

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – *CAMPUS* DE TOLEDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

ANE BÁRBARA VOIDELO

**AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E INTERESSES ELEITORAIS EM UM PROCESSO
DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DO "ORÇAMENTO DO POVO" EM
TOLEDO/PR.**

TOLEDO - PR

2014

ANE BÁRBARA VOIDELO

**AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E INTERESSES ELEITORAIS EM UM PROCESSO
DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DO "ORÇAMENTO DO POVO" EM
TOLEDO/PR.**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, *campus* de Toledo, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, junto ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais, área de concentração Fronteiras, Identidades e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Democracia e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Osmir Dombrowski

TOLEDO – PR

2014

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária
UNIOESTE/Campus de Toledo.
Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

V889a

Voidelo, Ane Bárbara

Agências internacionais e interesses eleitorais em um processo de orçamento participativo : o caso do “Orçamento do Povo” em Toledo/Pr. / Ane Bárbara Voidelo .-- Toledo, PR : [s. n.], 2014.
104 f. : il. (algumas. color.), grafs., tab.

Orientador: Prof. Dr. Osmir Dombrowski

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais e Humanas.

1. Ciências sociais - Dissertação 2. Orçamento - Participação do cidadão – Toledo (PR) 3. Participação política – Toledo (PR) 4. Administração municipal 5. Finanças públicas – Toledo (PR) – Participação do cidadão 6. Gestão pública – Toledo (PR) 7. Toledo (PR) – Política e governo 8. Neoliberalismo 9. Cultura política 10. Organizações internacionais I. Dombrowski, Osmir, Orient. II. T

CDD 20. ed. 323.042098162

ANE BÁRBARA VOIDELO

**AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E INTERESSES ELEITORAIS EM UM PROCESSO
DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DO "ORÇAMENTO DO POVO" EM
TOLEDO/PR.**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais, Nível de Mestrado, área de concentração em Fronteiras, Identidades e Políticas Públicas, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE,

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Osmir Dombrowski
Orientador – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Dra. Esther Luíza de Souza Lemos
Membro Efetivo – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Profa. Dra. Elaine Rossetti Behring
Membro Efetivo – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Dedico este trabalho
ao José Maria Voidelo (*In memoriam*), pai querido;
à Leonil de Souza Barreto, grande responsável por algumas de minhas vitórias;
e à Kamile e à Yasmin, filhas que amo muito.

AGRADECIMENTOS

Às minhas filhas Kamile e Yasmin, que souberam compreender todos os momentos em que me desprendi para escrever este trabalho.

À minha mãe Leonil, que colaborou comigo em todo o processo do mestrado, se deslocando da sua cidade para me ajudar com as tarefas cotidianas.

Ao meu namorado João Marcos, que me apoiou de todas as formas para concluir esta pesquisa.

Ao Osmir Dombrowski, pela sua paciência, compreensão, apoio e orientação, que foram simplesmente fundamentais nesta minha caminhada.

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná, especialmente ao Curso de Serviço Social: docentes, discentes e funcionários pela compreensão e apoio nesta dissertação.

Ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Oeste do Paraná: docentes, discentes e funcionários, obrigada pelos ensinamentos e pela oportunidade.

Aos velhos e novos amigos, por tudo.

Se me esqueci de alguém, desculpe-me, mas, ainda em tempo, muito obrigada!

VOIDÉLO, Ane Bárbara. **Agências Internacionais e Interesses Eleitorais em um Processo de Orçamento Participativo: O Caso Do "Orçamento Do Povo" em Toledo/Pr.** 100p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Toledo.

RESUMO

O município de Toledo no Paraná desenvolveu, do ano de 2010 até 2012, o Orçamento do Povo com a proposta de proporcionar a participação, pelos mesmos motivos apresentados originalmente pelo Orçamento Participativo de Caixas do Sul. A pesquisa foi realizada de forma bibliográfica, com análise documental e observação participante das assembleias do Orçamento do Povo e está centrada em dois eixos de análise: o primeiro perpassa a relação do Orçamento do Povo e os interesses do partido progressista e seus coligados; o segundo apresenta a disseminação dos OPs no Brasil e a relação destes com o projeto de desenvolvimento apoiado pelas organizações internacionais, como no caso do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O trabalho demonstrou que o gestor de Toledo possuiu interesse em implantar essa forma de orçamento participativo, dando-lhe o nome de Orçamento do Povo e realizando mudanças no desenho institucional, visando interesses eleitorais. O BID aprovou, ainda, um projeto de financiamento para Toledo que amarra um conjunto de proposições na gestão da cidade, em que a centralidade está na figura do gestor eficiente que deve empenhar-se em fomentar a participação social dos usuários, por meio de canais e instâncias de participação cidadã, propondo a fiscalização de recursos e não a deliberação sobre os mesmos. O Orçamento do Povo revelou-se uma proposta utilizada como demonstração de transparência e imagem democrática do gestor, dentro do município e fora dele, que na sua operacionalização respondeu aos interesses eleitorais e foi compatível com o modelo neoliberal de democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo, Orçamento do Povo, Toledo, Interesses eleitorais, Neoliberalismo.

VOIDÉLO, Ane Bárbara. **International Agencies and Electoral Interests in a Participatory Budgeting Process:** The "People's budget" case in Toledo/Pr. 2014. 100p. Dissertation (Postgraduate Studies in Social Sciences) – State University of West of Paraná - Toledo.

ABSTRACT

The municipality of Toledo, in Paraná, developed, from 2010 to 2012, the People's Budget proposal to provide participation for the same reasons originally presented in the Participatory Budgeting (PB) from Caxias do Sul. The survey was conducted through bibliographic research, with documentary analysis and participant observation in the People's Budget meetings, and it is centered on two main axis of analysis; the first permeates the relationship of the People's Budget and the interests of the Progressive Party and their associates; the second shows the spread of the PB in Brazil and its relation to the development project supported by international organizations, such as the World Bank and the Inter-American Development Bank (IDB). The study demonstrated that the manager of Toledo possessed interest in implementing this form of participatory budgeting, giving it the name of People's Budget and making changes in its institutional design to target electoral interests. The IDB also approved a funding project for Toledo, tying a set of propositions in city management in which the central figure is the efficient manager, who should strive to promote social participation of users through channels and instances of citizen participation, proposing the supervision of assets rather than a determination about them. The People's Budget turned out to be a proposal used as a demonstration of transparency and democratic image of the manager, within and outside the municipality, which in its operationalization responded to electoral interests and was compatible with the neoliberal model of democracy.

KEYWORDS: Participatory Budgeting, People's Budget, Toledo, Electoral interests, Neoliberalism.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: classificação e composição dos membros das organizações comunitárias.	60
Gráfico 2: número de membros de organizações comunitárias, filiados a partidos políticos, candidatos de apoio ao governo classificados por partido.	61
Gráfico 3: número de membros de organizações comunitárias, filiados a partidos políticos, candidatos de apoio à oposição classificados por partido.....	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: distribuição e número de membros por organização comunitária.....	58
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano De Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica Para A América Latina E Caribe
CMEI	Centro Municipal De Educação Infantil
COP	Conselho De Orçamento Participativo
DEM	Democratas
FNPP	Fórum Nacional De Participação Popular
IBGE	Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística
IDH	Índice De Desenvolvimento Humano
IPARDES	Instituto Paranaense De Desenvolvimento Econômico E Social
LOA	Lei Orçamentária Anual
OC	Organização Comunitária
OCs	Organizações Comunitárias
OCDE	Organização Cooperação Para O Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização Das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPs	Orçamentos Participativos
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido Da Frente Liberal
PIS	Plano De Investimento E Serviços
PMDB	Partido Do Movimento Democrático Brasileiro
PMPA	Prefeitura Municipal De Porto Alegre
PNUD	Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PR	Paraná
PRP	Partido Republicano Progressista

PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Da Social Democracia Brasileira
PT	Partido Dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RG	Registro Geral
RI	Regimento Interno
RS	Rio Grande Do Sul
SC	Santa Catarina
SIMPA	Sindicato Dos Municípios
SP	São Paulo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UAMPA	União De Associações De Moradores De Porto Alegre
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	12
1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL	17
1.1 A DISSEMINAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	24
1.2 O CASO DE PORTO ALEGRE	30
2 A POLÍTICA DE TOLEDO E O ORÇAMENTO DO POVO	35
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO.....	35
2.2 A POLÍTICA DE TOLEDO: OS INTERESSES DA ELITE E DO PARTIDO PROGRESSISTA	41
2.3 A DINÂMICA DO ORÇAMENTO DO POVO IMPLANTADO EM TOLEDO	45
2.3.1 A Proposta de Participação no Orçamento Elaborada pela Gestão	45
2.3.2 As Declarações do Prefeito sobre o Orçamento do Povo	46
2.3.3 O Orçamento Participativo de Caxias do Sul – RS	49
2.3.4 As Diferenças e Semelhanças entre a Proposta do Orçamento Participativo de Caxias do Sul - RS e o Orçamento do Povo de Toledo - PR.	51
2.3.5 O Funcionamento do Orçamento do Povo nos anos de 2010 a 2012.....	54
2.4 A RELAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO DO POVO E OS INTERESSES ELEITORAIS	56
2.5 AS ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO DO POVO	62
2.5.1 Assembléia 01	62
2.5.2 Assembléia 02	63
2.5.3 Assembléia 03	64
2.5.4 Assembléia 04	66
2.6 ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO: ESPAÇO PROPÍCIO PARA OS INTERESSES ELEITORAIS.....	67
3 A RELAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO DO POVO E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO E FINANCIAMENTO DO BID	69
3.1 O APOIO DO BID PARA A EFICIÊNCIA DA GESTÃO ADMINISTRATIVA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO	69
3.2 DOCUMENTOS DO BID: GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA E REFORMA DO ESTADO	74
3.3 O PROCESSO PARTICIPATIVO NA GESTÃO DAS CIDADES: TRANSPARÊNCIA, INFORMAÇÃO E EFICIÊNCIA NAS OPERAÇÕES DO BID ...	76

3.4 <i>ACCOUNTABILITY</i> : ESTRATÉGIA PARA SUSTENTABILIDADE DOS PROGRAMAS E PROJETOS IMPLANTADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	79
3.5 O APOIO DO BID AOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA AMÉRICA LATINA, NO CARIBE E, PARTICULARMENTE, NO BRASIL.....	81
3.6 O BM E BID: INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO LOCAL DEMOCRÁTICA COMO MECANISMO PARA GARANTIR ESTABILIDADE MACROECONÔMICA	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	97
ANEXO – Resultado das Reuniões do Orçamento do Povo 2010/2011/2012	103

APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa foi realizada no município de Toledo, Paraná, nos anos de 2011, 2012 e 2013, por meio do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Oeste do Paraná e analisou o período do Orçamento do Povo desde a sua implantação, 2010, até o final do ciclo em 2012, última gestão do Partido Progressista.

O município de Toledo desenvolveu, do ano de 2010 até 2012, uma proposta chamada Orçamento do Povo, em que o discurso do gestor é de estar convencido dos argumentos a favor da participação como um mecanismo benéfico para o desenvolvimento e parece apoiar o Orçamento do Povo pelos mesmos motivos apresentados originalmente pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Porém, o funcionamento do Orçamento do Povo difere-se completamente da proposta de Porto Alegre, não somente no formato e no desenho institucional, mas também na participação da população. A participação no Orçamento do Povo, na prática, revela-se reduzida a números de participantes sem apropriação da proposta, sem possibilidade de sugestões ou mudanças na aplicação dos recursos e no controle da prefeitura sobre todas as etapas do processo.

O tema foi escolhido a partir de questionamentos feitos pela acadêmica com orientação do professor do Programa de Mestrado, após a participação nas assembleias do Orçamento do Povo. Nortearam a pesquisa as seguintes perguntas: Qual é a intenção do gestor em implantar o Orçamento do Povo? Por que o gestor empenha-se em parecer democrático, mas restringe a participação da população? Por que alguns Orçamentos Participativos no Brasil são desenhados de forma a restringir a participação da população? E qual a ligação do Orçamento do Povo com os organismos internacionais e a gestão eficiente de recursos? Tendo em vista que no caso de Toledo, o município recebeu recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no ano de 2008 e um dos eixos de financiamento é a gestão eficiente, que preconiza a criação de mecanismos de participação para transparência de recursos.

Situar a disseminação do OP nos municípios brasileiros faz-se necessário para entender por que Toledo, no Paraná, realizou essa experiência e como a

participação nos orçamentos aparece na agenda neoliberal de um sistema capitalista.

A constatação que se teve ao olhar a literatura sobre o OP, pelo prisma da dimensão internacional e das influências na governança local, foi a de que esta ainda é explorada sistematicamente e raramente em profundidade e na maioria dos textos acadêmicos produzidos no Brasil sobre o tema, ao passo que estudos internacionais passaram, a partir de 2008, a incorporar a disseminação do Orçamento Participativo (OP) como objeto de estudo (CABANNES, 2006; OLIVEIRA, 2012; SINTOMER et al., 2010).

Ao explorar os artigos e livros publicados na última década no país, identificou-se um conjunto de cinco associações causais sobre a disseminação do OP: as redes transnacionais de cidades (SANTOS, 2002, p. 24), a ação de ONGs e a importação de outros governos (AVRITZER, 2002, p. 86), a promoção realizada por organizações internacionais (PIRES, 2008, p. 67), a mídia internacional (NAVARRO, 2003) e eventos como o Fórum Social Mundial (MARQUETTI, 2003, p. 68). Há, ainda, outra forma de entender o processo: como uma imbricação complexa de todas essas causas contemporaneamente (NAVARRO, 2003, p. 58).

Conforme Avritzer (2011, p. 70), a maior parte da bibliografia internacional sobre o assunto começou a estar preocupada com as características da democracia deliberativa e a partir de então também se disseminou uma preocupação com a efetividade da deliberação (DRYZEK, 2000, p. 89). Assim, passou-se a trabalhar cada vez mais no Brasil e no exterior com o tema da efetividade e pouco com o tema referente as intenções dos governos de origens liberais e conservadoras na implantação do OP e a relação com organismos internacionais.

Durante o levantamento bibliográfico, foram encontradas teses sobre o desenho institucional que analisaram aspectos relevantes para o sucesso ou fracasso do OP no Brasil, Avritzer (2002), Luchmann (2002), entre outros. As análises apontam que o sucesso do OP exige uma variação no seu desenho institucional, devendo envolver 3 aspectos: 1) manter o número de assembleias regionais e a relação entre estas e o conselho do OP; 2) O tipo de bens públicos distribuídos varia à medida que o OP torna-se estadual ou é estendido para zonas rurais; e 3) em grandes extensões territoriais o desenho institucional da participação

e o papel do OP nesse desenho devem mudar de forma a integrar a multiplicidade de atores legítimos no âmbito estadual.

Contudo, não será analisado neste trabalho o funcionamento da efetividade deliberativa do OP, mas sim a disseminação dos OPs no Brasil e a relação destes com organismos internacionais. Este estudo será feito por meio da análise do Orçamento do Povo de Toledo e sua relação com os interesses eleitorais e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os autores utilizados para realização da análise do orçamento participativo no Brasil foram: Avritzer (1996; 2002a; 2002b, 2003), Oliveira (2012), Romão (2010; 2012) e Wampler (2003; 2008; 2011). Para a análise dos orçamentos participativos e agências internacionais foram mais utilizados: Goldfrank (2012), Lavalle (2011), Navarro (2003), Santana (2006; 2013) e Oliveira (2012).

A pesquisa está centrada em dois eixos de análise: o primeiro perpassa a relação do Orçamento do Povo e os interesses do partido PP e seus coligados, na utilização da proposta como um espaço para a ampliação de seus quadros políticos, o que pode viabilizar interesses eleitorais e perpetuar a hegemonia do gestor no que se refere a gastos públicos; o segundo apresenta a disseminação dos OPs no Brasil e a relação destes com o projeto de desenvolvimento apoiado pelas organizações internacionais, como no caso do Banco Mundial (BM) e do BID, que demonstram assegurar a eficaz aplicação dos recursos e o modelo de gestão de cidades.

Estes argumentos se sustentam a partir de: a) associações causais sobre a relação do Orçamento do Povo com as elites locais e suas intenções que transformam o OP em estratégia de legitimação de poder; b) análise documental e observação participante de assembleias, que demonstram a operacionalização do Orçamento do Povo; c) estudos de documentos do BM, a partir de 2000, que explicitam o apoio a implantação de OP nos municípios como critério de transparência dos recursos; d) que a mesma lógica de se ter o OP municipal seja adotada pelos entes federados que utilizam como critério a transparência e publicização dos recursos; e) existência de intencionalidade do banco, na publicação dos documentos que amarraram um conjunto de suas proposições na gestão das cidades em que existe uma centralidade na figura do gestor eficiente, que deve empenhar-se em fomentar a participação social dos usuários, por meio de canais e instâncias de participação cidadã.

Nessa dissertação é possível identificar como o ideário da participação popular é construído em um sistema em que a participação é representativa e o Orçamento Participativo tem ganhado relevância pelo fato de ter se multiplicado no Brasil e pelo mundo, chamando a atenção de organismos internacionais como o BM e o BID. Inicialmente é apresentado nesta pesquisa, o funcionamento do Orçamento Participativo a partir do modelo de Porto Alegre, por ter sido a primeira experiência e pelo fato de que esta foi difundida como modelo de prática democrática pelo Brasil e pelo mundo.

O primeiro capítulo apresenta a disseminação do Orçamento Participativo pelo mundo e as intenções dos organismos internacionais em apoiá-lo. Esse capítulo aborda as principais teorias sobre o Orçamento Participativo e as particularidades desta proposta em Porto Alegre, a forma como foi implantado, a tradição associativa do município e os interesses políticos.

No segundo capítulo faz-se necessário apresentar a política do município de Toledo, aspectos históricos, culturais e hegemônicos para entender como foi implantada a proposta de participação no orçamento nessa cidade. É, também, descrito um panorama dos partidos que estiveram no poder, dando um enfoque na trajetória do Partido Progressista que esteve 16 anos na gestão e somente nos últimos 3 anos iniciou a proposta do Orçamento do Povo. Nesse capítulo é descrito a dinâmica do orçamento do Povo; a proposta de implantação descrita pelo gestor e como ele fundamentou a formatação dessa proposta na cópia do Orçamento Participativo do município de Caxias do Sul; e as diferenças entre a proposta de Caxias do Sul e a implantada em Toledo. Também são relatadas declarações do gestor sobre o Orçamento do Povo e descrito como foi realmente executada essa proposta no município por meio das assembleias, do desenho institucional, da forma de participação da população e da análise das comissões nas organizações comunitárias. A análise desse capítulo recaí sobre as principais teorias sobre os orçamentos participativos, os interesses eleitorais, a demonstração de dados quantitativos e a análise qualitativa. Ao final, a análise instiga a leitura do terceiro capítulo, pois trata do interesse do gestor em implantar a proposta Orçamento do Povo devido ao projeto financiando pelo BID.

O terceiro capítulo apresenta o projeto de Toledo, o recurso financiado pelo BID e como o banco define o financiamento e amarra as proposições ao município

para execução de uma política neoliberal com um claro direcionamento para a participação popular. Nesse capítulo é realizada a análise dos principais documentos do BID e do BM, que propõem uma gestão eficiente através de conceitos de governabilidade democrática, “reforma” de estado, transparência, informação e eficiência nas operações das agências internacionais para a gestão das cidades. Esse capítulo aborda também como a participação fez parte de uma agenda neoliberal por meio de termos como *accountability* e estratégia para sustentabilidade dos programas e projetos implantados por organismos internacionais. São analisados documentos das agências internacionais do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento que incentivam à participação local democrática como mecanismo para garantir estabilidade macroeconômica.

