai o dinheiro (...) os recursos que existem (...) por isso os agricultores participam, discutem e apoiam o orçamento participativo (...)” (Entrevista nº 9).

Fica muito clara a posição do entrevistado a respeito da possibilidade que a prestação de contas tem de diminuir drasticamente, ou até mesmo impedir, a corrupção do aparato administrativo, além de (e por esta razão) impulsionar a participação. O próprio prefeito municipal avalia uma das condições mais relevantes é a prestação de contas.

“(...) o orçamento participativo foi mais uma prestação de contas (...) e a transparência. Então nós dizia: - No mês de janeiro entrou R\$ 120.000,00. Onde gastamos? Nós pontuávamos: Pagamos funcionários, tanto, pagamos médico, tanto, botamos pneu na patrola. É isso (...)” (Entrevista nº 13).

A prestação de contas (“accountability”²⁴) produz um crescente controle social da administração pública, por parte da população, e uma obrigação dos governantes e funcionários públicos em pautarem suas ações pela lei, em desenvolverem as ações da administração pública de forma transparente.

Em Florianópolis, a prestação de contas é realizada considerando a totalidade das despesas do município, no entanto o debate e o planejamento são realizados em relação ao montante reservado para investimentos, que tem oscilado em torno de 10% dos recursos públicos municipais, entre os anos de 1997 e 2000. Normalmente as assembleias de prestação de contas são divididas apresentando-se primeiro os gastos fixos e depois os recursos investidos. O prefeito municipal avalia da seguinte forma esta situação:

“(...) apresenta-se os gastos fixos (...) gastamos com carros, máquinas, papel ofício, gasolina, funcionários, terceirização (...) e discute-se o que sobrou para investimento, além de algumas

²⁴ Accountability, segundo O'Donnell (1988 e 1991), não tem tradução literal para o português, compreende dois sentidos: a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei; b) a obrigação do governante a prestar contas dos seus atos, com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar sua gestão. Ver Fedozzi, 1997, P. 93 e 168-173. E Fedozzi, 2000, p 69.

aquisições mais caras como o caminhão, ambulância, trator de esteiras, retro-escavadeira. Em 2000 foi 10%, em 1999 foi 9% (...) isso é pouco para o orçamento participativo. É pouco mostrar depois de ter gastado (...) antes de gastar tem que discutir tudo com a população (...)” (Entrevista nº 13).

A prestação de contas é um integrante contraditório do orçamento participativo de Floriano Peixoto, pois ao mesmo tempo, que dificulta a corrupção, informa a população sobre onde são gastos os recursos públicos do município, de outro lado, informa os valores pouco expressivos discutidos no orçamento participativo priorizando a parcela dos recursos públicos destinada para investimentos, além de ser um espaço de justificativas pelas demandas não realizadas. “(...) o método de implantação do orçamento participativo é muito mais a justificativa das razões do não cumprimento das demandas (...)” (Entrevista nº 3).

Não há dúvida sobre o caráter impulsionador da prestação de contas para a participação da população, no entanto ela revela um dos limites de todo o processo de orçamento participativo de Floriano Peixoto, e dos municípios com economia baseada na agropecuária, onde o volume de recursos disponibilizados para investimentos é restrito. Isto tem reflexo direto na eficácia da participação, pois quanto menos o volume de recursos, disponíveis para investimento, menor a realização de obras e serviços. Quanto menor a quantidade de recursos investidos, mais limitada será a eficácia da participação. Não por má vontade ou incompetência do poder público, nem por incompreensão ou demandas absurdas ou desproporcionais dos cidadãos (o que também pode ocorrer), mas por insuficiência financeira. O que significa dizer que a participação é importante, a vontade do administrador em ceder poder é relevante, no entanto caso as demandas não se

transformem em obras e / ou serviços, este processo entra em colapso, com o descrédito.

4.4 A participação e o desenvolvimento regional

No segundo capítulo ficou claro que o processo de ocupação social e econômica da região Sul do Brasil cumpriu um papel complementar ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro. A região sul, e o Rio Grande do Sul em especial, eram encarregados da produção de alimentos para abastecer o mercado interno.

A partir das décadas de 1950 e 1960 ocorre uma transformação na produção agrícola, a modernização da agricultura intensiva em moto-mecanização produz uma diferenciação produtiva e econômica na região Alto Uruguai. Terras com dificuldades de mecanização, lugares de difícil acesso e com infra-estrutura precária ocupadas com uma agricultura de subsistência, tem uma pequena participação no mercado e são relegados à periferia da economia dependente.

O desenvolvimento de Floriano Peixoto está inserido neste processo de crescente exclusão, com o crescimento da pobreza e do êxodo rural e a construção de relações sociais de dependência e subordinação, além de uma cultura política

baseada no clientelismo²⁵, ou seja na barganha de favores (os quais na maioria das vezes deveriam ser objetos de políticas públicas) por favorecimento político que, não raras vezes manifesta-se pelo direcionamento do voto, ou seja, o voto na pessoa que o chefe local indicar.

Em Florianópolis o clientelismo se manifesta de uma maneira diferenciada de outras regiões do Brasil, pois a população, principalmente pequenos agricultores pobres, estabelece tais relações majoritariamente com comerciantes locais (bodegueiros) que adquirem, transportam e financiam os gêneros de primeira necessidade e, não raras vezes, os insumos e a produção agrícola que será paga na colheita, adquirida por ele mesmo.

O clientelismo é um tema bastante estudado no Brasil e se manifesta de forma mais gritante em regiões rurais onde predominam as grandes propriedades (os latifúndios). Nestes locais o proprietário mantém o cliente (que pode ser um empregado ou mesmo um roçeiro vizinho) em completa dependência tanto para produzir quanto para viver. O proprietário ou patrão disponibiliza crédito e proteção em troca de lealdade. Uma microempresária fala da população local:

“(...) As pessoas aqui são muito pobres e burras (...) então a gente ajuda anotando no caderno até que o colono colha e possa pagar (...) muitas vezes eles precisam ir para algum lugar (...) a gente leva (...) Quando é para decidir alguma coisa (...) eles pedem uma opinião e a gente ajuda (...)” (Entrevista nº 1).

A pobreza da população Florianense é visível e se concentra com maior intensidade na região que seria inundada pela hidroelétrica de Machadinho onde os agricultores se desestruturaram em razão da eminência de terem que abandonar suas

²⁵ Para um debate mais aprofundado ver Holanda, 1993 e Faoro, 1958.

terras. Apresentei no segundo capítulo esta política pública federal que, mesmo sem ter sido levada a cabo, produziu inúmeros resultados perversos. Ocorreu uma significativa degradação.

O município de Floriano Peixoto que já tinha sido relegado a um plano de exclusão do desenvolvimento nacional, é integrado a esse plano de forma parcial pois seria produtor de energia elétrica para os polos de desenvolvimento industrial brasileiro, bastante distantes dali. A mobilização dos agricultores em torno da CRAB e a mudança dos planos do estado abandonando a idéia de construir a hidroelétrica, num primeiro momento, e a alteração da demarcação do alagamento excluindo o município, num segundo, não impediram que a população local passasse por um processo de extrema desestruturação e degradação do meio ambiente, da sociedade, da economia e da cultura locais.

Os dados de infra-estrutura e sanidade locais mostram claramente esta situação. O Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB da Secretaria Municipal da Saúde e Assistência Social de Floriano Peixoto possui cadastradas 666 famílias, o que corresponde a 94,07% do contingente do município, e possui os seguintes dados:

TABELA 10: Situação sanitária e de infra-estrutura

Famílias estimadas	708	100%
Famílias cadastradas	666	94,07%
Residência de madeira	569	85,41%
Residência sem tratamento de água	649	97,45%
Residência que destina o lixo a céu aberto	264	39,64%
Residência que enterra ou queima o lixo	334	50,15 %

Fonte: SIAB, 23 \ 01 \ 2001.

Segundo o prefeito municipal, além dos dados acima, Floriano Peixoto possuía até o final de 1999, 286 residências sem banheiro, destas 118 não tinham sequer privada, ou seja, as necessidades fisiológicas eram efetuadas a céu aberto, e existia a demanda de 92 casas para famílias “sem teto”. Esta situação estrutural vai produzir um conjunto muito grande de demandas, reprimidas historicamente, que apresentadas no orçamento participativo terão influência determinante no impulso ou no impedimento da participação dos cidadãos, a exemplo do que vimos na parte dedicada a eficácia da participação, deste capítulo.

A afirmação feita pela empresária revela a importância da educação (e de sua falta) para qualquer comunidade.

TABELA 11: Realidade da educação de Floriano Peixoto

	População	% perante total
7 a 14 anos na escola	279	86,65 %
15 anos e mais alfabetizados	1.706	93,68 %

Fonte: SIAB, 23 \ 01 \ 2001.

Apesar de Floriano Peixoto contar com 93,68 % de sua população acima de 15 anos alfabetizada, chama atenção o fato de não existir escola de ensino médio, bem como o de nenhum munícipe possuir curso superior. As atividades públicas e/ou privadas que possuem essa exigência são realizadas por profissionais residentes em outro município, principalmente Getúlio Vargas, ou são preenchidas por pessoas oriundas de outras cidades. Isto impõe um limite considerável à cidadania, pois a burocracia administrativa aliada ao trâmite e rigor legal que cercam a elaboração

adequada do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento se apresentam de forma complexa e de difícil entendimento para pessoas com baixo nível educacional. É bem verdade que muitos cidadãos tem se destacado no entendimento da rotina da administração pública muito embora sua parca escolaridade, no entanto isto se apresenta muito mais como uma exceção.

Além dos limites educacionais e da pobreza da população (e em razão disso) o município possui um alto índice de êxodo rural que ocorre, invariavelmente, através da migração para outras regiões, pois a espaço urbano local não oferece nenhuma oportunidade de emprego devido a sua precária estrutura comercial e industrial.

O êxodo rural de Floriano Peixoto pode ser classificado de duas formas distintas. A migração definitiva é aquela onde a pessoa ou família se transfere para outra localidade e lá fixa sua residência, este tipo foi mais intenso nos anos seguintes a delimitação da área a ser alagada pela hidroelétrica de Machadinho (década de 1980) e, apesar de ainda permanecer, atualmente é bem menos intenso. A migração sazonal é aquela onde as pessoas se deslocam para outras regiões, principalmente a Serra Gaúcha, no período de colheita de maçã e uva, permanecendo lá alguns meses para depois retornar. Este período sempre coincide com a entre safra de grãos (milho, soja e feijão) local.

“(...) O êxodo rural nos períodos de entre safra se mantém nos mesmos níveis desde a emancipação (...) agora o que dá prá ver é que as “mudanças” (transferências definitivas) diminuíram e, inclusive, alguns estão voltando (...) Os que estão voltando estão nos preocupando pois estão vindo doentes. Principalmente aquele pessoal que foi para a região da produção de maçã – Vacaria e arredores – estão com problemas sérios de intoxicação e doenças causadas pelo contato excessivo com agrotóxicos (...)” (Entrevista nº 13).

A constatação de que o processo de desenvolvimento de Florianópolis é dependente e excludente situa um dos argumentos centrais deste trabalho. A pobreza da população, e do município por conseguinte, indica a existência de uma quantidade de recursos, privados e públicos, pouco expressivas para produzir uma poupança e um investimento que satisfaça as necessidades locais. Esta condição limita a participação cidadã pois, as demandas reprimidas tem dificuldades de serem transformadas em obras e / ou serviços. Daí que a participação diminui sua drasticamente sua eficácia, pois a escassez de recursos impede a realização das demandas, o que por sua vez limita a satisfação das prioridades produzidas pela cidadania. A falta de resultados produz, necessariamente, o desaquecimento da participação cidadã.

4.5 Construindo o poder local

A partir do final dos anos 1970, durante a “abertura política”, também em Florianópolis, emergem vários movimentos sociais que anunciam a formação do capital social²⁶ local. A sociedade civil²⁷ articula-se através do Sindicato de

²⁶ Uma discussão bem elaborada sobre o capital social se encontra em Abu-El-Haj, 1999.

²⁷ Para uma discussão mais adequada ver Costa, 1994.

Trabalhadores Rurais, Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, Pastoral da Terra, Comissão Regional de Atingidos por Barragens e outras entidades (articulados na região, no estado e no país) imprimem uma luta consistente de resistência e buscando transformar o processo de desenvolvimento excludente e autoritário.

O capital social de Floriano Peixoto tem sua maior impulsão através da articulação reativa a construção da hidroelétrica de Machadinho, projeto inserido na lógica do desenvolvimento econômico nacional, que necessitava produzir energia elétrica barata para abastecer os pólos industriais. O psicólogo do município descreve esta situação da seguinte forma:

“(...) Floriano Peixoto tem um histórico de participação (...) (no entanto) depois que a CRAB conseguiu impedir a construção da barragem a mobilização perdeu o rumo (...) Existe uma relação de causalidade entre a organização social local e a administração municipal e o fomento da participação e do controle social (...) Essa administração municipal é fruto da organização social desta região (...) (Entrevista nº 10).

Os movimentos sociais organizados neste período influenciam decisivamente no pleito eleitoral de 1996, a maioria das lideranças comunitárias que compõe a aliança eleitoral é formada por pessoas que cumpriram papéis dirigentes no Sindicato, na CRAB e no MMTR.

No entanto, após a conquista da administração municipal, ocorre um refluxo da atuação dos movimentos sociais, contraditoriamente ao que se poderia esperar. A CRAB diminui gradativamente sua atuação local e, como a retomada das obras da hidroelétrica de Machadinho foi feita a partir de uma nova demarcação para o lago que não afetará mais o território, atualmente não tem mais atuação. O MMTR tem dificuldades de mobilizar as agricultoras, bem como o sindicato não conseguiu

estabelecer uma relação institucional de autonomia com a administração pública municipal. Um entrevistado se pronuncia da seguinte forma:

“(...) Não há um tencionamento da administração por parte dos movimentos sociais (...) Depois que ganhamos a prefeitura os movimentos morreram (...) Todo mundo quer ficar embaixo do guarda-chuva da prefeitura (...) Isso é ruim pois não se discute, não se debate (...) Como se vai crescer, avançar no projeto, na clareza política se não existe cobrança (...) Apesar de eu ter saído do sindicato, ele nunca veio questionar a administração (...) Dizemos que a agricultura é prioridade (...) o município é todo agrícola e os investimentos nela estão em 5º lugar na contabilidade municipal (...) O sindicato nunca veio questionar (...)” (Entrevista nº 13).

É visível o fato da administração ter absorvido as lideranças dirigentes dos movimentos sociais, em razão da necessidade de quadros para cargos de confiança da prefeitura, principalmente. Várias lideranças dos movimentos assumiram cargos de confiança na administração municipal²⁸. Da mesma forma os movimentos sociais não souberam reagir a esta situação e declinaram a uma posição de passividade sem manter sua identidade e sem estabelecer uma relação institucional com a administração. Quando o prefeito afirma que *“todos querem ficar embaixo do guarda-chuva da prefeitura”* quer dizer que os movimentos sociais não questionam as políticas da administração entendendo que a ação desta é a possível e suficiente, *“a prefeitura resolve tudo”* (Entrevista nº 13).

De outro lado é perceptível que, apesar de haver um refluxo dos movimentos sociais, isto não significa a anulação completa do capital social construído na década anterior. É ressaltado por vários entrevistados o fato de que as pessoas que tiveram

²⁸ Alguns exemplos: o Prefeito municipal era dirigente da CRAB e presidente do STR quando candidato; os Secretários municipais da agricultura e saúde compunham a Executiva do STR; o Secretário da Administração era da executiva de uma associação de agricultores.

algum envolvimento com os movimentos sociais, enquanto dirigentes, em mobilizações ou em atividades associativas tem uma participação mais efetiva e permanente nos espaços públicos. A vice-presidente do SUTRAF se manifesta da seguinte forma sobre os grupos de produção de sementes caseiras criados a partir da iniciativa do sindicato:

“(...) esses grupos que estão organizados na produção de sementes de milho (...) tem uma participação mais ativa nos conselhos municipais de Floriano (...) porque eles vem com uma carga de conhecimento maior sobre o sindicato e sobre a proposta da participação (...)” (Entrevista nº 8).

Isto mostra como o capital social local permanece tendo importância para a cidadania pois, elementos como solidariedade e consciência de direitos e deveres são constitutivos de organizações e / ou movimentos sociais da sociedade civil florianense, bem como são requisitos essenciais para a valorização da democracia. Além disso, os movimentos sociais invariavelmente desenvolvem processos de formação de seus quadros dirigentes e mesmo da base, sobre a produção agropecuária, economia e política, o que também contribui para estimular a participação dos espaços públicos, tanto quanto para a qualificação da intervenção destes cidadãos no orçamento participativo.

Outra condição relevante que, em Floriano Peixoto, tem se mostrado como um limite da participação no orçamento participativo está diretamente relacionado ao capital social e a concepção democratizante da administração municipal. A efervescência democrática que se evidencia em Floriano Peixoto somando-se às ações dos movimentos sociais às do poder público municipal a partir de 1997 tem se revelado, em vários momentos, como limitante da participação. Isto ocorre

principalmente pela quantidade de reuniões às quais a população é convocada a participar, aliada a característica predominantemente rural do município.