A conclusão é a relação entre disseminação do orçamento participativo no Brasil, interesses eleitorais locais e o apoio das agências internacionais. A conclusão perpassa dois eixos: a análise do Orçamento do Povo de Toledo, sua trajetória de proposta para a implantação e utilização do espaço para interesses eleitorais; e o interesse na criação desse espaço para atender a uma linha de financiamento e proposição do BID de gestor eficiente e dar continuidade a um projeto neoliberal de mudança do Estado.

O texto completo questiona a criação do Orçamento do Povo em Toledo e a utilização desse espaço como estratégico para legitimação de poder, interesses eleitorais e cumprimento de uma agenda neoliberal embutida pelas agências internacionais ao poder local. Esses questionamentos fazem o leitor refletir sobre os mecanismos de participação no orçamento público, em um sistema capitalista; participações apoiadas e sugeridas por organismos internacionais.

1 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988, foi dada a partida ao processo participativo, que inclui conselhos, orçamentos participativos, planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2002, p. 22). Nos últimos oito anos, essas formas de participação, cuja presença era fundamentalmente local, expandiram-se, durante o governo Lula, para o plano nacional. Esse conjunto de fenômenos aponta na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira (AVRITZER, 2003b, p. 23).

Para Lavallo (2011, p. 43) o ideário participativo, construído a partir da década de 1960, conjugou diversos significados. Primeiramente, a participação era, por definição, popular. O ideário participativo como participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo e tampouco era liberal, no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos com maioria, independentemente da sua inserção nas classes sociais.

É claro que as eleições e os direitos políticos foram seriamente comprometidos pela ditadura, o que estimulou a cisão política entre um leque amplo de atores sociais pró-democratização agrupados sob a rubrica unificadora “sociedade civil” e os atores do regime ou do *status quo* – não raro agrupados sob a rubrica do Estado. (LAVALLE, 2011, p. 44)

Contudo, o ideário participativo não foi confundido por um princípio de restauração democrática, mas por um de emancipação popular. Em segundo lugar, e em estreita conexão com o peso da teologia da libertação na construção desse ideário, “participar” significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses (LAVALLE, 2011, p. 45).

A participação aparece, assim, como um mecanismo contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. Por fim, relacionada ao papel da esquerda, a participação popular se inscreve em

perspectiva mais ampla, preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração (LAVALLE, 2011, p. 45)

O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã. Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo.

A progressiva liberalização política e as mobilizações pela democracia constituíram uma ambiência em que a participação popular absorveu, também, conteúdos liberais democráticos. Igualmente, a referência e o termo “participação” tornaram-se comuns para parte dos atores envolvidos na Constituinte, seja como aliados de movimentos sociais ou em nome deles. Sobretudo, o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, que exprimia um compromisso com segmentos populares – aludindo implícita ou explicitamente, ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe – era inadequado às exigências do discurso público de registro universalizante que poderia disputar a nova Constituição.

Os atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã, e o campo dos atores sociais diversificou-se com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – “pós-materiais” –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos. Assim, o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral. (LAVALLE, 2012, p. 48)

No final dos anos de 1980, a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação adotou os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas. Por caminhos imprevisíveis, o ideário participativo dos anos 1960 contribuiu decisivamente para a inovação institucional democrática, 30 anos depois, graças ao impulso e multiplicação das experiências de participação, mas simultaneamente, parece ter dificultado a compreensão e a avaliação cabal dessas experiências.

O estabelecimento de canais de comunicação com movimentos sociais; a peculiaridade de determinadas especialidades em políticas públicas; o pleito específico de grupos de interesse pela criação de arenas públicas de debate entre o

Estado e a sociedade; e as interpretações sobre os motivos pelos quais o Executivo cria um conselho de políticas públicas podem ser diversas e têm sido, cada vez mais, trabalhadas pela literatura acadêmica, com maior ou menor sucesso. O debate sobre o desenho institucional dos conselhos, sua autonomia com relação ao Estado, sua relação com partidos políticos e governos e as características dos membros dos conselhos também têm sido fruto de debate cada vez mais intenso (ROMÃO, 2012, p. 67).

De acordo com Navarro (2003, p. 45), o tema mais difundido acerca do OP relaciona-se à “participação”. Normalmente, tem sido salientada a crescente participação de cidadãos nas reuniões, bem como tem sido reconhecida essa participação como fonte para produzir melhores cidadãos. Contudo, a participação ativa e poderosa em decisões democráticas não pode ser facilmente medida pelos rudimentares instrumentos das ciências sociais e, assim, esses fenômenos têm se concentrado mais em seus aspectos quantitativos e menos em seus impactos qualitativos.

A “participação”, como processo social fundante de estratégias de mudança social ou como requisito operacional na implementação de Políticas públicas, não é uma novidade, embora fazendo parte, mais enfaticamente, das tradições políticas da esquerda, como um de seus pilares centrais (NAVARRO, 2003, p. 45).

O Orçamento Participativo tem ganhado relevância tanto pelo fato de ter se multiplicado no Brasil e pelo mundo, como por ter sido festejado como o “[...] elo empírico que possibilita a conexão, para além da divisão teórica, entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil.” (AVRITZER, 2003a, p. 122); ou seja, torna possível, na realidade sociopolítica, o encontro entre as teorias que enfatizam o papel da sociedade civil na transformação e democratização do Estado com a perspectiva que relaciona o fortalecimento da democracia à criação e bom andamento das instituições democráticas (ROMÃO, 2012, p. 48).

Reconhecido internacionalmente como modelo de democracia participativa, o OP tem como proposta a ampliação da participação da população no processo que envolve a decisão sobre as prioridades orçamentárias do município, cabendo a esta definir sobre os gastos públicos com equipamentos e obras em âmbito municipal,

(SANTOS, 2002, p. 45). A criação do OP se torna a oportunidade de fortalecer a democracia em âmbito local e dar transparência aos recursos públicos.

O OP teve início na cidade de Porto Alegre – RS e, conforme o *site* da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA, 2013, p. 02), foi implantado em 1989 na gestão do PT sob o governo de Olívio Dutra, mas, de fato, a execução das obras e serviços decididos pela população por meio do OP teve início em 1990.

Atualmente, a Gestão do município de Porto Alegre está sob o PDT por meio do prefeito José Fortunati. De acordo com a nova gestão, o OP é um processo dinâmico que se adéqua periodicamente às necessidades locais, buscando sempre um formato facilitador, ampliado e aprimorado do debate entre o governo municipal e a população (PMPA, 2013, p. 2). Por ser um importante instrumento de participação popular, o OP tornou-se referência para o mundo. Conforme a ONU, a experiência é uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. “O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil.” (PMPA, 2013, p. 3).

Esse reconhecimento manifesta-se de outras formas. Todo ano, representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras, entre estudiosos do mundo inteiro, chegam à capital com o objetivo de conhecer o OP, falar com lideranças comunitárias e conhecer obras decididas pela população. Muitas dessas prefeituras adotaram a participação popular, como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideú (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG).

De acordo com a PMPA (2004, p. 3), o OP é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. O processo do OP é iniciado por meio das reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado e apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte. As secretarias municipais e autarquias acompanham essas reuniões, prestando esclarecimentos sobre os critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas.

O OP de Porto Alegre funciona por meio de Assembleias Regionais e Temáticas, que são realizadas de abril a maio, nas 17 Regiões e 06 Temáticas do OP. A população elege as prioridades para o município, seus conselheiros e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. Os Fóruns de Delegados são responsáveis pela definição, por ordem de importância, das obras e dos serviços que serão discutidos no período de maio a julho.

O OP tem início anualmente no mês de fevereiro e segue um ciclo que pode ser representado e executado da seguinte forma:

1ª Etapa, (Fevereiro a Abril)

- Detalhamento do Plano de Investimento e serviços¹ (PI), por meio da fiscalização e distribuição de recursos e temáticas. É realizada a apresentação e votação das propostas do PI (análise técnica e financeira das demandas) nos fóruns regionais e temáticos², com a presença das secretarias municipais. Posteriormente, são realizados encaminhamentos prévios das propostas aos referidos fóruns.

2ª Etapa, (Fevereiro a Abril)

- Alteração e discussão do regimento interno³: é feita a discussão das possíveis alterações do regimento interno (RI). Definem-se os critérios gerais, técnicos e regionais⁴, e segue-se com a votação das alterações no RI e nos critérios gerais, técnicos e regionais.

3ª Etapa, (Abril, Maio e Junho)

- São realizadas reuniões de articulação e preparação das regiões e temáticas. Ocorre, também, uma integração entre os

1 É a publicação anual que contém todas as demandas de obras e serviços definidos pela população no OP e que é aprovado nos Fóruns Regionais e Temáticos.

2 São nesses períodos que o Governo presta contas dos investimentos do ano anterior. Nas Assembleias a população elege as prioridades para o ano seguinte. Elege, também, seus conselheiros(as) e define o número de delegados(as), na proporção de um para cada dez participantes, para cada uma das 17 Regiões e 06 temáticas do OP.

3 Conjunto de regras que determina o funcionamento do OP.

4 São as regras aprovadas pelo COP, que subdividem-se em critérios gerais (que determinam o procedimento da distribuição de recursos para o conjunto da cidade) e técnicos (utilizados pelos órgãos da Prefeitura para analisar demandas e verificar a viabilidade das mesmas).

fóruns e delegados de planejamento. Pauta: prestação de contas; apresentação do plano de investimento; apresentação do regimento interno; apresentação dos critérios gerais, técnicos e regionais; apresentação dos indicadores socioeconômicos; discussão para a chapa de conselheiros; sugestão de prioridades; e demandas⁵ pela internet.

4ª Etapa, (Julho a Agosto)

- São realizadas assembleias regionais⁶ e temáticas⁷: rodada única de assembleias regionais e temáticas, com a seguinte pauta: eleição de prioridades temáticas; eleição de conselheiros; definição do número de delegados; e prestação de contas. Discussão e votação, pelo Conselho de Orçamento Participativo (COP)⁸ da Lei de Diretrizes Orçamentárias até 30 de julho.

5ª Etapa; (Agosto, Setembro e Outubro)

- Iniciam-se os Fóruns Regionais e Temáticos⁹, com a seguinte pauta: eleição dos delegados¹⁰; hierarquização das obras e

5 São as obras e/ou os serviços definidos pela população, que serão analisados conforme os critérios técnicos pela Prefeitura.

6 Encontro de moradores interessados na discussão e definição de obras e serviços de uma determinada região.

7 Reunião dos interessados na discussão e definição de ações, políticas e obras de um determinado tema e de diretrizes globais para a cidade.

8 Órgão máximo de deliberação do OP, composto pelos(as) conselheiro(as) eleitos(as) nas Assembleias Regionais e Temáticas (quatro: dois titulares e dois suplentes - em cada Região e Temática); dois (um titular e um suplente) são indicados pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa); dois (um titular e um suplente) são indicados pelo Sindicato dos Municípios (Simpa) e quatro (dois titulares e dois suplentes) representam a Prefeitura no Conselho, embora sem direito a voto nas deliberações. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal. Além disso, revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos.

9 É a instância do conjunto de delegados escolhidos pela população. Suas reuniões são regionais ou temáticas. Eventualmente, pode ser convocada uma plenária geral com todos os delegados, para debater um assunto de interesse geral.

10 Os delegados(as) são definidos(as) pela população em reuniões que se realizam no período de maio a julho nas 17 Regiões e seis Temáticas, na proporção de um para cada dez participantes das Assembleias Regionais e Temáticas. Os delegados são os representantes diretos da população no processo de participação popular.

serviços; e discussão e votação pelo COP da Lei Orçamentária Anual¹¹ até 30 de setembro.

11 Previsão de receitas e despesas, visando à execução das obras e serviços de responsabilidade do Município.

6ª Etapa; (Novembro)

- É realizada a Assembleia Municipal¹²: de acordo com a seguinte pauta: posse dos novos conselheiros¹³; entrega da hierarquização das obras e serviços; e discussão de temas em caráter geral.

7ª Etapa; (Novembro, Dezembro e Janeiro)

- Por fim, é realizada a análise das demandas e capacitação dos conselheiros e dos servidores municipais: o Governo faz análise técnica e financeira das demandas hierarquizadas pelas regiões e temáticas e ocorre a capacitação e preparação dos conselheiros, delegados e servidores do governo.

No mês de Janeiro do ano seguinte o OP entra em recesso (PMPA, 2013), no mês de fevereiro o ciclo se inicia novamente.

No desenho institucional do OP de Porto Alegre são realizadas diversas reuniões que permitem o acesso da classe trabalhadora na definição das prioridades, que participa democraticamente da gestão da cidade e não apenas de quatro em quatro anos por ocasião da eleição dos seus representantes. Essa experiência foi aprimorada ano após ano, o que corrobora com a afirmação de que não existe um modelo de OP a ser seguido.

Com o objetivo de disseminar a proposta do OP de Porto Alegre, vários seminários foram realizados. O Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) - com a coordenação da FASE¹⁴, a participação das ONGs que o compõem e o apoio da Fundação Ford - realizou a pesquisa “Experiências de OP no Brasil”, gestão 1997 a 2000. Essa pesquisa demonstrou que pelo menos 103 municípios brasileiros já haviam participado da experiência do OP, em meio a 5 mil municípios brasileiros, Teixeira (2003).

12 Grande encontro da população para empossar os(as) novos(as) conselheiros(as) do OP e entregar ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados para toda a cidade. Na assembleia municipal é reservado espaço à discussão de temas de caráter geral.

13 São os representantes das Regiões ou das Temáticas, que compõem o COP. São eleitos em número de dois titulares e dois suplentes para cada uma das 17 Regiões e 6 Temáticas. A eleição é realizada durante as Assembleias Regionais e Temáticas.

14 Pesquisa intitulada “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período 1997 – 2000, a ser publicada pela editora Vozes, com coordenação de Grazia (Fase Nacional) e assessoria de Ana Clara Ribeiro Torres (IPPUR-UFRJ).

De acordo com Sintomer et al. (2012, p. 24), além de Porto Alegre, algumas das maiores cidades brasileiras estão envolvidas: São Paulo (11 milhões de habitantes), Belo Horizonte (3,1 milhões de habitantes), Recife (1,4 milhão de habitantes) e Belém (1,25 milhão de habitantes), especialmente algumas áreas do Rio Grande do Sul e de grandes aglomerados populacionais, tais como Santo André (650.000 habitantes), Guarulhos (790.000 habitantes) e Campinas (cerca de 1 milhão de habitantes), três cidades próximas a São Paulo.

Nesta pesquisa busca-se compreender a disseminação do OP no Brasil e a sua relação com o apoio de organismos internacionais - neste caso o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento -, entendendo a implantação do orçamento participativo de Porto Alegre, a herança associativa da cidade e a continuidade do aprimoramento do processo de assembléias de OP e como o município de Toledo, no Paraná apropriou-se dessa proposta, transformando-a em uma lógica que visa interesses eleitorais e a interação com organismos internacionais.

Para tanto, faz-se necessário analisar algumas das teorias sobre o OP de Porto Alegre e como este foi disseminado pelo Brasil e adotado pelas gestões de partidos conservadores e liberais a exemplo do Partido Progressista em Toledo; e porque estes Orçamentos Participativos mudaram seus desenhos institucionais impossibilitando a participação do cidadão.

Inicialmente, o texto abordará em que momento a participação aparece na agenda neoliberal e como este termo começa a ser incorporado pelos projetos, programas e espaços políticos mais conservadores e incorporado pelas agências internacionais até a sua aceitação e utilização como *accountability* e controle social.

1.1 A DISSEMINAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Situar a disseminação do OP nos municípios brasileiros faz-se necessário para entender por que Toledo, no Paraná, realizou essa experiência e como a participação nos orçamentos aparece na agenda neoliberal de um sistema capitalista.

Nos últimos trinta anos, a noção de participação sofreu alterações expressivas em relação ao seu significado, principalmente nos anos 1990, o que

parecia ser um processo estranho aos campos políticos mais conservadores, passou, aos poucos, a ser também um requisito de crescente aceitação, tanto por parte do governo como de instituições internacionais e agências financiadoras.

Conforme Navarro (2003, p. 102), a participação aparece mais efetivamente nos debates sobre desigualdade socioeconômica e sobre o crescimento de níveis de pobreza. A participação é vinculada aos objetivos de mudança social e ao desenvolvimento do país, com termos potencialmente democratizantes, como participação ligada à responsabilização (*accountability*), à governança (*governance*) e, sobretudo, ao empoderamento (*empowerment*).

Foi na década de 1970 que a exigência de participação surgiu com maior presença em processos de mudança social e na implementação de programas e políticas governamentais. Naqueles anos, diferentes declarações de intenções, por parte de instituições multilaterais ou de organismos de ajuda internacional, propiciaram espaços para participação dos mais pobres “*beneficiários*”, no jargão dos projetos internacionais (NAVARRO, 2003, p. 102, grifos nossos).

Dessa forma, a participação popular tinha a intenção de oferecer novas oportunidades aos setores sociais mais pobres e a chance de exercer maior influência em ações governamentais a eles relacionadas.

Expressões como “desenvolvimento de comunidades”, “desenvolvimento participativo” e “participação no desenvolvimento” foram comuns, significando esforços que tentaram transformar os programas e políticas emoldurados pela idéia do desenvolvimento (NAVARRO, 2003, p. 104).

A partir dos anos 1980, com a emergência dos movimentos sociais, foram introduzidos novos significados para o termo participação, dentro do contexto da liberalização econômica, no qual a convergência de uma linguagem própria do neoliberalismo, como noções do desenvolvimento participativo, alterou o mesmo estatuto do público-alvo, que não sendo mais integrado por “beneficiários”, passou a ser formado por “consumidores” de projetos de desenvolvimento e políticas diversas na mesma direção (NAVARRO, 2003, p. 105).

Nos anos 1990, emergiu, como quase consenso, que nos projetos sociais deveria constar a participação como requisito necessário para garantir a eficiência,

efetividade e sustentabilidade. De acordo com Navarro (2003, p. 105), o motivador principal desse amplo movimento foi o surgimento de uma nova metodologia para analisar as situações de pobreza, intitulada “Diagnóstico Rural Participativo”, aplicada em sociedades pobres envolvidas em atividades rurais, posteriormente ampliada e transformada em “Diagnósticos Participativos de Pobreza”, trazendo novos significados à ideia de participação, agora também implicando a busca por equidade, representação e voz. Essa institucionalização da participação, não apenas como um direito, mas como pressuposto para um processo de mudança social, chamou a atenção de organismos internacionais ligados aos projetos de desenvolvimento.

Foi possível observar, diante da literatura na origem do OP, que no governo PT de Tarso Genro, em Porto Alegre, a ideia de OP estava associada à aspiração de “inclusão e transformação social”, sendo esta a que circulou durante um primeiro momento entre Europa e América Latina (OLIVEIRA, 2012, p. 23).

Esta idéia passou a se diluir progressivamente no discurso da “boa governança”, tornando-se turva. Implementar o OP começou a ser entendido como um instrumento de promoção da participação, *accountability* e controle social. Com efeito, a nova administração de Porto Alegre se orienta para esse registro e insere o OP em uma concepção ao vinculá-lo à política de “Governança solidária e local” (OLIVEIRA, 2012, p. 23).

A disseminação desta perspectiva pode adquirir dimensões mais amplas se amparadas ideologicamente, no sentido de entrar na agenda, e financeiramente por instituições internacionais.

Conforme Oliveira (2012, p. 29) existem elites que operam em diversos momentos e níveis, ou seja, atores que foram encontrados operando no nível internacional, mantendo relação com as instituições, promovendo o OP, mas que também estão articulados localmente em municípios, universidades ou ONGs. O caso da circulação internacional do OP pode ilustrar dinâmicas mais amplas de difusão de políticas públicas, que não se disseminam automaticamente, mas precisam de um processo precursor de legitimação e apropriação pelos governos.