A efervescência democrática em Floriano Peixoto assume tal envergadura que em alguns períodos os cidadãos (caso desejassem participar em todos os eventos) deveriam deixar o trabalho praticamente todos os dias de uma determinada semana (pelo menos um turno), inviabilizando o trabalho agrícola.

Cada entidade que possui atuação no município realiza reuniões nas comunidades no mínimo uma vez por ano, some-se a isso as assembleias locais do orçamento participativo, as rodadas de reuniões dos Conselhos Municipais, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, cursos, palestras e atividades, desenvolvidas pela EMATER e cooperativas, o orçamento participativo estadual. Todas estas atividades somadas, formam uma teia considerável de eventos sociais que implicam que os agricultores se ausentem de suas atividades nas propriedades. Aliado a isso está o fato de que o trabalho na agricultura não obedece a horários previamente estabelecidos e sim ao calendário agrícola e pluvial.

É visível o caráter contraditório que assume a efervescência democrática de Floriano Peixoto aliada a predominância agropecuária do município. Ao mesmo tempo que democratiza-se as entidades, o poder público, as informações e as possibilidades do desenvolvimento municipal, de outro lado, esta quantidade de atividades são pouco acessíveis aos agricultores familiares que sobrevivem de seu trabalho.

4.6 Concepção de participação e de desenvolvimento

No município de Floriano Peixoto a “questão” do desenvolvimento está bastante presente na medida em que se coloca como algo indefinido, problemático e, acima de tudo, sob disputa política e conceitual.

O entendimento sobre os princípios básicos para o desenvolvimento de Floriano Peixoto possuem, pelo menos, duas posições conceituais bastante distintas. Estas posições têm interferido constantemente no orçamento participativo por se manifestarem frequentemente nos debates e nas decisões tomadas pelas assembleias locais e pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Ao mesmo tempo, o debate sobre “por onde passa o desenvolvimento municipal” perpassa os mais variados debates institucionais e ocasionais.

A maior oposição ocorre no âmbito do debate sobre as políticas de desenvolvimento, onde aparecem dois grandes campos²⁹ de disputa política e conceitual. Um dos campos é polarizado pelos cidadãos que afirmam que o desenvolvimento de Floriano Peixoto passa necessariamente pela industrialização (e urbanização) e pela construção do acesso asfáltico ao município. Este campo político afirma que os principais problemas do município (êxodo rural, desemprego e pobreza) somente serão atacados com a construção de uma planta industrial que gere um número significativo de empregos.

“(...)na agricultura hoje se torna um pouco difícil (...) dá uma pela outra (...) só plantar não sobra nada (...) quando tem produto não

²⁹ Para uma definição adequada da noção de campo de disputa ver Bourdieu, 1998.

tem preço, não acha nem onde entregar ou vender. Então deveria ter um negócio, uma indústria, uma saída, para transportar para outro lugar (...) porque agora também tem o pareral, es tá surgindo o pareral (...) amanhã ou depois vai ter a uva e vamos entregar aonde, vamos vender? Para quem? (...) não tem saída. Teria que ter um negócio diferente, ter uma indústria (...) também não adianta ter a indústria e não ter a saída para levar para outro lugar (...) porque onde tem as indústria, tem o vendedor lá para frente (...) e se vai colocar uma indústria aqui e não tem o comprador lá para a frente, então vai ficar parado aqui (...) a indústria não vai poder pagar para quem produz. Então tem que ter a indústria aqui e o asfalto para sair (...)" (Entrevista nº 12).

Fica evidente, no depoimento acima, que o desenvolvimento deve ser baseada na industrialização. Este campo político situa-se de acordo com os pensadores que afirmam que a modernização não se esgotou e sim que é preciso, a bem do desenvolvimento econômico, dar um choque moderno nas regiões sub-desenvolvidas para que ocorra sua superação ou seja, é preciso fazer a economia crescer para depois, com a riqueza produzida, atacar os problemas sociais.

O outro campo político é formado majoritariamente por lideranças das entidades e movimentos sociais de Floriano Peixoto, somados a administração municipal. Para este campo o desenvolvimento rural baseado na agregação de valor dos produtos agrícolas, através da agricultura ecológica e agroindustrialização, somado a políticas públicas que possibilitem a reprodução dos agricultores familiares em suas propriedades é a possibilidade para o desenvolvimento do município.

"(...) Eu acho que o desenvolvimento não passa pela fabrica e nem pelo asfalto, mas ele passa por produzir aquilo que vai dar mais renda pro agricultor (...) acho que uma das coisas pode ser o leite, e aí pode ser industrializado por um grupo de produtores (...) Os agricultores que produzem leite, pêssego, açúcar mascavo deve industrializar aqui mesmo (...) deve agregar valor na sua produção através da agroindústria (...) Qualquer produção, por pequena que seja na propriedade, prá mim, é melhor que trabalhar de

empregado numa indústria (...) de um modo geral a população de Floriano não gosta de trabalhar fechado em alguma empresa, mesmo quando vai embora para trabalhar de empregado, vai trabalhar em alguma atividade ligada a agricultura (Entrevista nº 5).

Estas diferentes concepções tem mantido permanentes disputas políticas, principalmente nos períodos eleitorais. Também é importante considerar que, apesar de algumas iniciativas das entidades e movimentos sociais e da administração municipal, ainda não desencadeou-se um debate consistente, que procure promover um diálogo entre os diferentes campos, a história e as concepções de desenvolvimento, em relação ao processo em Floriano Peixoto. Os debates que ocorrem se dão de forma fragmentada, monitorados institucionalmente.

No orçamento participativo de Floriano Peixoto, pelas razões anteriormente elencadas, raramente se discute o tema diretamente, a não ser de forma tangenciada. Aqui ocorre uma diferença em relação a concepção de desenvolvimento entre a administração municipal e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo.

A concepção da administração municipal passa pelo desenvolvimento rural e mais especificamente pela agricultura ecológica e agroindústria, além disso esta tem sido apontada como prioridade número um no orçamento participativo do município desde 1997. No entanto, vários depoimentos dos integrantes da administração municipal se mostram apreensivos com o debate do Conselho do Orçamento Participativo que tem definido a aplicação de recursos em outras áreas fazendo com que a agricultura seja relegada a segundo plano na contabilidade municipal ficando em 5º lugar na quantidade de recursos investidos.

“Não tenho dúvida que foi a pressão da população. Porque (...) quando dizíamos que tínhamos dinheiro para aplicar na agricultura (...) o pessoal dizia “Não (...) o transporte tem que ser mantido; a escola é preciso reformar; a merenda é preciso garantir; as estradas (...) tem que fazer prá quem não tem; a energia elétrica tem que botar; na saúde (...) tem que ter um (...) dois médicos, tem que ter exame, tem que complementar as AIHs³⁰” entendeu? (...) Eles afirmam que estas coisas precisam ser feitas. Nós da administração nos questionamos (...) achamos que precisávamos investir no setor que iria alavancar o desenvolvimento municipal. Aí os conselheiros disseram “(...) mas isto faz parte da agricultura (...) a saúde, o transporte fazem parte da agricultura (...)” (Entrevista nº 13).

O depoimento do prefeito municipal apresenta dois elementos importantes para a análise do processo de participação dos cidadãos de Floriano Peixoto no orçamento participativo. O primeiro é de ordem metodológica quando a administração possuía um determinado volume de recursos para investir na agricultura, no entanto os conselheiros do orçamento participativo decidem investir no transporte escolar, saúde, estradas, etc. isto indica que o orçamento participativo não cria receita, ou melhor, não amplia o volume de recursos e sim possibilita a participação no planejamento e na gestão dos recursos, daí que quando se prioriza um determinado investimento, necessariamente outra demanda ficará sem ser resolvida.

O segundo é de ordem conceitual pois a administração municipal considera que as políticas de desenvolvimento rural estão necessária e exclusivamente ligadas a investimento na agricultura enquanto o setor econômico. De outro lado, os participantes do orçamento participativo e seu Conselho não abrem mão do investimento em obras e serviços que garantam e ampliem a qualidade de vida da população. Isto revela uma diferença considerável em relação a concepção do

³⁰ Autorizações de internação hospitalar;

desenvolvimento rural. De um lado a administração municipal concebe que este deve produzir prioritariamente crescimento econômico e, de outro, os participantes do orçamento participativo afirmam que o desenvolvimento deva garantir qualidade de vida.

É claro que esta diferença não pode ser considerada uma contradição, pois vem sendo equalizada de maneira adequada no Conselho do Orçamento Participativo. Além disso, o conceito de desenvolvimento rural (apresentado no capítulo primeiro), vem sendo ampliado superando a exclusividade do crescimento econômico e inserindo elementos determinantes relacionados a qualidade de vida, preservação ambiental e a participação decisiva dos setores mais pobres da população.

A possibilidade, oferecida pelo orçamento participativo de Floriano Peixoto, dos participantes planejarem os investimentos e gerirem os recursos definindo as políticas públicas municipais contribui de forma determinante com o comprometimento e a participação dos cidadãos neste processo. Isto se relaciona ao que chamei anteriormente de eficácia do processo de participação e da inversão de prioridades.

4.7 Democracia participativa³¹

É visível a persistência de um conjunto de condições (persistência de relações clientelistas, ignorância, fragilidade estrutural do processo de participação, limitada quantidade de recursos disponíveis para investimentos e o processo de desenvolvimento econômico nacional) que permanentemente limitam a participação cidadã no orçamento participativo de Floriano Peixoto.

No entanto estas limitações não são suficientes para barrar a dinâmica instaurada localmente com o orçamento participativo, a qual tem determinado o desenvolvimento municipal definindo políticas públicas que primam pela melhoria da qualidade de vida, através do investimento em infra-estrutura e nos serviços de saúde e educação. Esta dinâmica representa a inversão de prioridades, representa e garante a eficácia da participação.

A participação dos cidadãos no planejamento e na gestão das políticas públicas municipais de Floriano Peixoto produz uma esfera pública, um espaço público³² que influencia de forma determinante no desenvolvimento municipal. Esta afirmação é avalizada pelas falas dos entrevistados que afirmam que a “pressão da população” determina a maneira como são investidos os recursos do município. Hannah Arendt (1974) relaciona diretamente o conceito de espaço público com a noção de cidadania. O espaço público é o local onde os conflitos, e as diferenças

³¹ Para ampliar a discussão ver Baquero, 1994.

³² Ver Arendt, 1974.

podem, ser mediados a partir de uma medida comum que é o reconhecimento dos direitos.

Luciano Fedozzi (2000) afirma que o orçamento participativo possui duas grandes possibilidades que manifestam a sua constituição enquanto um formato democrático que amplia a esfera pública: a participação dos cidadãos no espaço público e a influência real desta participação nas decisões.

O orçamento participativo de Floriano Peixoto possibilita a participação ativa dos cidadãos no espaço público democrático, determinando o desenvolvimento municipal. A construção desta esfera pública se dá fundamentalmente através da eficácia da participação e da construção de uma cultura cidadã, em substituição ao formato clientelista local.

Este espaço público possibilita o estabelecimento de relações inter-subjetivas entre a sociedade civil e o governo municipal, ou entre os cidadãos e a prefeitura, onde têm relevância o capital social pois os movimentos sociais podem participar e articular suas demandas.

O orçamento participativo de Floriano Peixoto tem se constituído num espaço público democrático onde se define o desenvolvimento municipal. Este espaço público se constitui numa estrutura comum de ação onde os grupos de cidadãos, posicionados desfavoravelmente, tem a possibilidade de reivindicar oportunidades de vida adequadas para si, ou seja, melhores chances de vida. Neste espaço os cidadãos são tratados de forma igual fazendo que os desfavorecidos historicamente tenham condições de reivindicar melhores chances de vida utilizando sua principal “arma”, sua participação política.

O orçamento participativo contribui com a construção do espaço público onde os cidadãos são tratados de forma que os desfavorecidos historicamente tenham as mesmas condições de disputar suas reivindicações. Isto ocorre porque o critério determinante da eficácia do processo é a participação. Quanto maior a quantidade de participantes a reivindicar, maior a possibilidade de realização. Quanto mais realizações ocorrerem a partir deste processo, maior a articulação para a participação.

O espaço público constituído pelo orçamento participativo, em Floriano Peixoto, tem se caracterizado pela possibilidade de tratar de forma desigual os diferentes grupos sociais estimulando a participação como critério decisivo para a elaboração das prioridades das políticas públicas municipais favorecendo, desta forma, os segmentos sociais historicamente desfavorecidos pelo desenvolvimento econômico. Este favorecimento ocorre por uma razão aparentemente simples, os desfavorecidos e /ou excluídos são muitos e sua existência e sua participação no espaço público democrático certamente lhes coloca numa situação menos desfavorável.

O orçamento participativo de Floriano Peixoto orienta o desenvolvimento municipal na medida em que define as políticas públicas e onde devem ser investidos os recursos públicos. Além disso o processo de participação é educativo e contribui com a construção de uma cultura cidadã que está rompendo com o clientelismo local.

Para concluir é possível afirmar que orçamento participativo de Floriano Peixoto é um espaço público de planejamento e gestão dos recursos e das políticas públicas municipais que determina o desenvolvimento municipal. Para tanto os elementos que possibilitam a participação são suficientemente capazes de se sobreporem aos persistentes impedimentos.

CONCLUSÃO

A proposição inicial desta pesquisa nos impulsionava a estudar o “orçamento participativo em municípios com população e economia predominantemente rurais”, discutir os determinantes das políticas públicas, os limites e possibilidades da aparato público municipal, a interferência da população e o papel do capital social e da sociedade civil neste processo.

É notável que tamanha pretensão fosse abandonada a partir da primeira conversa com o orientador, momento em que consegui delimitar a problemática definindo o objeto que passou a ser “os cidadãos de Floriano Peixoto participantes do orçamento participativo”. Sobre este objeto elaborei a problemática que foi investigada, ou seja os limites e motivações da participação do cidadão no orçamento participativo de Floriano Peixoto e sua influência no desenvolvimento municipal.

Durante a realização desta tarefa de delimitar o objeto aprendi sua importância para o bom andamento do trabalho, além de que a delimitação não é um corte estéril ou uma escolha aleatória para facilitar a pesquisa, é sim uma escolha metodológica intencional que potencializa a pesquisa, é uma forma de definir melhor o foco, o olhar do pesquisador para que este consiga desenvolver adequadamente e satisfatoriamente o trabalho. A não realização da delimitação poderia simplesmente inviabilizar o pesquisa, ou a produção de resultados pouco relevantes.

A metodologia adotado foi adequada considerando os objetivos propostos. As entrevistas semi-estruturadas foram úteis por informarem as questões demandadas, além de garantirem a palavra aos cidadãos, o que sem dúvida, me conduziu a especular mais profundamente a problemática. A bibliografia estudada contribuiu de forma determinante para a análise.

Os objetivos do trabalho foram alcançados plenamente. A história da implantação e do desenvolvimento do orçamento participativo de Florianópolis foi resgatada no capítulo terceiro.

A relação existente entre os níveis de participação e a quantidade de recursos disponíveis para investimentos nas demandas originadas naquela, foi verificada. Esta relação produz a eficácia da participação e do engajamento dos cidadãos, na medida que ela emerge como critério de prioridade de realização de obras e serviços.

Verificou-se que o orçamento participativo produz comportamento eleitoral pois o prefeito municipal Wilson Babicz, depois de ter implantado o processo em 1997, se reelegeu em 2000.

A cultura política local caracterizada historicamente pelo clientelismo se mostrou um dos maiores entraves a participação engajada do cidadão Florianense, no entanto percebe-se que o orçamento participativo aliado ao trabalho de formação e organização dos movimentos sociais está lentamente produzindo sinais de uma cultura cidadã.

O objetivo principal foi alcançado na medida que a hipótese se confirmou, ou seja, o orçamento participativo de Floriano Peixoto possibilita a participação engajada do cidadão e contribui de maneira determinante na construção das estratégias de desenvolvimento municipal.

A persistência de um conjunto de elementos, tais como a persistência de relações clientelistas, a ignorância, a fragilidade estrutural do processo de participação, a limitada quantidade de recursos públicos para investimento e o processo de desenvolvimento sócio-econômico nacional, que limitam a participação cidadã não tem barrado a dinâmica sócio-cultural instaurada localmente através da implantação do orçamento participativo. Esta dinâmica tem determinado o desenvolvimento municipal através da inversão de prioridades que representou o investimento em qualidade de vida para o conjunto da população, principalmente os grupos sociais desfavorecidos historicamente.

A participação dos cidadãos no planejamento e na gestão dos recursos públicos municipais de Floriano Peixoto produz uma esfera pública que influencia de forma determinante no desenvolvimento municipal. Esta esfera pública possibilita tratar de forma diferenciada a parcela da população historicamente desfavorecida pelas políticas estatais na medida em que mantém critérios que lhes favoreçam.

O espaço público constituído pelo orçamento participativo de Floriano Peixoto possibilita condições desiguais para grupos sociais diferentes, favorecendo os desfavorecidos na medida que um dos critérios determinantes para a disputa das políticas públicas é a participação, ou melhor, a quantidade de participantes. Este critério favorece esta parcela simplesmente por serem muitos os pobres.

Vários temas e problemas se nos apresentaram durante a realização da pesquisa como objetos para novas empreitadas. Destes quero ressaltar o questionamento a cerca da viabilidade social e econômica de locais predominantemente rurais. Será mesmo possível que este locais consigam se desenvolver de tal forma que consigam garantir uma qualidade de vida adequada as suas populações sem furtá-las dos “confortos” proporcionados pela urbanização? De outro lado, até quando a população e o meio ambiente suportarão a degradação causada pela urbanização e pela, sempre crescente, busca de satisfação e realização pessoal irresponsável, aliada a concentração de renda e riqueza?