Depois da convenção da ONU Habitat II, em 1996 em Istambul, na qual o OP de Porto Alegre ganhou uma distinção como uma das “melhores práticas”, o PT foi

exemplo para todos os prefeitos em cidades com população de 100.000 habitantes ou mais, no desenvolvimento de processos, de forma participativa (WAMPLER, 2011, p. 91). No período de 1997-2000, 96 % das cidades com mais de 50.000 habitantes, governadas pelo PT, implantaram processos participativos de orçamento, mais de 100 cidades no Brasil e vários governos estaduais também controlados pelo PT começaram a experiência com esse tipo de gestão participativa (WAMPLER, 2011, p. 91). Além disso, representantes do Partido dos Trabalhadores viajaram pelo Brasil e pela América Latina difundindo essa ideia.

Com base em um estudo de 2010, cerca de 200 municípios estão desenvolvendo essas iniciativas (SINTOMER et al., 2010 p. 29) e o Brasil já deixou de ser o país com o maior número de cidades com processos de execução.

Mas o Banco Mundial é destaque pelo número de OP que apoia, o número de métodos utilizados para promovê-los, e quantidade de recursos, esforços dedicados à pesquisa de orçamentos participativos. Somente o Programa das Nações Unidas para O Desenvolvimento (PNUD) e da agência Habitat poderia competir com o banco neste campo, e muitas vezes o PNUD e o Banco Mundial promover conjuntamente Programas de OP (GOLDFRANK, 2012 p. 58).

Muitos estudos têm notado o apoio do Banco Mundial para aumento de orçamentos participativos e outros têm examinado a tendência do banco em olhar positivamente as experiências da sociedade civil participativa, baseada em sua abordagem para redução da pobreza.

Goldfrank (2012, p. 59) e Oliveira (2012, p. 60) retratam as reais intenções do Banco Mundial e das instituições financiadoras com interesses das elites em fomentar a implantação dos OPs nos municípios. Essas pesquisas revelam que pretende-se utilizar a participação a fim de redefinir e reduzir o papel do Estado na prestação de serviços e bens públicos para empurrar os cidadãos a assumirem novas responsabilidades locais.

Goldfrank (2012, p. 62) descreve intenções de que como o banco tem o compromisso para a redução da pobreza, dentro de certos limites, ele está sujeito e subordinado a um objetivo maior. Seu principal objetivo é a transformação sistemática das relações sociais, instituições e países em desenvolvimento, a fim de

generalizar e facilitar a proletarização e acumulação de capital global, e, especificamente, construir hegemonia capitalista por meio de programas de promoção da participação legitimadora nas comunidades.

Para Goldfrank (2012, p. 67) no Banco Mundial há uma competição entre aqueles OPs financiados pelos países do norte da Europa, os verdadeiros crentes na proposta, e aqueles que apoiam o OP como parte de uma agenda de modernização neoliberal. Essa ideologia está expressa na declaração do ex-diretor do programa urbano do Instituto do Banco Mundial, Tim Campbell;

Os funcionários do Orçamento participativo do Banco Mundial vêem esta estratégia (OP), como uma mudança do governo local para facilitar a implementação de esses serviços e as novas formas de expressões de OP e outras formas de participação local como um "novo modelo de governança", que é mais disciplinado e eficiente fiscalmente (CAMPBELL, 2003, p. 81).

Conforme o Dialogo Global nº 25, publicado pela *Engagement Global gGmbH* (2012), os desafios e os limites do OP de Porto Alegre foram tomados como modelo que foi copiado ou adaptado em muitas localidades, mesmo não sendo previsível esse efeito, até porque no Rio Grande do Sul o OP foi implantado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) de esquerda e durante os anos 90 o PT governava poucos municípios. Mesmo assim, a progressão foi impressionante: entre 1993-1997 havia menos de 40 experiências levantando a bandeira do OP, cerca de 103 entre 1997-2000 e quase 200 entre 2001-2004.

O desenvolvimento do OP em grandes cidades foi ainda mais notável: em 2001-2004, um terço das cidades com mais de 100.000 habitantes e quase 60% daquelas com mais de 1 milhão de residentes estavam envolvidas; 58% da população a viver em cidades com 1 milhão ou mais pessoas residiam em um local onde o poder local tinha decidido implementar o OP (MARQUETTI, 2005, p. 04).

Para Sintomer et al. (2012, p. 24), o ano de 2004 representou uma mudança na história do OP no Brasil. O PT perdeu a eleição de algumas cidades importantes, tais como São Paulo, SP; Belém, no Pará; Caixas do Sul no Rio Grande do Sul; e a

própria Porto Alegre, RS. Algumas delas, à imagem das três primeiras, decidiram suspender o OP. No caso de Porto Alegre, a nova liderança política decidiu continuar com o processo.

Por outro lado, a esquerda brasileira ganhou muitas outras localidades e promoveu o OP em novos espaços, especialmente no Nordeste, uma região que construiu uma rede de OP, incluindo um número de experiências muito radicais e dinâmicas, tais como em Fortaleza (2,4 milhões de habitantes) e Belo Horizonte (2,35 milhões de habitantes), de acordo com Sintomer et al. (2012, p. 25).

No conjunto, o número de experiências subiu muito moderadamente e existem agora (em 2010) entre 200 e 250 orçamentos participativos no Brasil. O número de habitantes que vivem em uma cidade com OP até decresceu, devido à interrupção do processo em São Paulo que, só por si, tem quase 11 milhões de residentes. Contudo, com o tempo, o OP tornou-se um fenômeno relativamente estável em muitas administrações progressistas do país. (IDEM, IBIDEM, p. 26).

Conforme Sintomer et al. (2012, p. 27), o OP faz parte da Agenda do Fórum Social Mundial e está inserido no programa de desenvolvimento a favor dos pobres, coordenado pelo Banco Mundial. Contudo, quando se olha para a sua dinâmica na generalidade, verifica-se que nem todos os OPs possuem um perfil comum.

O Banco Mundial, que decidiu em 2000 promover estas “políticas a favor dos pobres”, exerce uma influência dominante sobre estes OPs. Entre as duas extremidades do espectro, muitos OPs são liderados por atores com tendências políticas de esquerda ou por ONG’s que efetivamente pretendem mudar o modelo de desenvolvimento, mas a quem falta a mobilização feita “de baixo para cima” e uma visão política global. (SINTOMER et al., 2012, p. 31).

Em uma extremidade do espectro, temos a experiência de Porto Alegre que possui uma interação entre uma vontade política e movimentos populares de base. Para alguns autores o modelo de Porto Alegre, que na América Latina tem muito em comum com o modelo de OP do desenvolvimento comunitário, levou à construção de conceitos como “governança participativa de empoderamento” (“*empowered participatory governance*”) (FUNG; WRIGHT, 2001 p. 29).

Na discussão do caderno Diálogo Global (2012, p. 30) é apontada uma questão denominada por Sintomer (2012), como experiências “falsas”. De acordo com esse autor, existem muitos OPs latino-americanos feitos principalmente “de cima para baixo” e que não se baseiam em uma independente mobilização da sociedade civil. Nesses OPs a população controla apenas um montante limitado de verbas, o que significa que não podem realmente influenciar a distribuição dos recursos. Nestes, constituem-se metodologias que não concedem um real controle ou poder de tomada de decisão às organizações da comunidade, expressando, o não empoderamento da população. Formalmente, esses OPs alegam terem sido inspirados na metodologia de Porto Alegre, quando na verdade a situação é bem diferente (SINTOMER et al., 2012, p. 31).

Para tanto, torna-se necessário, neste trabalho, abordar como nasceu a proposta de Orçamento Participativo no Município de Porto Alegre – RS, teorias sobre essa proposta e como ela foi disseminada para outras regiões do Brasil e outros países.

1.2 O CASO DE PORTO ALEGRE

O nascimento do OP em Porto Alegre ocorreu com a vitória do Partido dos Trabalhadores em 1988. Conforme Baieler (2002, p. 26) “[...] no início, os principais críticos do OP eram os próprios petistas [...]”. Este fator fez com que essa experiência fosse aperfeiçoada e mantida como política permanente.

O OP faz parte de um conjunto de iniciativas que, desde a segunda metade da década de 1970, fizeram emergir propostas de deixar a administração pública mais permeável à participação popular, tornando-se contrapontos do regime militar (TEIXEIRA, 2003). Autores como Silva (2011) e Gohn (2008), analisaram a presença de movimentos populares em Porto Alegre desde o período pós-guerra, na segunda metade de 1950.

AVRITZER (2003a) analisa uma característica marcante no processo de democratização: Porto Alegre em 1960 se destacou pelo associativismo comunitário e nas décadas de 1970 e 1980 o número de associações comunitárias triplicou. Esse associativismo tinha, desde então, um caráter reivindicatório feito pela União

de moradores de Porto Alegre, a UAMPA: o de participar nas deliberações sobre o orçamento municipal.

É possível afirmar que a introdução do OP pela administração de Olívio Dutra, durante o ano de 1990, marca um divisor de águas em termos de políticas participativas no Brasil. Se, por um lado, é verdade que a conjuntura política da democratização já apontava na direção de políticas participativas, devido à introdução da forma conselho e de outras formas de participação, por outro lado, nenhuma outra cidade abraçou tão rápida e amplamente a idéia de participação enquanto Porto Alegre. (AVRITZER, 2003, p. 88)

Portanto, o caso de Porto Alegre se diferencia de outras capitais, pois existe um incremento da tradição associativa que parece partir de um patamar anterior a uma tradição organizativa.

Outro fator analisado por Avritzer (2003b) é que a excepcionalidade de Porto Alegre estaria relacionada a uma tradição prévia das administrações ligadas à esquerda. A primeira eleição municipal em Porto Alegre foi vencida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e implicou a introdução de políticas participativas, tendo sido proposta, inclusive, a criação de um conselho popular e a institucionalização dos, assim chamados, “conselhos de vila”, que seriam uma forma de fiscalização do governo. Esta proposta não teve muita efetividade devido a uma forte ligação com o partido PDT.

Avritzer (2009) explica que “[...] os partidos políticos e a sociedade política permanecem pouco teorizados na maior parte da literatura sobre participação, por causa do caráter elitista da literatura ou das concepções antissistêmicas da teoria dos movimentos sociais.”. Para Romão (2012, p. 69) isto constituiria uma lacuna na literatura, sobretudo no contexto brasileiro:

[...] em que o Partido dos Trabalhadores (PT) mostrou o caminho ao introduzir arranjos participativos, a conexão entre partidos políticos e sociedade civil na implementação de modelos de participação vem a ser uma variável-chave, mas que não é esclarecida pela teoria.

A análise de Avritzer (2009, p. 21) evidencia a importância da sociedade civil na redemocratização brasileira e da cultura do associativismo nas grandes cidades, a partir de meados dos anos de 1970 - elemento constante em seus trabalhos

anteriores (2003, 2002, 1996) - incorporando a dimensão partidária à análise. Avritzer (2009) busca, ainda, indicar como a sociedade política, os partidos políticos de esquerda, especificamente o Partido dos Trabalhadores, teriam atuado para a formalização das instituições participativas, dando expressão institucional às demandas sobre participação, presentes em suas origens nos movimentos sociais:

A sociedade política, no interior das instituições participativas, relaciona concepções de participação originárias dos atores da sociedade civil. Nesse sentido, reforça concepções gerais de participação que estão na raiz da formação dos partidos políticos de massas e de esquerda. [...] O PT, no Brasil, desempenha exatamente este papel de relacionar idéias de participação presentes em suas origens com atores da sociedade civil que demandam participação. Na maior parte dos casos de participação analisados neste livro, a iniciativa foi tomada por atores da sociedade política (AVRITZER, 2003, p. 93).

Em 1988, momento da redemocratização, o PT aponta sua política para ampliação da participação em Porto Alegre e a disputa das eleições foi pauta no tema participação, disputa entre PT e PDT. Ou seja, esta era uma disputa política entre dois partidos que tinham propostas de formas de participação. O Rio Grande do Sul iniciou seu processo democrático diferentemente e, desde então, a conquista por espaços de participação faz parte da cultura rio-grandense.

Avritzer (2003b) questiona até que ponto o OP pode representar uma forma de aprofundamento da democracia no Brasil e ser estendido as demais regiões do país, já que o Rio Grande do Sul possui particularidades no processo de formação e diferenças culturais na tradição política.

Analisando as etapas do OP de Porto Alegre, Avritzer (2003, p. 126) descreve, como fator conclusivo, a tradição associativa do Rio Grande do Sul e atribui o sucesso de desempenho ao desenho institucional. Ou seja, a experiência de Porto Alegre demonstra a importância do associativismo comunitário em dois aspectos: a) começa o processo de proposta participativa e b) democratiza a relação estado e sociedade civil, por meio de um crescimento constante da participação no OP que pode ser alterado conforme a metodologia de cada governo.

No mesmo estudo, outra questão analisada pelo autor é que os casos da região da grande Porto Alegre e de Icapuí mostram que há possibilidade de

existência do OP em cidades nas quais não existe forte tradição associativa, mas o autor alerta que o OP não é capaz de gerar uma infraestrutura associativa nos casos onde ela não existe, em particular, em cidades de pequeno e médio porte. Nesses casos, o sucesso do OP está ligado a duas variáveis que parecem centrais nas cidades de pequeno porte: vontade política e capacidade financeira.

Avritzer (2003a) não encontra evidências de que os casos de OP sem infraestrutura associativa tenham os mesmos efeitos democratizantes na cultura política que aqueles com infraestrutura associativa:

O OP torna-se mais uma forma sistêmica de implantar uma política distributiva e passa a ser completamente dependente como política de capacidade de mobilização de governo local (AVRITZER, 2003a, p. 127).

Ao trabalhar com o conceito de vontade política, Avritzer (2009) defende a tese de que a vontade política dos governos em criar e manter o OP, salvo as pressões próprias da sociedade política, é um dos fatores do sucesso ou do fracasso de uma experiência de orçamento participativo. Essa perspectiva, que fora pouco analisada em seus estudos anteriores sobre o OP, caracteriza-se por propiciar uma explicação sobre os motivos dos governos para a criação do OP, que se mantém externa às disputas políticas próprias da democracia representativa.

Outras teorias sobre o OP feitas pelos autores que discutem a democracia como uma forma de articulação entre representação e participação está intrinsecamente ligada à categoria de vontade política, uma categoria que mostra que as atribuições jurídico-legais dos detentores de mandato passam a ser parte do processo participativo.

De acordo com Wampler (2003), o apoio que a administração oferece ao OP é parte integral do seu sucesso, pois é necessário iniciar e gerenciar uma nova experiência participativa que consome tempo e não necessariamente oferece benefícios públicos e eleitorais de curto prazo; portanto a administração precisa estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo por meio do qual representantes eleitos (vereadores e deputados estaduais) estão acostumados a apresentar suas demandas ao sistema político. Nesse processo, a

administração pública terá que reformar relações políticas existentes e incluir cidadãos no processo de tomada de decisão. Assim como o PT que

[...] desde a sua fundação [...] defende a participação direta dos cidadãos nos órgãos responsáveis pela elaboração das decisões governamentais e a reforma das trocas políticas básicas que são o motor das políticas urbanas (WAMPLER, 2003, p. 42).

Para Avritzer, (2009, p. 87) quando há harmonia intrapartidária nas seções locais do PT, as chances de que o OP vingue são maiores. Para Romão (2012), esse argumento vale tanto para o caso negativo (São Paulo), em que não teria havido acordo no interior do partido sobre a dimensão a ser dada às políticas participativas, como para o caso positivo (Porto Alegre), em que teria havido um pacto entre as principais facções, para que as disputas internas não atrapalhassem o projeto político maior na cidade. Se, no caso de Porto Alegre, tivesse havido unidade em torno das instituições participativas, em São Paulo teria desacordo e um clima forte de disputa entre as facções internas, produzindo uma experiência de orçamento participativo no período de governo de Marta Suplicy, que fracassaria pela vontade política débil do poder executivo em mantê-lo prestigiado junto ao governo e a salvo das pressões da sociedade política.

Em meados dos anos de 1995/1996, a experiência de participação social e gestão compartilhada de fundos públicos em Porto Alegre passou a ser difundida como prática ideal de gestão.

O fato de Porto Alegre ter tal inovação reconhecida no âmbito da conferência internacional “Habitat II” (Junho 1996), realizada na Turquia, que premiou iniciativas de gestão municipal e, ao laurear a cidade, lançou experiências do OP em ambientes internacionais particularmente aqueles situados na órbita do chamado “Sistema de Nações Unidas”. Outro evento foi o seminário “Descentralização na América Latina: inovações e implicações para as Políticas públicas” patrocinado pelo Banco Mundial e realizado em Caracas, no qual a instituição multilateral, pela primeira vez, reconheceu a existência da iniciativa porto-alegrense e procurou conhecê-la, posteriormente, difundindo-a entre seus mecanismos de divulgação internos (NAVARRO, 1996, p. 24).

Esse momento de reconhecimento e aprovação do OP pelas instituições de fomento e apoio financeiro e o peso institucional do Banco Mundial facilitou enormemente a difusão desse mecanismo de participação. Assim, ao começar a ser avaliado por instituições internacionais influentes o OP recebeu mais atenção.

De acordo com Navarro (2003, p. 121) Porto Alegre é conhecida como a cidade que representa um símbolo de resistência global, sendo caracterizada pela existência do Orçamento Participativo, em que todos os recursos orçamentários recebem o poder decisório decorrente da participação de todos os cidadãos. A aproximação com algumas das teorias relacionadas ao OP de Porto Alegre faz-se importante para compreender aspectos sobre o nascimento e implantação dessa proposta nesse município e sua disseminação para outros países e regiões do Brasil.

Para compreender o nascimento de uma proposta na região Oeste do Paraná, que tem por base a disseminação do orçamento participativo de Porto Alegre, é necessário entender os aspectos históricos e particulares da política desta região e especificamente do município Toledo.

2 A POLÍTICA DE TOLEDO E O ORÇAMENTO DO POVO

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO

O resgate de alguns aspectos da política no município de Toledo torna-se essencial para compreensão histórica da participação das comunidades, situando a participação do povo em um determinado período que foi absorvido pelas relações capitalistas e pelas elites que representam os interesses do agronegócio.

A cidade de Toledo – PR está localizada na microrregião do extremo Oeste do Paraná em uma área territorial de 1.197,016 km², (IBGE, 2013). Toledo foi fundada em 1946 e era propriedade de empresários comerciantes do Estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Emancipou-se de Foz do Iguaçu em 1952. Atualmente o município possui 119.313 habitantes, sendo estes, 89.748 eleitores e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 0,768 conforme dados do IPARDES (2010, p. 01).

O processo de colonização de Toledo foi direcionado e empreendido pela Indústria Madeireira Colonizadora Rio Paraná S/A – Maripá. De acordo com Batista (1994) o plano de colonização estruturou-se em 4 (quatro) pontos centrais: 1) Divisão de terras em pequenas propriedades, 2) as pessoas que se deslocaram para Toledo eram escolhidas pelos próprios colonizadores empresários ou pessoas de confiança, 3) a agricultura era baseada na policultura e não na mão de obra familiar e 4) as origens e as condições de apropriação dos futuros proprietários foram delimitadas. Para colonizar a região de Toledo, vieram grupos de origens alemãs e italianas,

[...] estes possuíam uma experiência cultural desenvolvida, de quase 100 anos, isto é, a origem e a região em que nesses dois Estados do Sul do País (Santa Catarina e Rio Grande do Sul) apresentavam como legado cultural e a especificidade do trabalho no campo, a religiosidade e o “espírito de grupo”, o que contribuía para viabilizar o processo de colonização na região Oeste do Paraná, (BATISTA, 1994, p. 40).