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Jalcione e NAVARRO, Zander (org.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1997.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.

ANDRADE, Edinara Terezinha de e MOURA, Rydi Rolim de. Orçamento Participativo: uma revisão bibliográfica. In: **Cadernos de Ciência Política**: Porto Alegre: UFRGS, janeiro de 2000 (Série Pré Edições).

ARENDT, Hannah. **Las origenes del totalitarismo**. Madrid: Taurus, 1974.

ARRIGHI, GIOVANNI. **O longo século xx: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.

AVILA, Ney E. P. **Passo Fundo Terra de Passagem**. Passo Fundo: Aldeia Sul, 1996.

BAQUERO JACONE, Cesar Marcelo (org.) **Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

BERTALANFFY, Ludvig von. **Teoria general de los sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1977. 351 p. 3ª ed.

BLOCH, Renata A. de e BALASSIANO, Moisés. **A democratização da Gestão Pública: as relações entre Gestor, Inovação e Porte Demográfico no Município**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. Foz do Iguaçu - Paraná, 19 - 22 de setembro de 1999.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

BRUM, Argemiro J. **Modernização da Agricultura: trigo e soja**. Ijuí: FIDENE, 1985.

CHIAPARINI, Eroni José. **Novo Milênio - O homem em sua plenitude**. In: A Folha Regional. Ano 2. Nº 60. Getúlio Vargas, 29 de dezembro de 2000. P. 6 e 7.

COTRIM, Gilberto. **História e consciência do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1999. 352 p. 7ª ed.

DAHRENDORF, Ralf. **O Conflito Social Moderno: Um ensaio sobre a política da liberdade**. São Paulo: Zahar \ Universidade de São Paulo, 1992.

FAO / INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: projeto UTF / BRA / 036

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: FASE \ IPPUR, 1999. 2ª ed.

FEDOZZI, Luciano. **O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000 a .

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: Elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (orgs). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000 b .

FORLIM, Cleonice et al. **Monografia do Município de Getúlio Vargas, RS – 1934 \ 1984**. Getúlio Vargas: Gráfica Estrela Ltda, 1984.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **PIB Municipal do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1998. (CD Rom).

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan, **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 1999.

GEHLEN, Ivaldo e MELO, José Luiz Bica de. A dinâmica da Agricultura no Sul do Brasil: realidade e perspectivas. In: **São Paulo em Perspectiva**, 11 (2). 1997. P 99 – 108.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998. 2ª ed. rev.

GRZYBOWSKI, Cândido. **Formação da Estrutura Agrária do Rio Grande do Sul**. Paris: Universidade de Paris, 1979 (Tese de Doutorado).

HELD, David. Inequalities of power, problems of democracy. In: MILIBAND, David. **Reinventing the Left**. Cambridge: Polity Press, 1994 (Há tradução em português).

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914 – 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico do Rio Grande do Sul - 1980: dados distritais**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico do Rio Grande do Sul – 1991: resultados do universo relativos à característica da população e do domicílio**. Rio de Janeiro: FIBGE, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros: XXXIII volume**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1959. P 235 – 240.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2000: População por situação de domicílio e por sexo. Disponível em: www.ibge.gov.br/ibge/estatistica/população/censodem/ (consulta em maio de 2001)

LAKATOS, Eva M. & MARCONI, Marina de A. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

MACRIDIS, Roy C. **Ideologias Políticas Contemporâneas: movimentos e regimes**. Brasília: UnB, 1982.

MARTINE, G. e GARCIA, R. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Editora Caetés. 1987.

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil Desempregado: Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. São Paulo: Perseu Abramo, 1999. 48 p.

NADAI, Elza e NEVES, Joana. **História do Brasil**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 448 p.

NAVARRO, Zander. **La Democracia Afirmativa y el Desarrollo Redistributivo: El caso de presupuesto participativo en Porto Alegre, Brazil (1989-1998)**. In: Seminario: PROGRAMAS SOCIALES, POBREZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Cartagena (Colômbia): Banco Interamericano de Desarrollo - División de Estado y Sociedad Civil, 12 y 13 de marzo de 1998.

NAVARRO, Zander (org.). **Política, protesto e cidadania no campo**. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1972. P. 223-230

PIRAN, Nédio. **Perspectivas do Camponês no Alto Uruguai**. Rio Claro: IGCE, Universidade Estadual Paulista, 1995 (Tese de Doutorado).

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANO PEIXOTO. No caminho do desenvolvimento com participação e cidadania. Floriano Peixoto. Março de 1999. Boletim Informativo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANO PEIXOTO. Floriano Peixoto. Setembro de 1999. Boletim Informativo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANO PEIXOTO. **Orçamento Participativo: Regimento Interno do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento**. Floriano Peixoto: mimeo (s. d.).

QUIJANO, Anibal. Modernidad, identidad Y utopia en América Latina. In: **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, V. 5, Nº 5, p. 9 – 23, 1993.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Fundação Mário Soares \ Gradiva (Cadernos democráticos, 4), s/d.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. A Construção da Viagem Inversa: Ensaio sobre a investigação nas ciências sociais. In: **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, V 3, Nº 3, p.53-88, jan/jul. 1991.

SCHNEIDER, Sergio. **Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade / UFRGS, 1999.

SILVA, Marcelo Kunrath da. A construção da participação popular. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano1, nº2, jul/dez 1999, p. 190-210.

SOARES, Maria Susana Arroza. (Re)Pensando a Modernidade Latino-americana. In: **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, V. 5, Nº 5, p. 24 – 31, 1993.

SOCIEDADE Amigos de Floriano Peixoto. **Diagnóstico de Floriano Peixoto – Getúlio Vargas \ RS**. Getúlio Vargas, 1995.

SPONCHIADO, Breno. O Positivismo na Colonização do Norte do Rio Grande do Sul. In: **Perspectiva**. Erechim, Nº 51 e 52. P 7 – 30. Dezembro de 1991.

STUNF, Léo e RANZOLIM, Conrado. **Monografia do Município de Getúlio Vargas**. Erechim: Livraria e Tipografia Modelo, 1953.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

WANDERLEY, Lilian Soares Outtes. **Gestão Pública e Participação Popular no Município de Ronda Alta, uma atualização da Administração para o Desenvolvimento**. Porto Alegre: PPGA \ UFRGS, 1996 (Dissertação de mestrado).

ANEXOS

Anexo A

Roteiro de questões semi-estruturado

As entrevistas foram todas realizadas pelo autor, pessoalmente. Na grande maioria das vezes realizaram-se no ambiente de trabalho ou na residência do entrevistado.

- 1 – Identificação (Nome, membros da família, religião, tempo em que reside no município)
- 2 – Situação sócio-econômica da família (observação) (profissão, renda anual aproximada, situação da moradia) ;
- 3 – Qual o projeto pessoal e familiar para o futuro?
- 6 – Participa de alguma entidade como associação de moradores, associação de produtores, comunidade religiosa, clube, sindicato, conselho, orçamento participativo, conselho do orçamento participativo?
- 7 – Que resultados a participação lhe trouxe?
- 8 - Quais as dificuldades para participar?
- 9 – Quais as vantagens de participar?
- 10 – Qual sua opinião sobre o orçamento participativo?
- 11 – Quais os limites e as vantagens do orçamento participativo?
- 12 – Na sua opinião o que é Democracia?
- 13 – Por onde passa o desenvolvimento do município?

14 – Em que medida a participação da população no orçamento participativo contribui para o desenvolvimento municipal?

Anexo B

Relação dos entrevistados

1 – Almerita Pauletti Zanivan – Empresária, proprietária com o marido de um moinho de cereais situado na sede de Floriano Peixoto. Entrevistada em 18 de agosto de 2000.

2 – Neide Coltro (falecida recentemente) Agricultora aposentada, residente na cidade de Floriano Peixoto – Delegada municipal do orçamento participativo do Estado do Rio Grande do Sul. Entrevistada em 18 de agosto de 2000.

3 – Irineu de Queiroz - Médico Veterinário – Funcionário do Departamento Técnico da Secretaria Municipal da Agricultura de Floriano Peixoto. Entrevistado em 21 de agosto de 2000.

4 – Dair Cakzanoski - Agricultor – Membro do Conselho do Orçamento Participativo 1997 – 1998, representando a comunidade de Usina. Secretário Municipal da Agricultura de Floriano Peixoto a partir de 1999. Entrevistado em 21 de agosto de 2000.

5 – Adilso Barone - Secretário Municipal da Administração e do Planejamento de Floriano Peixoto e Coordenador do orçamento participativo. Entrevistado em 10 de novembro de 2000.

6 – Leocádia Omizzollo - Professora municipal, residente na comunidade de Usina – Floriano Peixoto - Delegada municipal do orçamento participativo do Estado do Rio Grande do Sul. Entrevistada em 18 de agosto de 2000.

7 – Rui Valença – Agricultor residente no município de Getúlio Vargas, presidente do SUTRAF. Entrevistado em 08 de dezembro de 2000.

8 – Tania Tirapele – Agricultora residente no município de Getúlio Vargas, vice-presidente do SUTRAF. Entrevistada em 08 de dezembro de 2000.

9 – Vilmar Tonelo – Técnico agrícola, chefe do escritório da EMATER – RS no município de Floriano Peixoto. Entrevistado em 14 de dezembro de 2000.

10 – Manuel Mayer Jr - Psicólogo – Funcionário da Secretaria Municipal de Saúde e de Assistência Social de Floriano Peixoto. Entrevistado em 14 de dezembro de 2000.

11 – Celso Florianovitz – Técnico agrícola, gerente da Unidade da COTRIGO situada em Rio Ligeiro – Floriano Peixoto. Entrevistado em 06 de fevereiro de 2001.

12 – Clair Weber - Agricultor – Membro do Conselho do Orçamento Participativo representante da cidade de Floriano Peixoto. Entrevistado em 14 de Fevereiro de 2001.

13 – Vilson Babicz - Prefeito Municipal de Floriano Peixoto. Entrevistado em 14 de Fevereiro de 2001.

14 – Giani Telles - Técnico agrícola – Funcionário do Departamento Técnico Rural da Secretaria Municipal da Agricultura de Floriano Peixoto. Entrevistado em 06 de fevereiro de 2001.

15– Evandro Lorenzi – Agricultor, residente na comunidade de Nossa Senhora do Rosário, Vereador e membro do Conselho Municipal de Agricultura. Entrevistado em 14 de fevereiro de 2001.

Anexo C

Transcrição das entrevistas nº 5 e 12

ENTREVISTA Nº 5 - ADILSO BARONE

Secretário Municipal da Administração e do Planejamento de Floriano Peixoto e Coordenador do Orçamento Participativo municipal.

Entrevista realizada no dia 10 de novembro de 2000 nas dependências da Prefeitura Municipal de Floriano Peixoto.

Entrevistador Hemerson Luiz Pase.

Hemerson: Qual a razão para que as pessoas tenham tanta dificuldade para discutir temas distantes de seu cotidiano, como o futuro, o desenvolvimento, e ao contrário discutir o cotidiano imediato faz com que elas participem mais?

Adilso: Me parece que isso é uma coisa da própria política, começa na administração, no governo que é responsável por resolver os problemas (...) a prefeitura, que está mais perto é para resolver os problemas da população (...) por exemplo nos conselhos da saúde, educação e agricultura eles (a população) se sentem bem, gostam e acham que é possível participar na hora que são chamados para discutir aquilo que é problema deles (...) hoje (...) como está sendo ou como vai ser logo a diante, uma estrada que não dá condições para eles irem na roça (...) o filho que está sem transporte escolar, quer dizer (...) é na reunião que eles vêm que é o

momento onde podem conseguir isto, eles participam (...) acho que é essa idéia. É isso que o pessoal entende.

Agora eles participarem para pensar uma solução, ou até uma alternativa ou algo para o futuro, ou para chegar a pensar não só para eles mas para todo o conjunto da população, para os seus vizinhos (...) dizer “nós vamos abrir mão disso porque é bom só para mim, vamos fazer aquele outro que é melhor para a maioria das pessoas” (...) elas não vão.

Hemerson: Tanto o sindicato como várias outras entidades desenvolveram processos de formação e mobilização definindo um conjunto de problemas que somente poderiam ser resolvidos pelos governos federal e estadual. De que forma tu achas que isto influenciou no fato das pessoas terem dificuldade de pensar de forma mais ampla?

Adilso: Eu acho assim (...) quem estava levantando este movimento seja o próprio sindicato (...) seja a população (...) hoje quem estava indo lá, aqueles que iam resolver os problemas da população, era uma pessoa que ia fazer isso antes, já estava acostumada (...) e aí levantar qual os problemas, qual as demandas, e aí dava aquela enxugada. Nós fomos, enquanto prefeitura, enquanto administração, e foi bem assim, levantando o estudo e trabalhando a lógica de que identificar o problema e procurar uma solução (...) nós não partimos, no início, de pensar o município como um todo, de pensar o desenvolvimento do município, nós íamos direto (...) o problema é estrada, não existe estrada (...) nós não pensamos o que aconteceria caso fizéssemos a estrada (...) simplesmente avaliávamos a possibilidade de fazer a estrada, de enterrar as pedras, tirar os tocos de árvores (...) tudo isso vai facilitar, criar uma lavoura bonita, vai ter produção e tal, só que não se discutiu que o produto,

mesmo assim, não vai ter preço (...)se tinha isto presente mas não se discutiu, nós sentimos isso aí, se fosse discutido tudo bem, mas vamos plantar alguma coisa que vá mudar, que seja alternativa (...)

Hemerson: É possível perceber alguma mudança de comportamento e de pensamento das pessoas que tem uma presença mais constante no orçamento participativo?

Adilso: Eu acho que as pessoas agora se sentem no mínimo valorizadas, no mínimo bastante valorizadas. A prova disso é que hoje na campanha³³ até o candidato da oposição está dizendo que vai continuar com a prestação de contas (...) que vai administrar com a participação da população. A população não vai mais admitir que o governo municipal não discuta os problemas, que não chame eles para fazer um trabalho com toda a comunidade (...). Na hora de fazer as estradas a população está presente (...). A população sabe que é um direito seu discutir aquilo que vai ser feito com o seu dinheiro, o dinheiro do município. Eu acho que quanto a isso a população tem presente, mudou bastante, porque antes não tinha essa perspectiva, ninguém ousava pensar que tinha o direito de falar onde colocar um tubo, hoje a população já não admite que se coloque um tubo sem saber para que, não admitem que roubem, que contratem um médico, ou façam uma obra no município sem eles estarem sabendo.

Hemerson: Adilso, essa função que tu exerces, como Secretário Municipal, é passageira, não é permanente. Qual é teu projeto pessoal para o futuro? Tu pretendes se manter aqui no município, construir sua vida aqui?

³³ Campanha eleitoral municipal de 2000.

Adilso: Até em função da gente ter aprendido durante todo esse tempo, afinal de contas a gente mais aprende que ensina, eu sempre pensei, antes de entrar na prefeitura, que tinha que ter um emprego, receber um salário, enfim, ter uma carreira funcional, por exemplo sendo funcionário da prefeitura (...) na época isso estava bom, depois da gente estar aqui, estar trabalhando aqui, eu até vim morar na cidade mas não estava me sentindo bem, aí voltamos para a terra do pai. Agora fizemos uma casa melhor para mim e minha mulher para formar uma família. A gente está pensando assim, já estamos criando vacas leiteiras, a minha vida deve continuar por aí, ter a propriedade, e direcionar a propriedade de um jeito diferente. Já fazem 2 anos que não plantamos nem 1 kg de milho, nem 1 kg de soja, plantamos só pasto para alimentar o gado, e aquilo que precisamos para comer, batatinha, feijão de vagem (...) todas essas coisas que se deixou de plantar lá na comunidade (...) Começamos a viver de um jeito diferente (...) os vizinhos até ficaram espantados, diziam “onde já se viu o Saulo (pai do Adilso) e o Adilso não estão mais plantando milho (...) Agora então, a gente tá conseguindo mostrar que estamos com uma alimentação muito melhor, estamos conseguindo uma renda quase igual ao salário que ganho da prefeitura, com 10 ou 12 vacas leiteiras. Estamos pensando em fazer na comunidade (...) que é pequena, é uma das mais ruins da região, tem um terreno ruim dobrado (...) uma coisa diferente, eu estou pensando em botar em prática aquilo que a gente viu aqui e não está dando certo (...) quando a gente via que o agricultor não podia pagar a semente de milho (do programa troca-troca de sementes), que não deu, o cara trabalhava o ano todo, a gente sabe que trabalhou, a gente passa por lá na propriedade dele e ele está lá de sol a sol trabalhando para a colheita não dar nem para pagar a semente (...) mesmo que a semente seja com o preço menor do comércio

local (...) Eu estou pensando em estruturar isso lá, e aproveitar as oportunidades que vão aparecer por aí, da gente poder continuar sendo uma liderança, alguém que faz as coisas acontecerem na propriedade.

Hemerson: O que a participação do orçamento participativo trouxe para você e sua família?