Analisando o fenômeno descrito como “espírito de grupo” que influenciou no processo de colonização do Oeste do Paraná, Araújo (2009, p. 41) aponta afirmações sobre o “critério de inclusão”, que vincula a participação a um direito e deve-se ao fato das decisões de um governo afetar a todos os membros da comunidade:

Como a inclusão democrática necessariamente tem um impacto na extensão dos participantes, essa exigência vai afetar também as formas de participação. [...] Mudança qualitativa do sentido da participação, por conta do ingresso de novos grupos e classes sociais na arena política [...] (ARAÚJO, 2011 p. 42).

Segundo Batista (1994, p. 57), a Empresa Maripá incentivou a estruturação de Indústrias e casas de comércio no município. A lógica da modernização do país, na década de 1970, obrigou o Governo Federal a gerar condições para o desenvolvimento agrícola, permitindo empréstimos bancários aos agricultores para que comprassem máquinas que auxiliassem no plantio e colheita. No Oeste do Paraná o Governo Federal priorizou financiamentos para agricultores que plantavam soja e trigo, os demais agricultores, que não conseguiam usufruir da política de

crédito, tiveram que continuar com suas propriedades para a subsistência ou vendê-las para adquirir terras em outras fronteiras agrícolas, devido à especulação imobiliária. Esse processo atingiu produtores, agregados, parceiros, meeiros e trabalhadores assalariados que, não restando alternativas de trabalho no campo, refugiaram-se nos centros e periferias urbanizadas. Tanto que, na década de 1960, a população urbana registrava 14.986 mil habitantes e na área rural 53.889, mas, em 1970, a população urbana passou para 42.994 e na área rural para 38.288 mil habitantes, (BATISTA, 1994, p. 59).

Diante desse novo contexto, a área urbana necessitava de planejamento e infraestrutura, portanto, o Estado passou a estruturar políticas públicas que viabilizaram o mínimo de condição humana para sobrevivência. Assim, foram propostos programas de habitação, emprego, saneamento, educação, saúde, entre outros. Além disso, “[...] as comunidades em nível micro, passam a construir e desenvolver projetos alternativos locais, isto é, procurando viabilizar respostas à crise mundial que os alcançam, partindo de forças locais existentes.” (BATISTA, 1994, p. 59).

No Brasil, a dimensão continental expressa à diversidade e a pluralidade de arranjos possíveis nas relações entre atores sociais e políticos que vivem a tensão da existência e do confronto entre uma persistente cultura política conservadora de longa trajetória e uma nova cultura democrática, que busca construir novas formas de relação entre Estado e sociedade (SILVA; CUNHA, 2010, p. 23).

Como foi o caso do Município de Toledo, em que os comerciantes e empresários, a partir de 1970, começam a pensar o “Projeto de Toledo” no interior de um processo de crise. Esse projeto passou a ser pensando pela Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT).

A Associação Comercial e Industrial de Toledo foi organizada em 1967. Desde o momento da sua criação com a posse da primeira diretoria até 1977, não se apresentou na Sociedade Civil, enquanto uma entidade de classe representativa. É na gestão do Presidente Antonio Ademar Heiss que inicia o período de mudança e de trabalho voltado para os interesses da classe em si e para a cidade. Neste sentido, a necessidade de criar projetos alternativos, começa a ser pensada no

interior do espaço privado. Nasce na ACIT a proposta de industrializar Toledo. (BATISTA, 1994, p. 60)

Essa classe, que se unia para dar resposta à crise, era a classe que se constituiu burguesa, pois estava composta de pessoas/lideranças do município que tinham recursos financeiros e interesse no desenvolvimento do município. Montañó (2011, p. 47) classifica a divisão de classes capitalistas em função das magnitudes do capital; alta burguesia, média e pequena burguesia; ou capital monopolista e não monopolista. Contudo, como esse período exigia uma atitude coletiva dos sujeitos para dar uma alternativa aos trabalhadores que vieram do campo, essa classe começou a pensar em si.

O grupo que assumiu a ACIT trouxe compromissos vinculados ao desenvolvimento econômico, projetando uma cidade para se viver, progredir e crescer. Para isto, seria necessário que o município recebesse novas indústrias e empresas para que as pessoas tivessem renda na cidade (BATISTA, 1994, p. 61).

Porém, pode-se dizer que esse processo organizativo era muito frágil, levando o grupo a buscar e organizar um espaço de encontro e discussão de ideias e de projetos, antes de começar viabilizar a construção de um parque industrial sem nenhum critério. Nesse momento, o grupo buscou a construção de uma sede e não de uma empresa.

As lideranças comunitárias, ao participarem na discussão e decisão das políticas ligadas ao município criam uma maneira de ampliar o mundo da política para além dos eleitos, incorporando, assim, novas formas de representação e mediação. Nesse processo foi necessário constituir espaços permanentes, legítimos e reconhecidos pelo governo e pelas organizações sociais, como espaço de participação, que, ao longo do tempo, formaram lideranças capazes de influir na concepção, controle, avaliação, crítica e revisão das ações nos municípios (ALMEIDA, 2010, p. 54).

De acordo com Batista (1994, p. 64), esse projeto da ACIT contou também com o apoio da SADIA e do gerente do Banco do Brasil, representante local no município de Toledo. Esse último possibilitou a adesão de outros empresários conceituados do município de Toledo. O primeiro projeto colocado em prática foi o projeto do curtume, denominado INCOPESA, em função da matéria prima, o couro, ser adquirido pelo Município de Toledo; além disso, um dos membros da ACIT

conhecia a técnica de como se trabalhar com essa matéria prima. Evidencia-se, portanto, um cooperativismo entre os participantes da ACIT que compartilham seus conhecimentos a serviço do novo projeto.

As lideranças em Toledo acreditavam que essa atividade empresarial resolveria o problema social do desemprego. A comunidade que se reuniu em prol desse objetivo representava a “comunhão” de capitais que tentava buscar uma saída alternativa, mas com retorno lucrativo. Ambos assumiram a missão de agregar pessoas ao novo projeto em todo o município, “[...] a comunidade foi chamada a participar [...]” (BATISTA, 1994, p. 72). É importante ressaltar que esse grupo era uma fração da sociedade capitalista que procurava afirmar-se enquanto classe.

Esse passo dado, chamar a comunidade a “participar”, foi mais um momento em que as características da comunidade do município foram colocadas como princípio de continuidade de um novo projeto. Isso vem confirmar para esses personagens, que o local foi o verdadeiro espaço dos atores e autores responsável pela construção histórica do município. (BATISTA, 1994, p. 72).

Essa dimensão lucrativa ampliou-se também no sentido de reunir pessoas que promovessem um retorno cultural para a população. Com esse objetivo, foram construídos clubes e escolas, como por exemplo, a Fundação Educacional de Toledo (FUNET) em que todo patrimônio foi conquistado pela comunidade, tendo em vista propiciar a educação formal e lazer. Foram também construídos templos católicos e protestantes para atender as necessidades espirituais e religiosas. “Foi o valor vivido, de participação comunitária, que possibilitava ao município resolver seus problemas e necessidades imediatas.” (BATISTA, 1994, p. 72).

A necessidade de estruturar um município, enquanto espaço que representava para a comunidade um verdadeiro sentido de pertencer, proporcionou em determinadas ocasiões, momentos que revelaram as características do associativismo, sempre com fundamento de auto ajuda [...] Esses passos que a comunidade efetivou não traziam no seu interior nenhuma intenção individualizada do espírito empreendedor, mas sim, a busca constante de que o coletivo fosse beneficiado pela ação da comunidade (IDEM, p. 74).

Conforme Batista (1994), o projeto teve seus momentos de derrocada na própria lógica de associados, que recebiam a divisão dos lucros conforme o capital aplicado, ou seja, de forma desigual. Portanto, o espírito comunitário ia se definindo com a participação do capital e os participantes perceberam que as indústrias comunitárias eram como qualquer outra empresa do mundo capitalista, somente recebia o nome “comunitário” porque a comunidade tinha sido convidada a participar.

Como esse momento era de prosperidade para os capitalistas, havia a necessidade de mostrar o pertencimento à comunidade. Batista (1994, p. 74) descreve que as lideranças daquele momento precisavam dar seu testemunho de afeição pelo município e de prosperidade para seu desenvolvimento e para obter financiamento nos novos negócios. O objetivo era “[...] apostar no poder da comunidade para resolver seus problemas, sem filantropia, mas investindo de forma empreendedora [...]” (BATISTA, 1994, p. 75).

Diante desse contexto, pode-se verificar vários aspectos na história de Toledo que influenciaram na sua construção hegemônica de elite e sua particularidade política. A experiência associativa relatada, por meio das indústrias comunitárias, possuiu uma ação associativa liderada pela burguesia e partindo da necessidade de alternativas locais para responder as demandas advindas da “questão social”; mas que, após atingir sua lucratividade, mudaram seu caráter para capitalista, e o projeto se desfez e não se desenvolveu a continuidade de uma tradição associativa. Elementos históricos que demonstram que o poder ficou nas mãos de poucos que detinham o capital.

Diferentemente de Porto Alegre que em 1960 teve a experiência do associativismo comunitário de caráter reivindicatório e que se desenvolveu a partir de movimentos sociais (AVRITZER, 2003b, p. 135). A tradição associativa do Rio Grande do Sul possibilitou o sucesso do desenho institucional e a experiência de Porto Alegre demonstrou a importância do associativismo comunitário.

Para sustentar a argumentação deste trabalho sobre a criação do OP estar relacionada a organismos internacionais e ganhos eleitorais e não a tradição associativa do município torna-se importante, neste capítulo, o resgate de alguns aspectos históricos da política no município de Toledo e situar que a experiência associativa está ligada a um período histórico e que não foi desenvolvido e cultivado

um associativismo na população, pois o elo associativo construído na década de 70 se desfez com o término de um projeto. Esta foi a última experiência associativa da população da qual se tem registro e está relacionada à colonização e ao desenvolvimento do município.

No caso de Toledo, o OP, implantado em 2010, não pode gerar uma infraestrutura associativa quando ela não existe ou foi perdida, mas pode ser implantado a partir da vontade política do gestor e seus interesses em utilizar-se deste espaço para obter benefícios eleitorais.

A história de Toledo demonstra que o município foi governado historicamente por elites que defendiam os interesses do latifúndio, logo, do agronegócio, em uma região marcada pelo mandonismo¹⁵, coronelismo¹⁶ clientelismo¹⁷ e patrimonialismo¹⁸. Essa proposta se identificou com a ideologia do Partido Progressista, o qual governou o município por 16 anos e, no fim deste mandato, implantou uma proposta de participação no orçamento público. Portanto faz-se necessário descrever como este partido conseguiu a aderência da elite toledana e quais partidos passaram pelo poder neste município.

2.2 A POLÍTICA DE TOLEDO: OS INTERESSES DA ELITE E DO PARTIDO PROGRESSISTA.

A história política de Toledo insere-se no contexto da política nacional do Partido Progressista. A política de Toledo, desde o início, foi marcada pelo nacionalismo, pela ocupação de territórios e pela defesa das fronteiras brasileiras, o que possibilita compreender as características sociais, econômicas e políticas da região Oeste do Paraná.

15 Refere-se à existência local de estruturas personalizadas de poder. É aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional (CARVALHO, 1997).

16 O coronelismo é um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis (CARVALHO, 1997).

17 Indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto (CARVALHO, 1997).

18 Na relação patrimonial, o Estado vai além da simples distribuição de empregos públicos em troca de apoio. Ele se vê forçado a delegar boa parte da administração local, se não toda ela, aos donos de terra (CARVALHO, 1997).

Amorin (1997, p. 46) destaca, ainda, o processo que aconteceu desde 1951, com a colonização e posteriormente com a instalação oficial de município, como um processo marcado pelas elites políticas locais, que ao se apropriarem do poder, não faziam a distinção entre o público e o privado, naturalizando práticas como o patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo, vigentes até hoje na política local.

Segundo Amorin (1996), desde a sua fundação Toledo teve a gestão: do PTB como prefeito Ernesto Dall'Oglio de 1952 a 1956; do PSD com Egon Pudell de 1956 a 1960; do PTB com Willy Barth de 1960 a 1964; da UDN com o prefeito Avelino Campanholo de 1964 até a extinção da UDN em 1966 e servindo de principal esteio ao partido ARENA, Campanholo governou Toledo até 1968; do partido ARENA eleito com Egon Pudell de 1968 a 1972; da ARENA com Wilson Carlos Jun de 1972 a 1976; novamente da ARENA com Duílio Genari de 1976 a 1982; do PDT com Albino Corazza Netto de 1982 a 1988; do PMDB com Luiz Alberto Araújo de 1988 a 1992; do PDT com Albino Corazza Netto de 1992 a 1996; do PPB com Derli Antonio Donin de 1996 a 2000; novamente do PPB com Derli Donin de 2000 a 2004, do PP com José Carlos Schiavinato de 2004 a 2008 e depois do PP novamente com José Carlos Schiavinato, de 2008 a 2012 e atualmente do PMDB com Luis Adalberto Beto Lunitti Pagnussatt, gestão de 2012 a até a presente data da pesquisa, 2014.

Conforme Amorin (1996), o PPB, que a partir de 2003 passou a se chamar PP, governou o município por 16 anos (de 1996 a 2012) contando com o apoio do PSDB, PFL, PRP e PTB. O período da Gestão do Partido Progressista em Toledo esteve vinculado à trajetória nacional, que vem se configurando no Brasil desde os anos de 1970.

A origem nacional do Partido Progressista (PP) remonta o processo de redemocratização do Brasil, com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, presidente e vice-presidente da República, pelo Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985.

No período que se decidia a sucessão do presidente João Figueiredo (1979-1985), o Partido Democrático Social (PDS), então partido de apoio ao governo, conseguiu impedir, na Câmara dos Deputados, o restabelecimento das eleições diretas, mas não evitou a disputa interna pela candidatura presidencial. O PDS dividiu-se em dois grupos e dois candidatos, o então ministro Mário Andreazza e o ex-governador Paulo Maluf. Com a vitória de Maluf na Convenção, o

partido se desagregou. Uma de suas facções fundaria o PFL (Partido da Frente Liberal) e se aliaria ao PMDB para apoiar Tancredo Neves, enquanto a outra seguiria seu caminho até a derrota no Colégio Eleitoral (PP, 2013, p. 22).

De acordo com o histórico do Partido Progressista, o PDS inicia um processo de declínio na oposição. As discussões políticas pós-constituente, fragmentam gradativamente o quadro partidário brasileiro. Então, após o *impeachment* de ex-presidente Collor de Mello, começa a nascer o atual Partido Progressista.

Em 1993, o PDS funde-se com o Partido Democrata Cristão (criado em 1988) e nasce o Partido Progressista Reformador (PPR). O reagrupamento de forças estaduais de perfil moderado e conservador, porém, teria prosseguimento. Em 1995, o Partido Progressista Reformador promovia nova fusão, agora com o Partido Progressista (PP), legenda criada no ano anterior, também por agregação de outras forças partidárias. Nascia, então, o Partido Progressista Brasileiro (PPB), desde logo comprometido com o apoio ao Plano Real, ao governo Fernando Henrique Cardoso e à estabilização econômica do Brasil. Findo o governo Cardoso e completado mais esse ciclo na vida política do país, a Convenção Nacional do PPB, buscando inspiração nas transformações políticas internacionais, decide, em 4 de abril de 2003, retirar da sigla PPB o "B", ficando apenas "PP" (PP, 2013, p. 23).

O Partido Progressista atuou especialmente no fortalecimento da empresa e microempresa e do agronegócio. Assim, atendeu aos interesses das classes dominantes do município de Toledo, apoiando o latifúndio e seus interesses.

O PP introduz o discurso do programa de partido, por meio do conceito de elevar a nação brasileira a um patamar de desenvolvimento econômico-social que possibilite a sua população uma vida digna e com igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, oportunizando a liberdade de culto religioso; garantia da inviolabilidade da privacidade; direito ao trabalho digno, ao salário justo, à moradia, à educação, à saúde, à alimentação, ao lazer, à segurança, ao exercício de uma imprensa livre e responsável; a preservação do meio ambiente; a crescente autonomia dos Estados e Municípios; e a consecução de um sistema econômico livre, que favoreça a prática das regras de mercado, mas que tenha como objetivo maior o bem-estar dos brasileiros e a eliminação das desigualdades sociais, PP (2013).

Dessa forma, esses ideais liberais e conservadores se encaixam na perspectiva histórica da elite toledana, que desde a sua fundação, busca o desenvolvimento da cidade, por meio da liberdade de mercado, competitividade, lucratividade e geração de empregos, renda, poupança, consumo e funcionamento de efetiva economia social de mercado.

Essa perspectiva e discurso do PP agradou empresários e latifundiários e desde que os interesses dessas demandas estivessem resguardados, haveria a permanência desse partido no poder. Esse movimento é perceptível em muitos municípios no país e um indicador de prevalectimento da ideologia burguesa e poder do agronegócio.

O partido elegeu 553 prefeitos em 2004, 550 prefeitos em 2008 e 569 prefeitos em 2012. Esse partido ainda conta com 11,5 milhões de eleitores filiados a partidos políticos, 11% ou 1,26 milhões integra a lista de progressistas (TSE, 2012).

Em 2004, o PP registrou menos candidatos que as grandes legendas, mas teve o terceiro melhor aproveitamento final, elegendo 43,8% dos seus candidatos. O partido atribui a eleição à boa relação eleito/candidato obtida pelo partido em 2004 refletida na alta capacidade de ação e a eficiência das bases nos trabalhos de campanha. Sendo assim, os progressistas acreditam que estão colhendo os frutos de seu comprometimento regional e da vasta rede social mantida por suas lideranças. (PP, 2013, p. 25).

A política de Toledo relaciona-se com a estadual e nacional, destacando-se pela presença de traços tradicionais como o clientelismo e o personalismo no processo local. O Partido Progressista cumpre os requisitos para manutenção da ideologia tradicional e também atende aos anseios de desenvolvimento e livre mercado dos empresários.

De acordo com Amorin (1997, p. 49), no município de Toledo, a política local mostra-se submetida a uma lógica própria, marcada pelo continuísmo de lideranças que se percebem como os donos do poder e da municipalidade. A cultura política tradicional e o poder local tradicional cumprem papel conservador e defensivo dirigido a manter as assimetrias e os relacionamentos de subalternidade. A ascendência de lideranças pessoais sobre os partidos políticos imprime um caráter personalista à política toledana, configurando no município uma política marcada por

uma matriz histórico-estrutural conservadora e autoritária, alheia à participação política popular e aos partidos políticos.

No caso de Toledo, o Partido Progressista governou por 16 anos e somente nos 3 últimos anos de seu mandato realizou uma proposta de participação no orçamento público. Alegando ser uma gestão interessada na democracia, o PP implantou o Orçamento do Povo, identificado como uma cópia do Orçamento Participativo do Caxias do Sul. O Discurso do gestor municipal era de estar convencido da participação. Argumentos muito parecidos com aqueles apresentados pelo Partido dos Trabalhadores quando implantou o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

2.3 A DINÂMICA DO ORÇAMENTO DO POVO IMPLANTADO EM TOLEDO

2.3.1 A Proposta de Participação no Orçamento.

O Orçamento do Povo foi implantado no município de Toledo em 2010, na gestão no Partido do Progressista que tinha como prefeito o Sr. José Carlos Schiavinatto do Partido Progressista. O fato curioso é que o PP estava na governança do município desde 1996 e somente em 2010 implantou algo que remete ao orçamento participativo, dando-lhe o nome de Orçamento do Povo.

A proposta do Orçamento do Povo inicialmente prevê a divisão da cidade em micro regiões, urbana e rural. De acordo com a orientação da prefeitura, cada uma deveria discutir prioridades de investimentos, de acordo com o interesse dos moradores e realizar reunião final para escolha das principais prioridades. Na proposta, todas as Organizações Comunitárias (OCs) seriam realizadas por parte da assessoria comunitária para identificar as necessidades locais, analisar técnica e financeiramente as demandas apresentadas. Os participantes de cada OC elegeriam e oficializariam em assembleia, um conselho comunitário de 5 membros e este apresentaria sugestões, faria reuniões prévias, discutiria as alternativas, definiria as prioridades e o volume de recursos públicos a serem investidos em ações de interesse dos moradores. Esse conselho também teria a atribuição de acompanhar posteriormente a aplicação dos recursos, conforme inclusão no orçamento para o próximo exercício.

A proposta seria de divisão da cidade em 14 organizações comunitárias distribuídas da seguinte forma: Jardim Panorama; São Francisco; Jardim Porto Alegre; Jardim Concórdia; César Park; Vila Nova; Novo Sarandi; Vila Ipiranga; Vila Industrial; Jardim Coopagro; Jardim Santa Maria; Vila Operária; Vila Pioneiro; e Jardim Pancera (TOLEDO, 2010a).

A distribuição do valor investido estaria condicionada a participação da comunidade, ou seja, o critério utilizado para distribuição do volume de recursos a serem investidos pelo Orçamento do Povo seria proporcional ao número de participantes da comunidade na reunião com mais de 16 anos de idade. Outros critérios seriam: a necessidade de serviço ou infraestrutura, áreas de população com menor poder aquisitivo e população total de cada região da cidade.

Por fim, definidas as demandas nos bairros e estando de acordo com a análise financeira da gestão e articulado aos temas de interesse da região e do município, encaminha-se a realização de audiência pública no auditório da prefeitura de Toledo para apresentação e discussão do orçamento para o exercício.

2.3.2 As Declarações do prefeito sobre o Orçamento do Povo

De acordo com a divulgação em meios de comunicação, sobre as razões da implantação do Orçamento do Povo no Município de Toledo, o discurso do gestor é de estar convencido dos argumentos a favor da participação como um mecanismo benéfico para o desenvolvimento e parece apoiar o Orçamento do Povo pelos mesmos motivos apresentados originalmente por partidos de esquerda e ativista de movimentos sociais, que, muitas vezes, usam a mesma linguagem em apoio ao Orçamento Participativo.

Essa proposta seria uma cópia da prefeitura de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, prefeitura esta governada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e previa uma maior participação da comunidade organizada na discussão de projetos de seu interesse e na aplicação de parte dos recursos do orçamento do município. De acordo com a prefeitura de Toledo (2010a, p. 01), o prefeito de Toledo esteve meses antes com o prefeito de Caxias do Sul, José Ivo Sartori, quando trocaram mais informações sobre a proposta, implantada naquela cidade há cinco anos. Além disso, técnicos da gestão também estiveram na cidade em busca de

mais informações para a implantação da proposta e do desenho institucional do OP em Toledo. Conforme Toledo (2010a, p.01), em Caxias do Sul os resultados estão sendo fantásticos e o município pretende adotar essa experiência para executar ações sugeridas pela população. A ação vai abranger tanto a cidade como o interior do município e a comunidade deverá se organizar para assegurar a implementação de sua proposta, por meio da participação popular.

O então prefeito de Toledo José Carlos Schiavinatto destaca, em texto publicado no *site* da prefeitura (2010), que ele como administrador com experiência de 30 anos na administração pública, sempre busca experiências de outras cidades e procura implementar as que considera positivas para o desenvolvimento do município. Conforme a prefeitura de Toledo (2010, p. 01), somente parte dos recursos do orçamento seria destinada para a aplicação por meio desse novo programa, uma vez que o município tem diversas ações a serem executadas, já previstas no plano de governo.

O Orçamento do Povo foi divulgado pela gestão como um instrumento da administração municipal que permite a participação direta da comunidade na discussão e na definição de ações de seu interesse, do qual são fixadas as prioridades para os investimentos e as ações da Administração Municipal, como resultantes da consulta pública junto à sociedade organizada (TOLEDO, 2010, p. 03).

É uma forma de garantir uma participação maior da comunidade na discussão e elaboração do orçamento e assegurar a realização de obras solicitadas pela comunidade, ao mesmo tempo em que serão mantidos recursos para a execução das ações previstas no plano de governo, aprovado pela população, através das urnas (IDEM, 2010b, p. 02)

Segundo a prefeitura de Toledo (2010b, p. 03) os objetivos do Orçamento do Povo são: valorizar o cidadão; fortalecer a participação social; tornar ainda mais transparente o orçamento geral do município; possibilitar que a comunidade decida suas prioridades; fiscalizar as ações dos agentes públicos e a aplicação dos recursos públicos; e aumentar a eficiência da administração pública.

O Orçamento do Povo prevê a participação da comunidade organizada na definição da aplicação de parte dos recursos públicos para pequenos investimentos em suas comunidades. Até esta definição, primeiramente estão sendo feitos encontros com lideranças. Secretários e diretores municipais estão se dividindo nas comunidades e explicando a metodologia do projeto. Após o encontro, os líderes têm a missão de reunir os moradores e definir as prioridades do local. “Diretores e secretários de todas as pastas da administração municipal estão coordenando esses encontros. Nas reuniões os líderes entendem um pouco mais sobre o projeto e passam para a comunidade. Eles têm 15 dias para entregar as prioridades e indicar nomes que formarão um conselho”. (TOLEDO, 2011b, p. 11).

Contudo, esse conselho, indicado pela comunidade, foi formado por pessoas que posteriormente revelaram candidatos na próxima eleição, na base do PP e funcionários que já tinham cargos políticos. O resultado das comissões, de acordo com a prefeitura de Toledo (2010b), foi expresso nas declarações do assessor comunitário a imprensa do órgão gestor;

O Orçamento do Povo está tendo um resultado excelente. As lideranças estão satisfeitas com as ações desenvolvidas e organizando os moradores para participar das novas assembleias, visando assegurar novos recursos e implementar as ações definidas como prioritárias. Foram realizadas diversas reuniões com lideranças, visando sanar dúvidas sobre o processo. A próxima etapa será a escolha dos cinco representantes de cada OC e a definição das prioridades, além de coleta das assinaturas dos participantes, que deverá definir o volume de recursos por OC (TOLEDO, 2010c, p. 12)

2.3.3 O Orçamento Participativo de Caxias do Sul – RS

O desenho institucional do Orçamento do Povo em Toledo é diferente do Orçamento Participativo de Porto Alegre. De acordo com o Toledo (2010a), a proposta do Orçamento do Povo é uma cópia do orçamento participativo da prefeitura de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, prefeitura governada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Prefeito José Ivo Sartori. Analisando

o regimento do orçamento participativo de Caxias do Sul, foi possível observar diferenças e semelhanças que serão tratadas neste subcapítulo.

O ciclo do Orçamento Participativo de Caxias do Sul tem início em janeiro de cada ano, quando a Lei Orçamentária Anual (LOA) entra em vigor. Portanto, a execução das demandas é etapa essencial no ciclo do OP, pois se trata da efetivação das decisões diretas da população, tomadas após um amplo processo de debate.

O município de Caxias do Sul garante a participação no OP por intermédio dos representantes das entidades do Município, bem como por intermédio da participação direta dos cidadãos presentes nas plenárias organizadas pelos Setores do Município.

De acordo com a prefeitura de Caxias do Sul (2014), a participação popular está garantida em todo o processo, por meio das Plenárias em que a população tem direito ao voto, mesmo não sendo filiada a nenhuma das entidades cadastradas, desde que sejam maiores de dezesseis anos de idade e residam no Setor da realização das Plenárias. Cada Plenária Regional institui o seu Conselho Regional Orçamentário e elege representantes para integrar o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, bem como escolhe os delegados para a Plenária Municipal do Orçamento Participativo. Cada Setor elege dois titulares e dois suplentes para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo e, na proporção de um para cada dez presentes na plenária, é eleito o número de conselheiros para cada Conselho Regional Orçamentário. A região tem o direito de eleger dez delegados a mais na proporção de um para cada cinquenta presentes, nas suas Plenárias Regionais, para a Plenária Municipal do Orçamento Participativo.

O gestor estabelece um prazo de discussão e solicita os respectivos resultados de cada Plenária Regional Orçamentária e cadastro das entidades que participam. As entidades, aptas a participarem das Plenárias com direito a voto e com representatividade, obedecem aos seguintes critérios:

I- existir legalmente, no mínimo, há dois anos;

II- ter, no mínimo, cinquenta sócios, exceto para entidades de assessorias ou federações de entidades; e

III- ter sede na região a qual pretende representar.

Cada Setor, por meio de sua Plenária Popular, cria seu Conselho Regional Orçamentário com as seguintes atribuições:

I- aprofundar as discussões das matérias orçamentárias em cada sub-região, por meio de plenária aberta ao público

II- planejar e coordenar o processo de discussão, em conjunto com o Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

III- sistematizar as discussões das plenárias das sub-regiões para apresentá-las ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo e à Plenária Municipal do Orçamento Participativo;

IV- coordenar, junto ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo, a fiscalização da execução do Orçamento Anual no Setor a qual corresponda; e

V- auxiliar o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Caxias do Sul (2014).

A duração do mandato dos conselheiros regionais é de um ano, sendo permitida a reeleição. A Plenária Municipal do Orçamento Participativo é uma instância de deliberação, que tem o objetivo sistematizar as discussões iniciadas nas Plenárias Regionais e aprofundadas nas sub-regiões, quanto às matérias orçamentárias. A Plenária Municipal do Orçamento Participativo, além do que dispõe o artigo anterior, propõe as seguintes atribuições:

I- aprovar o regimento interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

II- analisar a política de investimentos da Administração Direta e Indireta do ano anterior; e

III- analisar a execução das obras previstas nos orçamentos do ano em curso.

A Plenária Municipal do Orçamento Participativo reúne-se, ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, quando convocada pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo ou pelo Prefeito.

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo conta com os seguintes representantes:

I- dois eleitos em cada região.

II- seis de unidades administrativas do Poder Executivo Municipal;

III- dois dos Sindicatos de Trabalhadores;

IV- dois dos Sindicatos Patronais;

V- dois da União das Associações de Bairros;

VI- um da Universidade de Caxias do Sul; e

VII- os Conselhos municipais setoriais, Caxias do Sul (2014)

Todos os membros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo contam com seus respectivos suplentes. As entidades da sociedade civil podem indicar seus representantes titulares e suplentes por escrito ao Poder Executivo Municipal, procedendo da mesma forma quando da substituição dos mesmos. A duração do mandato dos conselheiros municipais é de dois anos, permitida a reeleição. A Comissão Executiva do Conselho municipal é composta por um Presidente, um primeiro e um segundo Secretário.

Ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo compete:

I- aprovar as propostas orçamentárias anuais, o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias da Administração Direta.

II- aprovar o conjunto das obras e atividades constantes do Planejamento do Governo Municipal;

III- apreciar, emitir opinião e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal;

IV- apreciar e emitir opinião sobre a política de gastos do Governo, inclusive com a folha de pessoal e publicidade; e

V- apreciar e emitir opinião sobre investimentos que o Poder Executivo entenda como necessários ao Município.

As decisões do Conselho são consideradas aprovadas quando obtiverem maioria absoluta dos votos dos conselheiros. Caxias do Sul possui temáticas no OP ligadas às mulheres e à juventude. No total, a cidade está dividida em 9 regiões e o critério de escolha dessas regiões não foi identificado, Caxias do Sul (2014).

2.3.4 As diferenças e semelhanças entre a proposta do Orçamento Participativo de Caxias do Sul - RS e o Orçamento do Povo de Toledo – PR

De acordo com o regimento interno do orçamento participativo do município de Caxias do Sul observa-se que existe um distanciamento da proposta Orçamento do Povo apresentada em Toledo.

Para identificar de forma esclarecedora as duas propostas mencionadas, neste estudo serão denominadas pelo nome de seus respectivos municípios, contudo, entenda-se que Caxias do Sul refere-se a operacionalização do orçamento do participativo implantado nesta cidade e quando mencionado Toledo, refere ao Orçamento do Povo.

A primeira diferença entre Toledo e Caxias do Sul está na constituição de um regimento interno e aprovação deste pela Câmara Municipal de Vereadores. Caxias do Sul possui tal regimento aprovado na Câmara, enquanto Toledo não apresentou regimento e não teve aprovação deste na Câmara Municipal, o que demonstra que a implantação do orçamento do povo ficou a critério da vontade política do gestor. É importante ressaltar que no regimento interno ficam explícitos critérios e normas para participação da população e este deve ser aprovado pela plenária no início de cada ano ou ciclo do orçamento. Toledo iniciou o ciclo não repassando os critérios e formas de participação à população, que participa sem o conhecimento legal do processo.

Diferentemente de Caxias do Sul, Toledo não elege delegados seguindo qualquer proporção municipal, os membros das OC são, no entanto, indicados nas plenárias pelo órgão gestor.

A semelhança é que em Caxias também existem organizações comunitárias compostas por cinco membros, mas cada região tem o direito de eleger dez delegados a mais na proporção de um para cada cinquenta presentes, nas suas Plenárias Regionais, para a Plenária Municipal do Orçamento Participativo. Outra semelhança é que o gestor em Toledo também estabelece um prazo de discussão e solicita os respectivos resultados. Porém, nesse caso, após o gestor ter posse das deliberações dos cinco membros, ele faz uma análise de sua viabilidade, ou seja, descarta ou não as propostas.

Outra diferença é que Caxias do Sul faz um cadastro das entidades que participam e estabelece quais estão aptas a participar das plenárias com direito a voto e com representatividade, enquanto que Toledo não faz, não possibilitando que haja discussão nas plenárias, nem voto, o que fica a cargo dos cinco membros da OC. Esta observação sugere a tese de que o Orçamento do Povo foi desenhado para não ter participação de entidades organizadas e nem da população nas plenárias.

Mais uma divergência se refere à forma de dinamizar a participação da população. Como já foi mencionado, Toledo não permite que a população, de forma geral, se envolva no processo, ao passo que Caxias do Sul elabora um sistema de Plenárias Populares, possibilitando que as comunidades aprofundem as discussões das matérias orçamentárias em cada sub-região, por meio de plenária aberta ao público. Tais plenárias possibilitaram aos participantes em Caxias do Sul coordenar, junto ao Conselho Municipal do Orçamento Participativo, a fiscalização da execução do Orçamento Anual.

No caso de Caxias do Sul, a duração do mandato dos conselheiros regionais é de um ano, sendo permitida a reeleição. Nas Plenárias Municipais, a tarefa do conselho é aprovar o regimento interno, analisar a política de investimentos do ano anterior e analisar a execução das obras previstas nos orçamentos do ano em curso. Em Toledo, contudo, isto não acontece, pois não possui regimento interno para aprovação, não demonstra como vem sendo feita a política de investimentos e passa, sucintamente, somente o balanço do que foi investido em cada comunidade.

Outra questão é que em Caxias do Sul cada região tem direito a eleger delegados aptos a votarem em uma grande Plenária Municipal do Orçamento Participativo que se reúne, ordinariamente, uma vez por semestre e, extraordinariamente, quando convocada pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo ou pelo Prefeito. Na dinâmica de Toledo, as assembleias acontecem todas em aproximadamente um mês e não possuem votação, nem eleição de delegados, pois as propostas já estão decididas antes das assembleias e não existe outra grande planária.

Em Caxias do Sul, o poder executivo municipal tem membros que participam de forma numérica igual e proporcional a sociedade civil. Já em Toledo não existe paridade, nem conselho de orçamento, existe a formatação de OC por comunidade, o que demonstra que nesse desenho foi previsto a inclusão de mais pessoas/lideranças de cada comunidade, o que serve para caracterizar os ganhos eleitorais que podem ser obtidos e para cooptar pessoas para base política do gestor.

Algumas diferenças estão expressas na participação popular que é garantida no processo, pois nas plenárias em Toledo a população não tem direito ao voto. Também não foi criado o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, no caso

do Orçamento do Povo, as prioridades eram eleitas por OCs e o valor distribuído pelo número de pessoas que assinavam a lista de participação.

Em Toledo, as questões se distanciam consideravelmente das propostas de Caxias do Sul. Algumas podem ser resumidas em: 1) os membros das OCs não tiveram suplentes, como indica no OP de Caxias do Sul, também não foram eleitos delegados para uma assembleia que reúne toda a população; 2) as reuniões foram feitas por regiões e os participantes não obedeceram a critérios de paridade ou entidades; 3) Em Toledo, o órgão gestor não apresentou o regimento interno quando solicitado pela pesquisa e nem confirmou se existia; e 4) na pesquisa não apareceu indícios que os membros das OCs analisaram a política de investimentos da Administração no ano anterior e nem tiveram contato com a proposta de execução das obras previstas nos orçamentos do ano em curso.

2.3.5 O Funcionamento do Orçamento do Povo nos Anos de 2010 a 2012

O Orçamento do Povo foi lançado no dia 24 de maio de 2010, às 19h, no Teatro Municipal de Toledo, durante audiência pública para a apresentação das propostas para a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011.

No início da proposta, o gestor do município, também representante do PP, investiu maciçamente para que esta se demonstrasse democrática e eficiente, por meio do slogan “Vamos juntos trabalhar para o crescimento com qualidade e democracia de nosso município.” (TOLEDO, 2010a, p. 04). Demonstrou, também, que estava preocupado com o número de participantes nas plenárias, caso contrário, seu projeto não teria sucesso.

A cada obra realizada pelo Orçamento do Povo foi necessário colocar uma placa mostrando que naquele local houvera investimento com recursos advindos do mesmo para demonstrar transparência de recursos. O apelo das campanhas em torno da participação era porque cada assinatura na reunião definia a quantidade de recursos públicos a serem aplicados nos bairros e, portanto, tornava-se fundamental a participação do contribuinte para garantir que os interesses da comunidade em que ele vivia fossem atendidos (TOLEDO, 2010a, p. 05).

O contexto de implantação do Orçamento do Povo em Toledo em (2010) era de 19 vereadores na Câmara (TOLEDO, 2014) e a administração pública contava

com um total do orçamento municipal de: 212.823.644,39 em 2010 (TOLEDO, 2010d), 235.428.091,15 (TOLEDO, 2011b) em 2011 e 269.597.201,40 em 2012 (TOLEDO, 2012). O valor destinado ao Orçamento do Povo foi de R\$ 2.000.000,00 em 2010, R\$ 2.522.000,00 em 2011 e R\$ 3.195.250,00 em 2012; o que equivale, aproximadamente, a 1% do orçamento público em cada um dos anos, conforme tabela do anexo I.

Ao todo, no primeiro ano de implantação (2010), foram realizadas 30 reuniões, em que participaram cerca de 8 mil pessoas, foram distribuídos R\$ 2 milhões em recursos financeiros. De acordo com o cálculo da prefeitura, o valor per capita seria de R\$251,51, ou seja, cada assinatura/pessoa equivaleria a esse número. No ano de 2011, foram distribuídos os recursos sobre o valor de R\$ 2,5 milhões ao total, calculado o valor R\$ 189,85 per capita. Finalmente, no ano de 2012 o valor distribuído foi R\$ 3 milhões e o valor per capita de R\$ 250,00 por participante por OC. O total de recursos destinados à proposta Orçamento do Povo foi de aproximadamente 7,5 milhões no total dos anos 2010, 2011 e 2012.