Adilso: Eu acho que é muito difícil, todo que a gente tanto sonha, tudo que a gente tanto fala em transformar a sociedade, é muito mais complicado (...) transformar ela, transformar cidadãos, mudar o jeito das pessoas viverem (...) eu acho assim que não é muito difícil educar as pessoas quando elas já tem uma trajetória, já tem uma vida, é um percentual muito grande de pessoas que passam a mudar que passam a entender um processo diferente da administração (...) o direito mesmo que as pessoas tem de ser cidadãos (...) já essas pessoas que estão a dez ou doze anos e que são militantes de um partido que prega e que faz as coisas sem a participação deles (...) no momento que entra outro projeto diferente e oportuniza a participação e assim mesmo as pessoas não mudam, não acontece essa mudança (...) é difícil saber o que acontece na cabeça destas pessoas. Eu acho que se conseguiria a partir de um processo educacional, que se começa desde a escola, desde a comunidade (...) muitas pessoas não foram educadas para a participação, não tiveram uma vida para isso, e de repente vão levar mais 30 anos para mudar, para poder entender um jeito diferente para se viver e se relacionar com a comunidade e a sociedade (...) e pensar que hoje existe um governo onde todos contribuem, todos tem os mesmos direitos, porque as pessoas vão continuando a achar que só porque tiveram mesmo direito que o outro não foi bom apoiar esta proposta pois esperava serem os privilegiados da vez (...)

sempre foi assim, tinha os que tinham mais direitos e os que tinham menos, e as pessoas não conseguem entender que todos tem os mesmos direitos (...)

Hemerson: Qual os limites do orçamento participativo de Florianópolis?

Adilso: Eu acho que um dos limites é o que eu falava no começo, não o limite de organização ou na forma de desenvolver, mas na própria escolaridade da população (...) é difícil as pessoas entenderem o setor público, ele é cheio de normas, leis, um monte de coisa, acho que isso é um item (...) Eu acho que nossa população não deve ser comparada com a de Porto Alegre, com nível de escolaridade bem diferente. Eu acho que outro limite é enquanto a organização da própria sociedade no O P (...) tá assim (...) muito direto para o prefeito (...) não para o cidadão (...) Se abriu as fronteiras mas a sociedade não consegue se organizar, fica esperando que a prefeitura organize (...) Não se transferiu exatamente o poder para a população, o poder ainda esta na prefeitura, a população fica dependendo do sinal da prefeitura prá participar (...) acho que não foi transferido isso prá população, não está garantido no orçamento, e assim falta, se fosse uma associação de produtores, ou de moradores, sei lá o que, fosse alguma forma de organização mais firme, alguma forma de organização de onde saísse lideranças, formasse enfim (...) dá impressão de que as pessoas já estão satisfeitas com grande parte das coisas que foram feitas, já acham que é o bastante, estão muito bem (...) Ainda não se transferiu exatamente o poder para a população. Na prefeitura o pessoal já está cheio de serviço e não consegue tirar uma semana para fazer reunião, discutir, pensar numa forma da população poder intervir seja num programa, ou numa coisa da prefeitura, não acontece no orçamento, não acontece a discussão do município. Eu acho que uma coisa que limita, que está

faltando é a organização da sociedade, é preciso mudar esta relação de poder, alguém deve começar isso, sei lá, tem que de alguma forma acontecer (...)

Hemerson: Qual a influência que os líderes locais (bodegueiros) representam para a população em sua vida cotidiana e nos pleitos eleitorais?

Adilso: Eu acho que sim, existe (...) ficou bem claro agora na campanha. Fomos fazer um comício na Linha Jacutinga que tem um bodegueiro que é cacique lá (...) fomos falar com um ou dois do conselho comunitário para fazer o encontro e eles disseram que não, para fazer era preciso falar com o Gentil (o bodegueiro) pois a comunidade sempre precisava dele, e ele era do outro partido. Eu acho que muitas pessoas são comandadas, coordenadas por esses caciques, eu acho que existe, e existe bastante, mas já tem muitas pessoas que já conseguiram entender(...).

Fui numa casa outro dia quando o senhor era tio do bodegueiro (...) ele disse que não podia mudar pois se ele votasse no PT onde iria comprar o adubo, a semente, as coisas de comer (...) na COTRIGO? (...) o bodegueiro é o dono do mercado, compra a colheita, faz o transporte do milho e dos porcos e, além disso é vereador. Ele quer barrar a participação, porque eles não querem isso, essas pessoas participam aonde eles comandam (...). A própria comunidade é exemplo disso, lá na Jacutinga só tem a igreja e a bodega dele, não tem mais nada, então o que a prefeitura tá enfrentando (...) a comunidade tem que ter o espaço dela, a cancha de bochas, tem que existir a vida social comunitária e não somente atrelada ao bodegueiro (...) Essas pessoas (os caciques) jamais vão permitir que as pessoas participem porque se elas participarem vão acordar para a mudança (...) e eles vão perder o poder, o comando que tem (...) que passa principalmente pelo poder econômico (...).

Hemerson: O orçamento participativo municipal não conseguiu eliminar o poder dos caciques locais, não conseguiu dar sinais de que isso poderia ser relativizado?

Adilso: Conseguiu sinalizar mas não conseguiu minar, eu acho que já deu sinais (...) não aconteceu como se fosse uma revolta lá (...) se unia um grupo de pessoas lá, para mostrar ou tentar fazer uma coisa diferente, oposição e esse jeito de falar (...) acho que conseguiu, em vários lugares surgiu lideranças, pessoas que estão se organizando, e organizando os vizinhos, e assim por diante, mas não conseguiu ainda, algo que seja visível (...) mas acho que se continuar assim pode melhorar bastante (...). A comunidade nunca reagiu antes porque se fosse até a prefeitura para tentar um recurso, uma máquina, uma terra planagem nunca conseguia (...) hoje, se essas pessoas pensar em criar um espaço para comunidade a prefeitura pode ajudar de alguma forma, então eles conseguem, sabem que podem contar com alguém além deles próprios (...). O problema não é só o espaço social da comunidade, e sim a dependência econômica que as pessoas tem do cacique local (...) porque eles fazem a safra e ficam morrendo, não conseguem se libertar (...). A questão econômica é séria (...) pode ver alí na Jacutinga, um dos lugares mais pobres do município vai ser criada uma agroindústria de açúcar mascavo (...) os associados são os filhos ou os agricultores mesmos que eram muito comandados pelo bodegueiro (...) estão a fim, tem todas as condições, tem matéria prima, tem mercado (...) acho que este seja uma caminho para saírem da lógica de dependência econômica do bodegueiro.

Hemerson: Por onde passa o desenvolvimento de Floriano Peixoto?

Adilso: É um pouco difícil de falar (...) quando eu passei a entender que, lá na roça, fazendo alguma coisa diferente eu consigo ganhar até mais dinheiro que trabalhando de empregado (...) se tu pensar só no econômico, em ter um emprego (...) eu acho

assim que as pessoas querem ter uma vida melhor de preferência na sua propriedade (...) ao invés de serem empregados por uma empresa em outro lugar, ou mesmo aqui, caso viesse alguma para Floriano (...) e temos que ser realistas, não podemos pensar que alguma empresa virá para cá, sem asfalto (...) porque o asfalto é importante para a empresa (...). Eu acho que o desenvolvimento não passa pela fábrica e nem pelo asfalto, mas ele passa por produzir aquilo que vai dar mais renda para o agricultor (...) acho que uma das coisas pode ser o leite, e aí pode ser industrializado por um grupo de produtores (...). Os agricultores que produzem leite, pêsego, açúcar mascavo deve industrializar aqui mesmo (...) deve agregar valor na sua produção através da agroindústria (...). Qualquer produção, por pequena que seja na propriedade, para mim, é melhor que trabalhar de empregado numa indústria (...) de um modo geral a população de Floriano não gosta de trabalhar fechado em alguma empresa, mesmo quando vai embora para trabalhar de empregado, vai trabalhar em alguma atividade ligada a agricultura.

ENTREVISTA Nº 12 - CLAIR WEBER

Agricultor. Membro do Conselho do orçamento participativo representando a cidade de Floriano Peixoto.

Entrevista concedida no dia 14 de fevereiro de 2001 na residência do entrevistado localizada no centro da cidade de Floriano Peixoto.

Entrevistado: Hemerson Luiz Pase.

Hemerson: Clair tu participas do orçamento participativo de Floriano Peixoto?

Clair: Sim. Participo desde o começo. Participo do Conselho do O P desde o primeiro ano porque pouca gente aqui da cidade participa e aí sobra sempre para mim representar a sede no conselho.

Hemerson: Por que você participa do orçamento participativo?

Clair: É porque o O P é uma coisa assim (...) para o bem da comunidade (...) é uma forma de ajudar os dirigentes da cidade(...) então o cara participa e dá as dicas do que precisa.

Hemerson: Como são as reuniões do Conselho? O que é discutido nestas reuniões?