Cada assinatura na ata foi pesada por meio de valores reais, porém a participação ficava restringida a essa assinatura do cidadão e não havia reunião e nem votação para discutir as prioridades dos investimentos oriundos do orçamento do ano vigente. Somente em alguns bairros, onde a população realizava perguntas, eram dadas informações referentes às licitações do ano anterior, do sucesso na compra de equipamentos e na execução de obras, o que enaltecia o gestor, e do fracasso, justificado pela burocracia, em que eram apresentados os motivos das solicitações de compra de equipamentos e de licitação de obras – que foram divulgados que seriam realizadas com os recursos do OP – não terem sido atendidos. Em alguns momentos, alguns cidadãos se perguntavam se realmente havia necessidade da assinatura, visto que não participavam de todo processo e somente o legitimavam.

As definições das prioridades e dos espaços para investir os recursos dos bairros eram feitas pelos 5 membros do conselho comunitário do bairro (OC). No momento da participação da pesquisadora às assembleias do Orçamento do Povo, foi possível observar que os membros das OCs não consultavam a comunidade, definiam entre si as prioridades de investimentos e, no momento da assembleia, a população do bairro, caso tivesse interesse, poderia ler em cartaz quais as

definições que o conselho havia elegido como prioridade, sem que houvesse uma explicação sobre o assunto.

2.4 A RELAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO DO POVO E OS INTERESSES ELEITORAIS

Diante do desenho do Orçamento do Povo em Toledo, acima apresentado, fica evidente que foi reduzida a participação do cidadão a somente a assinatura em lista. A proposta foi divulgada e a participação incentivada para que houvesse maior número de pessoas e o seu sucesso demonstrado de forma quantitativa no que se refere à participação do cidadão, uma vez que as prioridades estavam previamente decididas.

Na proposta inicial o gestor apresentou 14 bairros que se transformariam em 14 organizações comunitárias com 5 membros cada, resultando em 70 pessoas que oficialmente decidiriam sobre os recursos, mas no momento da execução foram realizadas 33 OCs, com números que variaram de 4 a 11 membros por OC totalizando 187 pessoas que levantaram as prioridades. Na tabela a seguir, apresentamos os bairros e distritos com o então respectivo número de membros:

Tabela 1: distribuição e número de membros por organização comunitária.

Organização Comunitária	Nº de Membros	Organização Comunitária	Nº de Membros
Jardim Coopagro	11	Centro	5
Ouro Preto e Boa Vista	9	Novo Sarandi	5
Santa Clara IV	8	Vila Nova	5
Jardim Porto Alegre	7	São Luiz do Oeste	5
Dez de Maio	7	Bom Princípio	5
César Park	7	Xaxim	5
São Francisco	6	Cerro da Lola	5
Vila Industrial	6	Vila Ipiranga	5
Jardim Concórdia	6	Dois Irmãos	5
Maracanã	6	São Miguel	5
Boa Esperança	6	Vila Operária	5
Novo Sobradinho	6	Linha Boiko e Linha Rossio	5
Vila Pioneira	6	Panorama II	5

Jardim Santa Maria e La Salle	5	Europa e América	4
Jardim Pancera	5	Linha Mandarin	4
Panorama	5	Concórdia do Oeste	3
Jardim Gisela	5	TOTAL	187

Fonte: dados coletados para esta pesquisa.

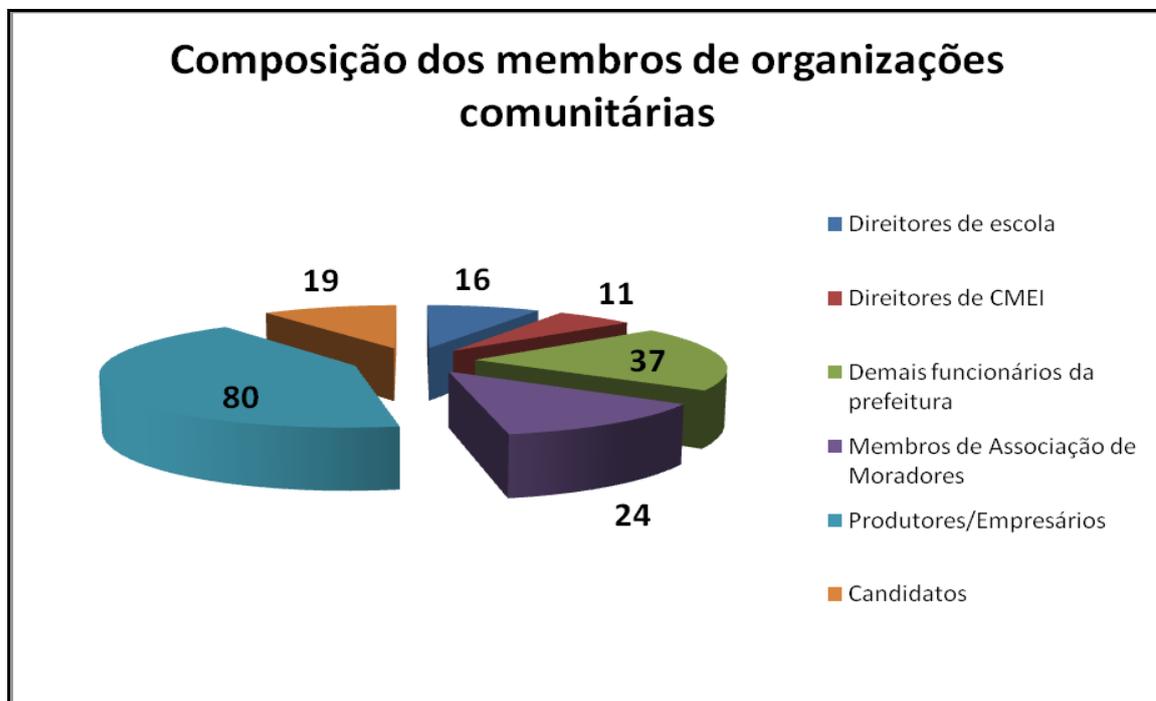
Analisando esses dados, é possível perceber que a distribuição de membros por OC é desigual, sendo que desses membros eleitos nem todos participavam do processo, eram apenas nomes para uma lista. Esse argumento é reforçado quando na análise das listas é perceptível que apenas alguns nomes permanecem desde 2010, porém, com dados incompletos – identificação pessoal, nome e telefone – desde a primeira data, portanto é possível que tenha havido dificuldade em contatar todos os membros anualmente, a fim de se definir as prioridades. De acordo com as listas, os membros das OCs não tiveram rotatividade durante os 3 anos de execução da proposta. De acordo com a observação participante nas assembleias, observou-se que as prioridades dos bairros ficavam a cargo da diretora da escola, da diretora do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) e do presidente de associação de moradores somente.

De acordo com os dados coletados, 34.017 mil pessoas assinaram as listas de presença em toda a execução dessa proposta, 7.952 mil pessoas no ano de 2010, 13.284 mil em 2011, 12.781 mil no ano de 2012 e 187 pessoas constam como membros dos conselhos de OCs.

Analisando as organizações comunitárias e sua composição, foi possível identificar que destes 187 membros, 19 (10,16%) foram candidatos às eleições de 2012. Também fizeram parte das OCs 64 funcionários da prefeitura (34,22%), sendo estes 16 diretores de escolas municipais, 11 diretores de CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil) e 37 outros funcionários que estavam sendo constantemente indicados para comissões e representatividade da gestão. Quanto às lideranças comunitárias, participaram nas comissões de OC, 104 lideranças (55,61%), dentre estas, 24 são membros de associações de moradores e 80 são produtores e/ou empresários¹⁹, como podemos observar no Gráfico 01.

¹⁹ De acordo com a perspectiva da prefeitura, produtores e empresários são considerados lideranças, porque participam da proposta de Orçamento do Povo.

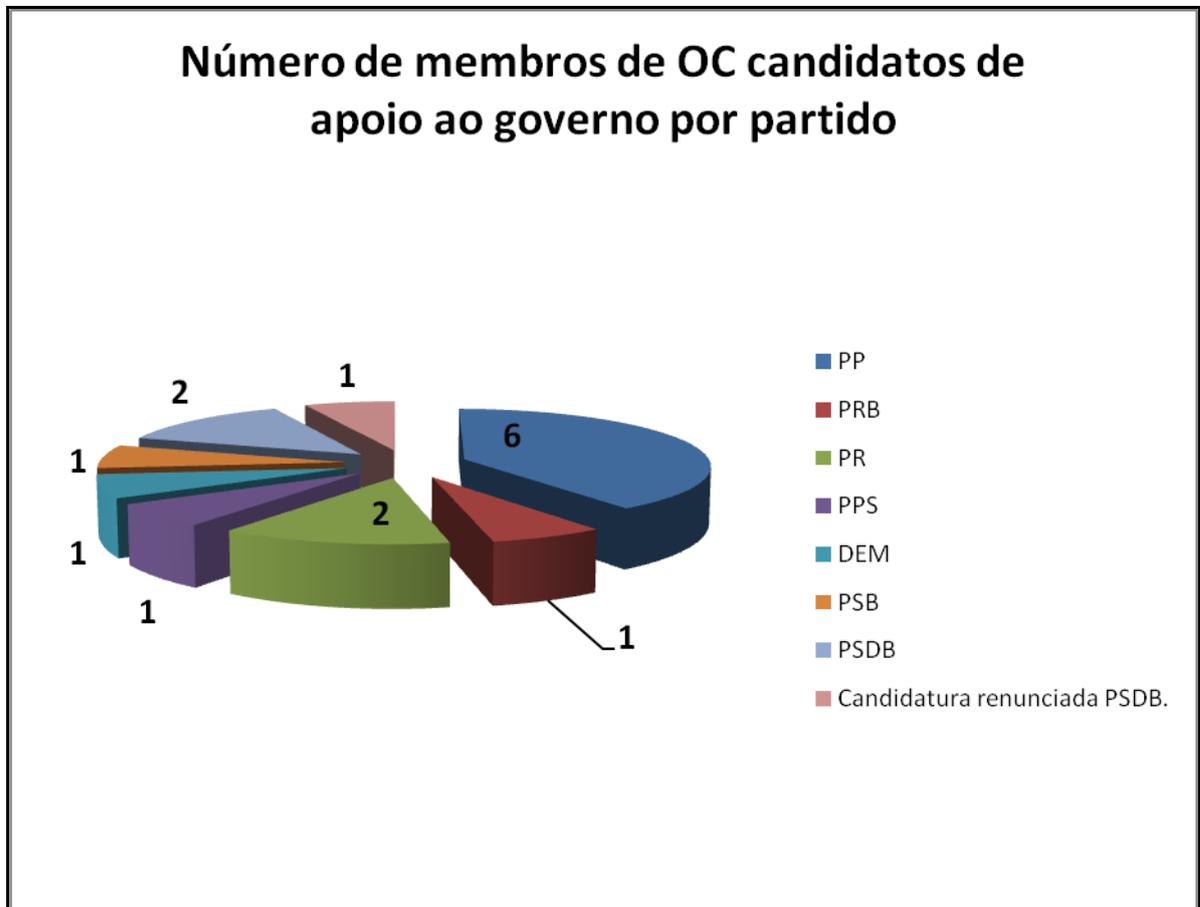
Gráfico 1: classificação e composição dos membros das organizações comunitárias.



Fonte: dados coletados para esta pesquisa.

Como pode ser observado no Gráfico 02 abaixo, os resultados da pesquisa revelaram que dos 19 candidatos que concorreram as eleições 2012, 6 pertenciam ao PP, que governava o município e 9 eram de partidos apoio ao governo, sendo estes; 1 do PRB, 2 do PR, 1 do PPS, 1 do DEM, 1 do PSB e 3 do PSDB, sendo que 1 candidato do PSDB renunciou.

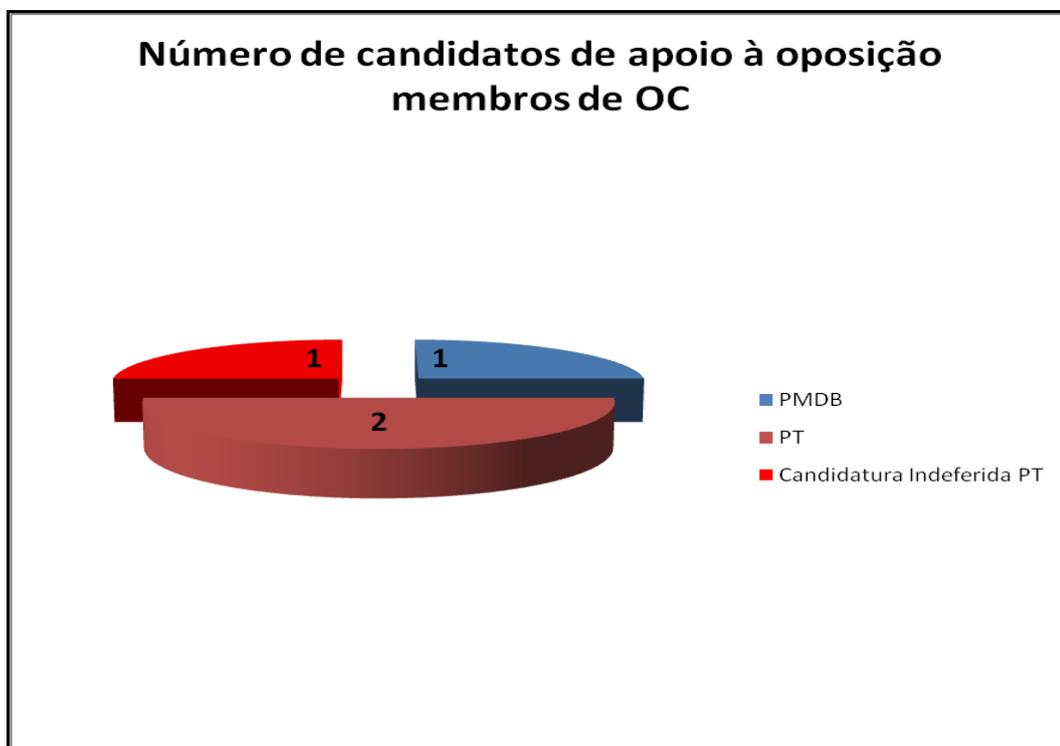
Gráfico 2: número de membros de organizações comunitárias, filiados a partidos políticos, candidatos de apoio ao governo classificados por partido.



Fonte: dados coletados para esta pesquisa.

Outros 4 candidatos que pertenciam as organizações comunitárias, apoiaram a oposição, 1 do PMDB e 3 do PT, sendo que 1 teve sua candidatura indeferida, como pode ser observado no Gráfico 03.

Gráfico 3: número de membros de organizações comunitárias, filiados a partidos políticos, candidatos de apoio à oposição classificados por partido.



Fonte: dados coletados para esta pesquisa.

É importante evidenciar, neste contexto, os ganhos políticos que o Orçamento do Povo trouxe para o PP, o que se comprova a partir do número de candidatos pela base do governo nas eleições de 2012. O dado demonstra que de 19 participantes das OCs, 15 eram da base do governo e apoiavam as propostas do gestor. Além disso, esse movimento pode ser analisado inversamente, ou seja, muitas dessas lideranças foram cooptadas para a base política do PP, a partir da participação no orçamento.

Um aspecto importante a salientar é que o PT foi o precursor da proposta de Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (RS), contudo, no Orçamento do Povo a participação de candidatos à eleição de 2012 pelo partido PT foi de 3 representantes. Outra situação evidenciada é o forte vínculo da maioria dos candidatos que são membros da OC com os partidos políticos, em especial com o PP, o principal partido governista.

Também fizeram parte das OCs 64 funcionários da prefeitura (34,22% do total de membros de OC), destes, 16 diretores de escolas municipais, 11 diretores de

CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil) e 37 funcionários que estavam sendo constantemente indicados para comissões e representatividade da gestão. A presença desses funcionários que possuem cargos indicados pelo gestor tenciona as deliberações sobre as prioridades de acordo com os interesses da gestão e facilitam as negociações; isto pode ser analisado, também, como uma espécie de ouvidoria municipal nas comunidades, que aproxima a gestão do povo e serve como argumento político para reeleição do gestor. Vide Gráfico 01 acima.

O Orçamento do Povo opera sob influência da gestão. Muitos membros das OCs possuem ligações trabalhistas, cargos de confiança explicitamente ligados com o prefeito, partidos políticos ou são funcionários públicos, vereadores eleitos e secretários. Em geral, os membros são filiados a partidos e bastante ativos em campanhas eleitorais. Os agentes que efetivamente protagonizam a relação com o governo constituem-se em um grupo bastante vinculado à sociedade política. “Estes conselheiros eleitos por cada OC são lideranças do bairro e estas eleições contam com o suporte e influência de pessoas da gestão da prefeitura [...]” (TOLEDO, 2011, p. 06), como consta na entrevista concedida pelo assessor comunitário Adriano Galvão à assessoria de imprensa da Prefeitura Municipal de Toledo.

A influência de pessoas da gestão em todas as fases do processo gera uma pressão para efetivação de proposições do gestor. Esse grupo da gestão passa a atuar como grupo de interesse, como negociadora política no sentido de viabilizar os interesses eleitorais.

Quanto às lideranças comunitárias, participaram nas comissões de OC, 104 lideranças (55,61% do total de membros de OC): 24 são membros de associações de moradores e 80 são produtores e/ou empresários. Os produtores e empresários são lideranças de acordo com o entendimento sobre lideranças que foi dado pela prefeitura, porém estes, não são lideranças no sentido de articuladores de associações ou movimentos sociais, são produtores de grande porte da região e empresários do comércio local.

Nesta pesquisa não foi possível identificar se essas lideranças possuem filiação partidária ou intenções de eleição, (vide Gráfico 02 e 03 acima). Por outro lado, essas lideranças, podem utilizar esse espaço para iniciar sua carreira política e futura candidatura nas eleições, além de que podem ser pessoas que já trabalharam em campanhas anteriores e estão recebendo seus dividendos políticos prometidos

para seu bairro; o que se comprova pelo resultado de 15 candidatos da base governista na composição dos conselhos nas OCs.

O número de empresários e agricultores que constam como membros das OCs se justifica pelas regiões, pois são 17 organizações no interior da cidade, logo os componentes teriam que ser agricultores, o fato é que os nomes que têm a identificação completa - nome, telefone, propriedade rural - são agricultores de grande e médio porte, o restante não é possível identificar por falta de informações. O caso dos empresários se justifica pelo número 16 OCs na cidade, os dados completos - nome, telefone, empresa - pertencem a proprietários de empresas no comércio local, ligados ao segmento alimentício e de vestuário, o restante segue a mesma lógica da falta de informações no cadastro.

2.5 AS ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO DO POVO

A fim de elucidar o processo de assembleias do Orçamento do Povo em Toledo, faz-se necessário um breve relato de 04 reuniões realizadas no ano de 2012, para finalidade desta pesquisa. A metodologia utilizada foi de observação participante e registro etnográfico.

2.5.1 Assembleia 01

Local: Salão da Igreja Católica de Linha Mandarina

Horário de início: 20 horas

Data: 26/04/2012

Abrangência da OC: 03 comunidades: Mandarina, Usina, Itapuí.

A assembleia aconteceu na data de 26/04/12 reunindo três comunidades e totalizando 150 participantes. Ao chegar à assembleia, os participantes assinaram a lista de presença e informaram o número do RG aos funcionários da prefeitura escalados para coletar as assinaturas. Os participantes eram das comunidades abrangidas pela OC, ou seja, do meio rural. Após a assinatura, somente 25 pessoas acomodaram-se nas cadeiras do salão da igreja e aguardaram para que fosse realizada alguma reunião, o restante foi embora. Nessa assembleia fez-se presente

o então prefeito no ano de 2012, José Carlos Schiavinatto, e três representantes do seu partido. Após uma hora de espera, o assessor comunitário da prefeitura iniciou a reunião informando o resultado da assembleia de 2011, justificando que não foram realizadas algumas prioridades devido às dificuldades no processo de licitação no que se refere à falta de empresas documentalmente habilitadas para licitação de equipamentos. A comissão de 5 membros desta OC não foi apresentada, nem mesmo quando questionado quem eram os participantes.