Clair: Cada conselheiro leva para a reunião as prioridades da comunidade, diz o que falta na comunidade (...) daí no Conselho se discute e vê se é possível atender o serviço.

Hemerson: São realizadas todas as obras solicitadas?

Clair: Por enquanto um pouco foi cumprido (...) mas ainda falta bastante (...) não está 100% ainda. Por exemplo aqui na cidade faltaria muito mais do que foi feito até agora. Aqui falta, por exemplo (...) o saneamento da cidade tá tudo prá fazer (...) loteamento (...) as ruas também (...) algumas foram feitas mas falta bastante (...) calçamento ainda não saiu, como estava continua (...) o negócio dos esgoto (...) falta muita coisa ainda. Alguma coisinha melhorou mais falta muito ainda.

Hemerson: As obras são mais direcionadas para o interior?

Clair: É (...) mais é para a colônia (...) mais é para o serviço da colônia.

Hemerson: Isso acontece por que o pessoal do interior se organiza mais, ou é por que a prefeitura prefere fazê-lo?

Clair: No meu ver (...) é claro eles se mantêm (...) aqui o mais principal é a colônia que atinge a arrecadação (...) aqui tem arrecadação mas não é como na colônia então seguram mais lá para segurar o colono no interior (...) porque senão todo mundo vai embora (...) mesmo assim estão saindo igual.

Hemerson: Tu gostas de participar do O P?

Clair: Gosto (...) só que a gente foi muito pouco estudado então a gente está meio sem experiência (...) mas devagarinho a gente vai chegando, vai aprendendo (...).

Hemerson: Eu tenho analisado o orçamento participativo de Floriano Peixoto e tenho percebido que o número de pessoas que participam das reuniões tem se mantido equilibrado, de modo geral, o que mostra que a participação não tem ampliado. O que o senhor acha disso?

Clair: Aqui para sair uma reunião completa mesmo é muito difícil (...) porque vem poucos e o restante não aparece (...) então as reunião aqui sempre foi meio apagada

(...) as reunião nunca foram completa. Uns acham que a reunião não tem sentido nenhum (...) só que depois vem as reclamação (...) depois dizem “olha não fizeram, isso não fizeram aquilo” (...) só que na reunião não vieram.

Hemerson: Na sua opinião por que o pessoal não participa?

Clair: Eles acham que (...) não precisa (...) não tem cabimento participar da reunião, só que depois (...) porque a reunião vale quando é completa, onde tem cem vale para os cem, agora vai dez só (...) ela não é completa (...) aí se os dez decidiram para os cem uma coisa que não é certa (...) vão reclamar (...) só que se estivessem todos lá talvez iam decidir diferente (...).

Hemerson: Clair, eu sei que aqui existe uma forte disputa partidária (...) você chega a perceber se as pessoas que não são do partido do prefeito gostam menos de participar, ou isso não influencia?

Clair: Tem mesmo (...) a maioria, quando sai a reunião de um jeito, lá vem um ou dois (...) o pessoal que não é do partido prefere não participar (...) só que depois vem a reclamação.

Hemerson: No seu entendimento, como Floriano Peixoto deveria fazer para se desenvolver ou para crescer no futuro. No que se deveria investir aqui?

Clair: Essa é uma pergunta meio difícil porque na agricultura hoje se torna um pouco difícil (...) dá uma pela outra (...) só plantar não sobra nada (...) quando tem produto não tem preço, não acha nem onde entregar ou vender. Então deveria ter um negócio, uma indústria, uma saída para transportar para outro lugar (...) porque agora também tem o pareral, tá surgindo o pareral (...) amanhã ou depois vai ter a uva e vamos entregar aonde, vamos vender? Para quem? Não tem saída. Teria que ter um

negócio diferente, ter uma indústria (...) também não adianta ter a indústria e não ter a saída para levar para outro lugar (...) porque onde tem a indústria, tem o vendedor lá para frente (...) e se vai colocar uma indústria aqui e não tem o comprador lá para frente, então vai ficar parado aqui (...) a indústria não vai poder pagar para quem produz. Então tem que ter a indústria aqui e o asfalto para sair lá para frente (...).

Hemerson: No Conselho do Orçamento Participativo vocês chegam a discutir isso, discutir onde é melhor investir para o futuro do município?

Clair: É foi, foi feito umas par de vez (...) para ver se mais para frente trazia alguma indústria (...) por enquanto ainda não saiu nada.

Hemerson: A gente percebe que o município investe bastante na agricultura. Na sua opinião deveria investir mais na indústria?

Clair: Sim porque se vai produzir, como nesse ano a colheita do milho talvez que esse produto ainda tenha um pouco de comércio (...) mas no caso da pareira, do vinho ainda não tem nada (...) o leite ainda a COTRIGO ainda está recebendo (...) por exemplo, do comércio também, fosse uma indústria diferente (...) de móveis (...) essas coisas, daí seguraria os mais jovens que trabalham na colônia, em vez de sair daqui e ir para São Paulo, ou ir a Passo Fundo, ou ir a outros estados, eles ficariam trabalhando aqui e tariam estudando (...) só que por enquanto ainda não tem nada (...) é e os anos vai passando, vai passando e vai demorando, e depois quem saiu não volta tão fácil.

(Neste momento a esposa do senhor Clair completa a resposta)

Lúcia: O que falta bastante aqui é uma fábrica (...) fábrica de fosse o que fosse (...) para empregar esses jovens. Os jovens estão indo para Lages (SC) lá não estão se

ajeitando, querem voltar (...) vão para Getúlio Vargas (...) emprego não tem (...) então o principal que falta aqui é um trabalho para colocar essa juventude (...) emprego. E uma coisa também (...) eles trazem pessoas de fora (...) trabalhar aqui dentro do município (...) que aqui tem gente com capacidade (...) eu acho que tem capacidade para trabalhar (...) e vem gente de Getúlio e de outros lugares trabalhar aqui.

Hemerson: A senhora diz ali na administração, na prefeitura?

Lúcia: Eu acho que uma parte disso alí está errado (...) a minha opinião (...) porque tem jovens que tem estudo aqui, e eles estão lá em Lages, estão em Flores da Cunha, estão em Bento Gonçalves, onde poderiam estar trabalhando aqui. Que nem o caso do filho do Geno, ele não tem jeito de se acostumar longe dos pais, ele vai voltar pra casa, e a mãe está preocupada, porque o que ele vai vim para casa fazer agora. Ele tem o estudo só que não sei se ele vai ter a oportunidade, de ter pelo menos um emprego para se manter (...) e ele quer voltar a estudar, quer continuar o estudo dele também, só que a gente pensa por esses filhos.

Hemerson: Continua saindo gente daqui para ir morar e trabalhar na Serra Gaúcha, em Flores da Cunha e arredores?

Clair: Sim. É alguma família está saindo ainda (...) parou um pouco, mas continua. Uma que o lugar (...) a única coisa que aqui não tem é o asfalto então as empresas não entram aqui (...) então esse asfalto aí faz uma boa falta. E as firmas, por exemplo, não vão colocar aqui num lugar se tiver que entrar na estrada de chão (...) tem algumas que não vão em alguns lugares que tem asfalto, quem dirá na estrada de chão (...).

Hemerson: Quantas pessoas são do conselho do orçamento participativo?

Clair: Duas por cada comunidade.

Hemerson: E todos participam?

Clair: Não. Aqui da cidade sou só eu.

Hemerson: E todos participam quando são chamados?

Clair: É algum, lá um que outro, por acaso, não pode (...).

Hemerson: Quem é o coordenador do Conselho do Orçamento Participativo?

Clair: Agora esse ano mudou, vai mudar (...) era sempre o Adilso (...) agora mudou (...) agora nem sei quem é.

Hemerson: O senhor gosta de participar das reuniões?

Clair: A gente (...) quanto mais chega, mais a gente aprende (...) por enquanto a gente está meio assustado, mas a gente vai aprendendo, vai chegando (...). Quanto mais reunião, eu sou da CRERAL fui umas par de vez (...) então a reunião nunca é demais, a gente sempre aprende alguma coisa. Muitos dizem “há não vou na reunião porque não tem sentido nenhum”, mas tem, se o cara quer subir na vida tem que participar, quanto mais reunião (...) sempre tem um cantinho diferente um do outro e daí o cara aprende (...) e se não vai na reunião não adianta chegar lá porque não sabe, não tem pé nem cabeça, não sabe onde começou e nem onde terminou (...) então acham que o cara está certo mas não está ainda (...) porque a reunião é boa porque lá um discute a parte dele, o outro a outra e depois a gente junta tudo e forma um grupo (...) e o mais necessário sai por primeiro.

Aqui na cidade as obras ainda não saíram porque foi ficado sempre por último, que sempre trabalharam mais no interior então (...) aqui ficou para depois (...).