As prioridades contempladas para aquelas 03 comunidades foram de pequenas mudanças no espaço utilizado para associação comunitária e a compra de equipamentos como panelas, pratos e utensílios que a comunidade demandava em 2011. Nessa reunião foi evidenciado o valor que cada assinatura desse ano representaria a comunidade, o valor informado foi de R\$250,00 por participante. Não houve eleição das prioridades de investimento das comunidades.

A reunião terminou com o assessor comunitário informando que as reuniões do Orçamento do Povo foram realizadas no começo do ano de 2012 para que não coincidissem com o período eleitoral e informou, também, sobre algumas vagas de emprego no município de Toledo. A duração da reunião foi de 20 minutos.

2.5.2 Assembleia 02

Local: Salão da Igreja Católica do Jardim Panorama.

Horário de início: 20 horas

Data: 04/05/12

Abrangência da OC: Jardim Panorama.

A assembleia aconteceu na data de 04/05/12 reunindo a comunidade do Jardim Panorama, totalizando 575 participantes. Ao chegar à assembleia, os participantes assinaram a lista de presença e informaram seu RG aos funcionários da prefeitura escalados para coletar as assinaturas. Os participantes eram, na grande maioria, alunos do período noturno da Escola Prof. Henrique Brod, com idade acima de 16 anos, pais e professores. Após cada assinatura, as pessoas acomodaram-se nas cadeiras do salão da igreja e aguardaram para que fosse realizada alguma reunião. Nessa assembleia fez-se presente o Deputado Estadual

pelo Partido Progressista, Duílio Genari, que fez questão de cumprimentar com apertos de mão e abraços muitos dos participantes.

Após uma hora de espera, o assessor comunitário da prefeitura iniciou a reunião informando o resultado da assembleia de 2011, justificando que não foram realizadas algumas prioridades devido às dificuldades no processo de licitação no que se refere à falta de empresas documentalmente habilitadas para licitação de equipamentos. Não houve eleição das prioridades de investimento no bairro.

A comissão de 5 membros dessa OC foi composta pela diretora da escola municipal, pela diretora da creche municipal e pela representante da associação de moradores, faltava, portanto, eleger mais dois integrantes.

As prioridades contempladas para 2012 – equipamentos para a Escola Municipal Prof. Henrique Brod, o Centro Municipal de Educação Infantil Diva Bordin Fontana, o posto de saúde do bairro e o centro comunitário do Jardim Panorama – estavam descritas em um cartaz com logotipo da prefeitura.

Nessa assembleia foi necessário eleger 2 representantes para esta OC. O processo de eleição foi por indicação, pois o assessor comunitário apresentou as pessoas que iriam compor a comissão dos 5 representantes e todos aclamaram, sem levantamentos contrários. Os novos representantes eram empresários do comércio local. Não houve consulta aos participantes para que houvesse voluntários da comunidade para participar do Orçamento do Povo.

Nessa reunião o assessor comunitário evidenciou o valor total de recursos destinados ao Orçamento do Povo, para que os cidadãos do bairro pudessem decidir o uso de R\$107.727.44 em 2011, R\$ 200.150,00 em 2012, e um orçamento municipal de R\$ 280 milhões de reais. Outra informação repassada é que no ano de 2013 o recurso destinado ao Orçamento do Povo seria de R\$ 3 milhões de reais. Após essas informações a reunião terminou.

2.5.3 Assembleia 03

Local: Quadra poliesportiva da Escola Municipal Walter Fontana na Vila Pioneiro.

Horário de início: 20 horas

Data: 10/04/12

Abrangência da OC: comunidade do Bairro Pioneira

A assembleia aconteceu na data de 10/04/12, aliada a entrega de boletins da escola municipal. Ao chegar à assembleia, os participantes assinaram a lista de presença e informaram seu RG aos professores da Escola Municipal Walter Fontana e funcionários da prefeitura escalados para coletar as assinaturas. A cada boletim entregue era solicitada a assinatura dos pais na lista do Orçamento do Povo. Quando questionado a um professor sobre essa prática, o mesmo justificou que “[...] *se não fosse junto com o boletim, ninguém viria assinar e o bairro ficaria sem dinheiro.*” (Informação oral). No local do evento havia um quadro com as propostas e prioridades para o bairro, não houve manifestação da prefeitura, nem informações. A população assinava as listas e ia embora, alguns ficaram esperando para ver se haveria algum repasse de informações. Para fins de pesquisa, os cidadãos questionados sobre a participação no Orçamento do Povo relatavam que haviam sido convidados para assinar a lista porque cada assinatura “[...] *valia dinheiro para o bairro.*” (Informação oral), porém os participantes não sabiam em que este seria aplicado. Outros participantes compartilhavam que “[...] *não teria necessidade de participação na assinatura de listas para o bairro já que existiam vereadores eleitos pelo povo através do voto.*” (Informação oral). Enquanto outro grupo questionava que “[...] *não havia definido proposta nenhuma para o bairro.*” (Informação oral). Não houve eleição das prioridades de investimento no bairro.

A comissão de 5 membros dessa OC foi composta pela diretora da Escola Municipal Walter Fontana, pela diretora do Centro Municipal de Educação Infantil Iraci de Souza Batista, pela professora da Escola Municipal, pelo representante da associação de moradores e por um empresário do comércio local.

Como não houve reunião, às 20h e 30 minutos as pessoas que ficaram esperando foram embora, o ginásio foi fechado. Após as luzes serem apagadas e a atividade encerrada, ficaram conversando apenas um grupo de 5 pessoas, sendo 3 funcionários da prefeitura e 2 da base política do PP.

2.5.4 Assembleia 04

Local: Salão da Igreja Católica do Jardim Santa Maria

Horário de início: 20 horas

Data: 13/04/12

Abrangência da OC: Comunidade do Jardim Santa Maria.

A assembleia aconteceu na data de 13/04/12 na comunidade do Jardim Santa Maria, totalizando aproximadamente 200 participantes. Ao chegar à assembleia, os participantes assinaram a lista de presença e informaram seu RG aos funcionários da prefeitura escalados para estar presentes coletando as assinaturas. Após a assinatura, aproximadamente 100 pessoas acomodaram-se nas cadeiras do salão da igreja e aguardaram para que fosse realizada alguma reunião, o restante foi embora. Nessa assembleia fizeram-se presentes algumas lideranças da comunidade que são contrárias à gestão do PP. Nessa comunidade, o assessor comunitário da prefeitura iniciou a assembleia informando que as prioridades para o bairro estavam descritas em um cartaz e que já haviam sido eleitas por prioridade pelos 5 membros que representavam o bairro. As lideranças contrárias ao PP questionaram quem fazia parte dessa comissão, a resposta obtida foi que a comissão era composta pela diretora da escola municipal, pela diretora do Centro Municipal de Educação Infantil, pela professora da escola municipal, pelo representante da associação de moradores e por um empresário.

Foi questionado a um componente do grupo de lideranças contrárias ao PP quanto à participação no processo do orçamento do povo e à quantidade de recursos destinados ao bairro, o mesmo respondeu que “[...] *em 16 anos de gestão do PP, somente recebe recursos os amigos do rei.*” (Informação oral).

Não houve votação das propostas, nem apresentação dos membros da OC. As prioridades eram de equipamentos para a escola, creche e associação comunitária.

A reunião terminou com o assessor comunitário informando que as reuniões do Orçamento do Povo foram realizadas no começo do ano de 2012 para que não coincidissem com o período eleitoral e informou, também, sobre algumas vagas de emprego no município de Toledo. A duração da reunião foi de 20 minutos.

2.6 ASSEMBLEIAS DO ORÇAMENTO: ESPAÇO PROPÍCIO PARA OS INTERESSES ELEITORAIS

A pesquisa revelou que as assembleias no município de Toledo não seguiam um padrão sequencial de atividades, pois nem todas tiveram cartaz explicativo das prioridades definidas pela comissão da OC e nem todas tiveram momento de fala do assessor comunitário. Porém um padrão que foi seguindo foi que nenhuma teve deliberações feitas pela população, todas tiveram assinatura na lista de presença e todas tiveram pessoas da prefeitura e da base política do PP.

O OP, portanto, será utilizado pelos partidos e suas facções como um lugar propício para a ampliação de seus quadros, na medida em que se configura como um novo ambiente de contato entre a sociedade política e os cidadãos. Neste sentido, entretanto, não se restringe apenas aos partidos governistas. O OP se constitui no principal espaço de representação política alternativo à Câmara de Vereadores e, por conseguinte, é um terreno a ser explorado. Os grupos políticos melhor organizados para atuar no OP podem levar vantagem na incorporação de novos quadros e melhorar seus resultados eleitorais nas regiões. Assim, o OP estabelece um processo contínuo de mobilização de militantes, para além dos períodos eleitorais, não apenas para os partidos governistas, mas, evidentemente, sob hegemonia deles. (ROMÃO, 2012, p. 103)

Conforme Romão (2012), o debate acadêmico sobre o orçamento participativo tem discutido, nos anos recentes, a relação entre as instâncias de participação e suas articulações com a sociedade política.

[...] abre-se uma importante trilha de pesquisa para que possa se aprofundar a discussão sobre os condicionantes políticos da criação e manutenção do OP por parte do poder público, trilha esta que pode ser sugerida também às análises sobre os conselhos de Políticas públicas criados voluntariamente por governos. (ROMÃO, 2012, p. 68)

Romão (2012, p. 101) analisa o OP como um meio de: a) reconhecer novas lideranças locais e potenciais ativistas filiados e b) reativar contato com militantes dispersos pelo município, possivelmente refratários aos desgastes da vida partidária, mais constantes e mais afeitos à atuação política nas comunidades. Para o autor, o

OP serviria como um meio de aproximar o prefeito dos mais destacados líderes comunitários e/ou da sociedade civil em todas as regiões do município, sendo que os mais ativos, que iriam se transformar em apoiadores em processos eleitorais, além de possibilitarem ao prefeito ampliar sua base social de apoio, incorporando grupos e organizações que pudessem ter se colocado no campo alternativo a sua candidatura, o OP teria, também, o efeito de recompensar seus apoiadores históricos com acesso franco à tomada de decisão sobre o orçamento.

Outra experiência que descreve a utilização do OP é por meio dos estudos em Wampler (2008, p. 67) que ao analisar as cidades de: Porto Alegre, Ipatinga, Blumenau, Rio Claro, São Paulo, Santo André, Belo Horizonte e Recife, concluiu que o forte apoio da gestão no OP e a disposição de alguns prefeitos em delegar autoridade à sociedade civil estão relacionados à busca de líderes nas comunidades, já que o OP dá acesso direto do gestor aos líderes, servindo como espaço de recrutamento potencial (WAMPLER, 2008, p. 88). Ou seja, o OP permite alcançar potenciais candidatos a cargos públicos que não pertencem ao partido do prefeito da situação e, ainda, o gestor delega autoridade para recompensar seus apoiadores mais fiéis, permitindo, assim, que funcionários do governo ou ativistas possam dar à sua base política um papel direto nas tomadas de decisão do governo.

Os prefeitos e seus partidos enfrentam importantes eleições a cada dois anos. O OP não só fornece aos prefeitos a possibilidade de ter acesso constante aos líderes mais ativos das organizações da sociedade civil, mas também permite que os prefeitos identifiquem aqueles que fazem o melhor trabalho ao se tornarem seus apoiadores, o que é uma informação crucial para eleições. (WAMPLER, 2008, p. 90)

Outro elemento que explica a participação de funcionários nas comissões do Orçamento do Povo seria a informação coletada sobre os principais problemas relatados pelas comunidades, em uma espécie de ouvidoria das necessidades populares, como sugere Romão (2012, p. 10).

Portanto, nessa análise, concluiu-se que o Orçamento do Povo foi utilizado pelo partido PP e seus coligados como um lugar propício para a ampliação de seus quadros, sendo um novo ambiente de relações entre a sociedade política e os cidadãos. Os líderes que possuem capacidade organizativa podem utilizar desse

espaço para lançarem-se candidatos nas próximas eleições, além de perpetuarem a hegemonia do gestor no que se refere a gastos públicos e cumprir, no papel, a gestão eficiente. Porém somente interesses eleitorais não explicam totalmente as intenções do gestor em implantar o Orçamento do Povo.

Outra questão que relaciona a implantação do Orçamento do Povo aos interesses da gestão e que revela outro eixo para análise deste trabalho é que em 2008 o município de Toledo realizou um projeto solicitando financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$ 14.667.400,00 e este projeto amarra condicionalidades para a cidade. Uma delas está relacionada à Gestão eficiente que propõe a criação de espaços de participação pública para fiscalização dos recursos da gestão pública. As criações desses espaços traduzem um gestor eficiente, que abre para população as contas públicas e também pode gerar nos cidadãos a capacidade de investimento próprio para alguns projetos. Esta lógica faz parte de um processo neoliberal composto por diversos documentos do BID que demonstram como deve ser realizada a participação nos municípios brasileiros.

3 A RELAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO DO POVO E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO E FINANCIAMENTO DO BID

3.1 O APOIO DO BID PARA A EFICIÊNCIA DA GESTÃO ADMINISTRATIVA NO MUNICÍPIO DE TOLEDO

O apoio do BID na gestão administrativa do município de Toledo inicia-se mediante um projeto elaborado em 2008, que amarra proposições ao município para a liberação do recurso. O Projeto possui linhas de financiamento que estão relacionadas com o modelo das cidades para atrair investimentos públicos e privados, nacionais e internacionais. O Recurso pode ser aplicado em ações já definidas pelo BID e dentro da lógica que o banco propõe para as cidades, ou seja, uma lógica neoliberal. No caso da participação, o BID orienta e financia ações para a criação de espaços de participação e fiscalização de recursos públicos. De acordo com os documentos do banco sobre a participação, esta deve ser controlada. O

capítulo abordará a participação conforme as orientações do BID e explicitará as linhas de financiamento do Projeto de Toledo.

De acordo com Azevedo (2012, p. 02), em 19 de fevereiro de 2008, o BID aprovou o Programa de Desenvolvimento Socioeconômico e Sustentável do Município de Toledo (Contrato 1961/OC-BR), com um custo total de US\$ 14.667.400,00, dos quais US\$ 7.333.700,00 foram financiados com recursos do BID e US\$ 7.333.700,00 de contrapartida com recursos locais do Município de Toledo.

O programa é uma das concepções adotadas pelo banco a fim de contribuir com a difusão de um modelo de gestão de cidades, incentivando a competição para que as cidades tornem-se atraentes aos investimentos capitalistas.

O objetivo do programa é melhorar a qualidade de vida da população do município de Toledo e contribuir para a sua maior competitividade econômica, mediante o financiamento de investimentos em infraestrutura básica e social que permitam aumentar a qualidade e cobertura dos serviços para a população em geral, bem como financiar ações para a melhoria da gestão municipal (AZEVEDO, 2012, p. 01).

Os objetivos específicos incluem: (a) consolidar e ampliar os serviços de educação, assistência social e espaços para a prática de esportes; (b) melhorar os espaços públicos e ampliar os equipamentos urbanos destinados a proteger o meio ambiente e permitir a convivência comunitária; (c) melhorar as condições de mobilidade no transporte de cargas e passageiros; e (d) melhorar a eficiência da gestão administrativa do município (AZEVEDO, 2012, p. 01).

De acordo com o planejamento da gestão em 2008, para atender esses objetivos, o programa possuiu quatro perspectivas de investimento: 1) **A área social:** do qual fazem parte as intervenções junto à Escola Santa Clara IV, ao Centro de Assistência Social do Jardim São Francisco, à ampliação do Ginásio de Esportes Alcides Pan e do Centro de Treinamento para a Ginástica Rítmica e Artes Marciais; 2) **O Meio Ambiente:** do qual fazem parte as intervenções do Parque da Perimetral Norte, do Parque Linear Sanga Panambi e da Remodelação da Praça Willy Barth; 3) **Mobilidade e Transporte:** do qual fazem parte as pavimentações de estradas rurais; o Corredor Norte Sul; as melhorias na rede viária urbana; a execução das calçadas, ciclovias e pavimentações de vias residenciais; e 4) **Fortalecimento**

Institucional: que consiste na modernização tecnológica, na melhoria da gestão administrativa e na capacitação de recursos humanos na prefeitura (IDEM, p. 02).

O projeto de Toledo é uma proposta que visa atender as perspectivas de financiamento do BID, que se predispõe a valorizar o potencial urbano e a conservação, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico local, a inclusão e a integração social (JORDÃO; SIMIONI, 2003, p. 13). A proposta de apoio do banco está no planejamento de projetos para as cidades, nas áreas de educação, formação e gestão global das áreas centrais das cidades, bem como, na projeção de políticas e programas que promovam a superação da pobreza - expressão de pobreza na cidade em termos de exclusão -, segregação e informalidade, o que resulta em um amplo processo de transformação em estruturas que o BID considera necessário como: solo, serviços, habitação, espaços, emprego público e renda.

A reflexão sobre a eficiência na gestão realizada pelo BID faz parte de um movimento que cresceu na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), diante de uma perspectiva neoliberal de preocupação com as cidades.

As cidades aparentemente insustentáveis com seu caos diário se traduzem em demandas de opções de desenvolvimento e devem ser analisadas considerando as realidades mais variáveis e complexas. A vulnerabilidade afeta grupos cada vez maiores. Aumenta a desigualdade e a falta de acesso aos benefícios do desenvolvimento e continua a se espalhar. Por sua vez, os bens e serviços se diversificam a sua qualidade, quantidade e a tecnologia de comunicações se estende a aumentos de produtividade em diversos setores da economia. Melhorar mecanismos de gestão dos serviços públicos e a participação, intensificam a identificação da comunidade em relação aos desafios e responsabilidades sobre a sustentabilidade (JORDÃO; SIMIONI, 2003, p. 13)

Para os organismos internacionais, o papel das cidades destaca-se como fator de produtividade e instrumento de integração econômica, comercial e financeira. A sustentabilidade também é analisada como a razão de habitabilidade urbana e funcionalidade. Para o BID, as mudanças e transformações são necessárias para melhorar a governança sobre as políticas, programas e projetos urbanos (JORDÃO; SIMIONI, 2003 p. 14)

O termo governança mencionado pelas agências internacionais representa uma nova governança, ou seja, refere-se aos métodos de gestão das cidades a

partir da urbanização e do processo de globalização. Esse conceito remete a métodos e práticas em relação à prestação de serviços públicos. Estratégias e instrumentos são revistos pela gestão urbana que se articula com a prestação de serviços públicos e sugerem uma nova gestão, no âmbito de uma parceria ligada à população que consiste em uma abordagem para avaliar a prestação de serviços públicos como fator de inclusão urbana e patrimônio.

Para Jordão e Simioni (2003 p. 26) o governo local tem um lugar especial para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia, quer dizer, para a construção da cidadania e do Direito à cidade para todos os seus habitantes. Esses autores demonstram que o desafio da competitividade urbana é algo positivo e que tem levado muitos municípios a novas responsabilidades na política urbana.

Essa perspectiva tem perpassado os discursos nas prefeituras, principalmente depois do apoio financeiro do BID que, ao exigir que esses conceitos fossem garantidos, disseminou uma proposta atingindo o processo de participação. A gestão de Toledo quando implantou o Orçamento do Povo teve como intenção o cumprimento do quesito, gestão eficiente e transparência de recursos, além de atrair investimentos, respondendo a impulsos da globalização e liberalização econômica mundial. Esse financiamento possibilita benefícios para o gestor e ainda reproduz um discurso de oferecer aos habitantes melhores condições de vida e oportunidades implícitas no “direito à cidade”²⁰.

20 De acordo com o Estatuto das Cidades, Lei n. 10.257, de 10 Jul. 2001, o direito à cidade compreende à política urbana que “[...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana, compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação

O BID promove empréstimos e orientação técnica para os municípios “[...] utilizando capital fornecido por seus países membros, bem como recursos obtidos nos mercados mundiais de capital, mediante emissão de obrigações” (BID, 2003a, p. 12); e financia projetos no setor de Políticas públicas para a América Latina e o Caribe.

O BID tem sido a principal agência de financiamento internacional ao setor público no Brasil, com uma carteira que representava ao final de 2011, 16% da dívida externa pública e 44% da dívida multilateral do país. O BID se caracteriza por ter uma forte presença subnacional e uma amplitude setorial capaz de atender às necessidades heterogêneas de desenvolvimento de uma série de clientes que tem no país, tanto na esfera pública como no setor privado. Embora sua contribuição financeira seja relativamente pequena diante do porte da economia brasileira, o banco possui uma vantagem significativa como o principal provedor de recursos de cooperação técnica, atendendo ainda a uma forte demanda de preparação de projetos de infraestrutura. (BID, 2012, p. 13)

Conforme o BID, o programa de cooperação técnica teve aprovações médias, entre 2004 e 2011, de US\$ 16 milhões por ano. O Banco aplica seus investimentos nos municípios brasileiros de acordo com seis objetivos estratégicos:

dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.”. (BRASIL, 2001, s.p)

(i) estimular a inclusão social e produtiva; (ii) melhorar as condições de infraestrutura no país; (iii) fomentar o desenvolvimento de cidades sustentáveis; (iv) aprimorar a capacidade institucional dos entes públicos; (v) incrementar a gestão sustentável de recursos naturais e as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; e (vi) promover o desenvolvimento por meio do setor privado. BID (2012, p. 14-15),

Também é dada ênfase aos temas de cooperação e integração regional, respeito à biodiversidade e a redução das desigualdades econômicas regionais, com maior repasse de recursos às regiões Nordeste e Norte do Brasil.

3.2 DOCUMENTOS DO BID: GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA E REFORMA DO ESTADO

Alguns conceitos básicos norteiam a intervenção do BID nos municípios brasileiros, de acordo com o documento intitulado “*Modernización Del Estado*” (2003b), o BID assume o discurso da modernização do Estado como sinônimo de “reforma”, que consolida o conceito de governabilidade democrática, ou seja, demonstra, por meio de evidências empíricas, que o desenvolvimento equitativo e sustentável exige um crescimento democrático, moderno e eficiente para promover a economia estável para assegurar o crescimento da economia de mercado e proporcionar um ambiente de estabilidade macroeconômica, de confiança e segurança jurídica e política.

De acordo com o BID (2003b, p. 14), existe, historicamente, uma frágil relação entre o Estado e o mercado, que resultou em uma erosão das possibilidades de um desenvolvimento sustentável e equitativo. Com efeito, o diagnóstico histórico reconhece a existência de um “deficit democrático” que tem sido expresso nos fenômenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupção e interesses privados de instituições. Essas situações desencorajam o funcionamento do mercado que, conseqüentemente, sofre com a instabilidade da renda e especulação.

Nesse documento, o BID descreve a insegurança que o estado passa ao mercado, afirmando que alguns países sofrem de falta de confiabilidade no sistema

judicial e do baixo nível de credibilidade dos órgãos de democracia representativa, devido às dificuldades no monitoramento e controle das políticas públicas. O Banco aponta a falta descentralização administrativa e fiscal combinada aos altos níveis de corrupção por parte dos governos, como responsáveis pela criação de uma atmosfera que gera insegurança ao mercado e propicia um ambiente de elevados custos humanos, econômicos e sociais.

O BID (2003b, p. 16) apodera-se da experiência do Banco Mundial e de outras agências de desenvolvimento, apreendendo lições para colaborar com a “reforma”²¹ do Estado por meio de formas da operacionalização de políticas públicas que estão alicerçadas sob os seguintes princípios: 1) contribuir com a “reforma” e modernização do Estado como parte de um processo que visa reforçar o Estado de direito e democracia; 2) consideram que existe uma relação de reciprocidade e complementaridade entre a “reforma” Estado e sociedade civil, a fim de fortalecer e ampliar o mercado; 3) ter uma visão total do processo de “reforma” a longo prazo; 4) garantir um forte consenso político em torno de processo de “reforma”; 5) priorizar um ambiente político e institucional de cada país; e 6) aprovar projetos flexíveis que permitam adaptar-se diante das situações de mudança.

Para isto, o banco atua nas seguintes áreas: Sistema Democrático; Estado de Direito e “reforma” Judicial; Estado, mercado e sociedade; e Gestão Pública. Cada área de atuação possui um plano de ação específico com estratégias específicas, porém todas estão relacionadas com o crescimento econômico e a redução sustentável da pobreza. (BID, 2003b, p. 16).

Diante dessas concepções adotadas pelo banco, é possível perceber a sua contribuição na difusão de um modelo de gestão de cidades na perspectiva neoliberal, incentivando a competição para que estas se tornem atraentes aos

²¹A palavra reforma aparece entre aspas no texto, porque o termo reforma é um utilizado pelos organismos internacionais, porém autores da perspectiva teórica marxista, como Behring e Boschetti (2011), tratam desse período como sendo contrarreforma de Estado, evidenciando as mudanças no padrão de acumulação e regulação social nos marcos da chamada globalização da produção dos mercados e dos bens culturais que vem provocando profundas alterações na produção dos bens e serviços, no perfil dos trabalhadores, nas formas de organização e gestão do trabalho no interior das instituições e empresas. A contra-reforma é presidida pela privatização, redução da responsabilidade pública no trato das necessidades sociais das grandes majorias em favor da sua mercantilização, acompanhada de desmonte e regressão de direitos sociais. Esse quadro atinge o conjunto da federação, e sua relação com a sociedade.

investimentos capitalistas. Dentro da construção desse modelo de gestão de cidades, o tema da participação social tem recebido especial atenção dos especialistas do banco (SANTANA, 2012).

De acordo com Santana (2012, p. 67), a concepção liberal²² do BID para atrair e reter a atividade empresarial depende da qualidade e eficiência dos serviços públicos oferecidos nas cidades, portanto o futuro depende da eficácia de sua gestão. Tornar as cidades competitivas corresponde a um dos novos desafios da gestão das cidades, dos investimentos tecnológicos e do consenso entre empresas, trabalhadores, governos e comunidades.

3.3 O PROCESSO PARTICIPATIVO NA GESTÃO DAS CIDADES:

TRANSPARÊNCIA, INFORMAÇÃO E EFICIÊNCIA NAS OPERAÇÕES DO BID

O tema da participação social é difundido pelo BID por meio do documento intitulado *“Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”* (2004), neste evidenciam-se as mudanças observadas historicamente na América Latina, especialmente na relação entre Estado, mercado e atores sociais. O BID reconhece o crescimento e a importância da participação do cidadão na formulação e implementação de políticas públicas, dando como exemplo as cúpulas realizadas na América Latina, em que todas avaliaram a participação com um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável, enfatizando o processo de tomada de decisão, especialmente no que tange as políticas e programas, desde a concepção,

²² Alguns elementos são essenciais para caracterizar a concepção liberal do BID que tem sua origem no liberalismo do século XIX, como: predomínio do individualismo; o bem estar individual maximiza o bem-estar coletivo; o predomínio da liberdade e competitividade; naturalização da miséria; predomínio da lei da necessidade; manutenção de um estado mínimo; as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício; a política social deve ser um paliativo. Estes princípios foram defendidos pelos liberais e assumidos pelo Estado capitalista, Behring e Boschetti (2011 p.62). O BID nasce com o objetivo de potencializar a integração econômica regional da América Latina, mediante aceleração do desenvolvimento econômico de seus países membros. Porém somente ganha força após a segunda guerra mundial, no sentido de realizar mudanças na perspectiva liberal. Para realizar estes ajustes não houve ruptura radical entre Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista no século XX. O que houve, foi uma mudança na perspectiva de Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico, assumindo um caráter mais social. A concepção do BID evidencia-se por um neoliberalismo na contrareforma do Estado.

implantação e avaliação. Para este fim, o documento incentiva o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de participação pública.

Além disso, o BID (2004, p. 21) descreve a participação do cidadão nos projetos financiados pelo banco, como um meio para influenciar as decisões sobre os projetos e ainda enfatiza que essa participação não significa a substituição ou diminuição do caráter governamental dos países membros do banco. A análise desse documento permite concluir que a participação para o BID é um componente importante e valioso nas atividades do banco e que existe uma disposição para aprender com as experiências de participação direta dos cidadãos, bem como aprimorar seus mecanismos e procedimentos para a participação visando aumentar a transparência e a eficiência de suas operações, e contribuir para fortalecimento da democracia e do desenvolvimento dos países da região.

O fortalecimento das relações com os cidadãos é um bom investimento e isto é um elemento fundamental da boa governança. Permite governos a utilizar as novas fontes de idéias, informações e recursos na tomada de decisões. Igualmente importante, a participação contribui para construir a confiança no governo, elevando a qualidade da democracia e o fortalecimento da capacidade cívica (BID, 2004 p. 21, tradução da autora)

De acordo com o documento, a participação dos cidadãos possibilita a identificação dos problemas, que podem ser resolvidos pelos próprios grupos atendidos pelas políticas e projetos, reduzindo gastos do governo com as políticas e ampliando a legitimidade dos projetos. Por isso, o documento considera que é necessário formular políticas, programas e projetos, motivando a organização comunitária, para que os indivíduos e grupos possam participar das negociações com o poder público (BID, 2004, p. 22).

Conforme Santana (2012, p. 69), a participação para o BID é um meio de legitimidade dos programas e projetos financiados pelo banco na América Latina e no Caribe, pois o processo participativo não tem por objetivo decidir o rumo da política, mas, apenas, influenciá-la. Como afirma o próprio documento Estratégia para promover la participación em las actividades Del Banco (2004), “[...] participar não consiste em decidir, mas em ter a possibilidade de influenciar as decisões que deverão ser tomadas pelas instâncias de autoridades estabelecidas em cada caso.” (BID, 2004, p. 22, tradução da nossa).

Nesse sentido, Santana (2012) questiona essa participação mencionada pelo banco em seus projetos financiados em âmbito municipal, afirmando que

[...] a participação, nesta perspectiva neoliberal, facilita a *legitimidade* dos programas e projetos por ele financiados, os quais têm (...) um enfoque setorizado e focalizado. Na mesma direção, esse tipo de participação garante o *aceite da política*, posto que desenvolve o sentimento de pertença das pessoas atendidas por determinado projeto; ao mesmo tempo em que garante que essas mesmas pessoas acompanhem/fiscalizem as atividades do poder público, com vistas alcançar a *eficiência, a eficácia e a sustentabilidade* dos projetos que, aliás, permitem a formação do *bom governo*, um dos temas de atenção do discurso sobre a gestão de cidades (SANTANA, 2012, p. 69, grifos do autor).

A participação do cidadão é um tema que o BID vem desenvolvendo ao longo da última década, mas ela não aparece no sentido deliberativo, mas com caráter consultivo e de fiscalização; para tanto, o BID (2003, p. 14) promove a participação nas suas atividades, de acordo com princípios de: 1) *Inclusão*, ou seja, participação de todos os setores da sociedade civil, ONGs, sindicatos, associações empresariais, organizações das comunidades, instituições acadêmicas, partidos políticos, grupos de interesse e da população ligada a projetos ou atividades específicas do banco. O banco reconhece que os grupos tradicionalmente "marginalizados" ou "excluídos" encontram dificuldades para participar e, nesses casos, se propõe a ter uma atitude mais proativa; 2) *Pluralismo*, o BID busca formas de incorporação de informações e opiniões fornecidas a partir de diferentes perspectivas e, da mesma forma, promove o respeito de diferentes etnias; 3) *Opportunity*, uma perspectiva que contempla a participação em diferentes fases das atividades, quer dizer, da execução à avaliação; 4) *Transparência* das informações aos envolvidos no projeto; 5) *Eficiência* para garantir a eficácia em termos de tempo e recursos disponíveis, os procedimentos, métodos e processos; e, por fim, 6) *Sensibilidade Cultural* nos processos participativos relacionados às características culturais, à linguagem e ao gênero, BID (2004, p. 22).

Portanto, esse documento demonstra que, para o BID, a participação é um mecanismo para diminuir os custos dos projetos, à medida que se há envolvimento das pessoas, essas podem disponibilizar recursos econômicos e humanos para

facilitar o funcionamento do projeto; como uma forma de *accountability* empregada nos documentos do Banco Mundial.

3.4 *ACCOUNTABILITY*: ESTRATÉGIA PARA SUSTENTABILIDADE DOS PROGRAMAS E PROJETOS IMPLANTADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O termo *accountability*, no sentido mais simples, significa “[...] responsabilizar o servidor por suas ações” (WORD BANK, 1992, p. 14, tradução da autora²³). O Banco Mundial considera a existência de dois níveis de *accountability*, o macro e o micro. No nível macro há o *accountability* financeiro, ou seja, sobre desempenho econômico do país. Este permite o controle de gastos e o gerenciamento de recursos financeiros, propondo a organização de um sistema de auditoria externa que controle as despesas e imponha sanções contra o desperdício e a corrupção. Contudo, somente isso não basta ao Banco Mundial, então, esse documento expressa que é preciso construir um mecanismo de controle que evite que o governo aplique os recursos de forma ineficiente, porém, esse mecanismo cabe ao governo criar para avaliar sua performance nos projetos financiados pelo Banco Mundial.

Para isso, o Banco Mundial desenvolve o “*accountability* em nível micro, que está relacionado aos mecanismos que permitam o usuário do serviço público se assegurar que recebeu os serviços dentro das expectativas” (WORD BANK, 1992 p. 14, tradução da autora). Para isso, o Banco Mundial, criou o programa *voice*, que significa voz, e permite que os usuários articulem suas preferências e demandas e interfiram na Política pública oferecida no município. Nesse documento, o banco deixa claro sua preferência pelas soluções de mercado, mas também reconhece a “[...] importância da participação dos usuários dos serviços implantados com recursos do banco nos municípios, como mecanismo de alcançar a maior eficácia e eficiência nos governos” (WORD BANK, 1992, p. 15).

Esse documento do Banco Mundial analisa a transparência na aplicação dos recursos como um elemento essencial para evitar a corrupção e erros na formulação de políticas públicas que possam causar altos custos aos cofres públicos, quer dizer,

²³ Todas as citações desse documento foram traduções nossas.

erros desde ineficiência e de reações negativas, até a política já implantada. Por isso o banco incentiva canais de comunicação e transparência que permitam a informação, como por exemplo, a disponibilidade de *link* na *internet*, que pode favorecer a competitividade de mercado, “[...] uma economia de mercado competitiva requer que os atores econômicos tenham acesso a informações relevantes e confiáveis, no momento oportuno” (WORD BANK, 1992, p. 14, tradução da autora).

Nessa mesma lógica, o BID descreve no documento “*Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*”, em 2004, os benefícios da participação como mecanismo de gerar competitividade e disponibilidade de cidadãos colaborarem financeiramente para a sustentabilidade dos programas e projetos implantados, bem como diminuir a corrupção e evitar o desperdício de recursos.

Quando as pessoas ou entidades interessadas percebem os potenciais benefícios de determinados projetos e políticas, e se sentem comprometidas com seus resultados, estão mais dispostas a investir seus próprios recursos econômicos e humanos. Deste modo a participação pode ser uma fonte de recursos adicionais para a execução de programas e projetos, assim como para a sustentabilidade dos mesmos. Neste sentido, a participação é uma sorte de ativo não financeiro à disposição de todos os países pois a mesma permite executar projetos em uma dimensão superior a que permitiriam as disponibilidades orçamentárias (BID, 2004, p. 22, tradução da autora)

Segundo Santana (2012, p. 71) a participação, conforme o BID, contribui para formar a opinião dos usuários no sentido de aceitar as políticas públicas mínimas. Sendo assim, o incentivo à participação está conectado à defesa da “reforma” e da modernização do Estado, seguindo os princípios de um ideário neoliberal, que dissemina a proposta de diminuição dos gastos públicos às frações de classe trabalhadora.

O documento “Estratégias para o BID com o País”, (BID, 2012a) reforça essa intenção, quando discorre sobre a modernização do Estado, como “reforma”²⁴ do Estado para alcançar a governabilidade democrática.

²⁴Ver nota 22, página 78, deste trabalho.

3.5 O APOIO DO BID AOS PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA AMÉRICA LATINA, NO CARIBE E, PARTICULARMENTE, NO BRASIL

Conforme o BID (2003a, p. 16), a governabilidade exige a construção de uma relação de consenso e eficiência forjada entre os variados atores sociais, em torno de uma coesão social.

Neste sentido, o fortalecimento da sociedade [...] é uma condição essencial para a efetiva vigência da democracia e para alcançar um desenvolvimento sustentável e equitativo, mediante sua participação através das instituições da democracia representativa e o desenho e implantação das Políticas públicas. [...] [Para tanto, há] o requerimento da coesão social como uma das condições da governabilidade democrática (BID, 2003a, p. 16, tradução da autora).

Conforme Santana (2012, p. 72) a coesão, construída com a participação, impede o conflito, facilita a concordância dos usuários com os projetos focalizados e setorizados executados pelo poder público, sob a ótica neoliberal, legitimando as políticas compensatórias difundidas pelo BID e implementadas pelo Estado.

Santana (2012, p. 72) analisa a preocupação do BID, ao referendar o incremento da participação nos programas e projetos financiados na América Latina e no Caribe, discorrendo a respeito do fortalecimento dos processos de reestruturação do Estado, particularmente da descentralização administrativa. Para a autora, a participação tem o potencial de aumentar a eficácia dos programas e projetos e pode ser entendida como economia de recursos, no sentido de minimização de gastos para a área social e, desta forma, propicia o sentimento de pertença dos usuários; representa, também, uma economia de recursos humanos e econômicos, por meio do incentivo ao trabalho voluntário.

[...] para o BID, a participação facilita a coesão social e possibilita a harmonia, evitando os possíveis conflitos, construindo um ambiente de cooperação e confiança dos usuários nos programas e projetos desenvolvidos, o que é um ponto central para a legitimidade do poder público, que sob a orientação neoliberal, implementa políticas compensatórias setorizadas e focalizadas, negando os direitos universais das frações de classe trabalhadora (SANTANA, 2012, p. 73).

Carlo Binetti (2004, p. 04), representante do BID na Europa, acompanhado de Fernando Carrillo, editou a obra “¿*Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*” (2004), que foi lançada na Conferência de Cúpula Euro-América Latina realizada em 2004 em Guadalajara, México. Nessa obra, Binetti defende que o BID, ao falar de participação, está respaldado no documento Carta Democrática Interamericana, aprovada em 2001.

[...] é uma manifestação clara das oportunidades criadas pelas implicações políticas da globalização. É um documento que protege e defende a democracia em uma época de crises recorrentes de governabilidade, entre as quais algumas que derrubaram vários presidentes em diversos países da região (BINETTI, 2004, p. 05)

A Carta Democrática Interamericana é um documento que reconhece a democracia como indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região e que um dos propósitos da Organização dos Estados Americanos (OEA) é promover e consolidar a democracia, respeitando o princípio da não intervenção, além de buscar o caráter participativo da democracia em nossos países nos diferentes âmbitos da atividade pública, contribuindo para a consolidação dos valores democráticos e para a liberdade e a solidariedade no Hemisfério. O documento fomenta, também, a educação como um meio eficaz para estimular a consciência dos cidadãos com respeito a seus próprios países e, dessa forma, lograr uma participação significativa no processo de tomada de decisões, reafirmando a importância do desenvolvimento dos recursos humanos para se alcançar um sistema democrático sólido, além de reconhecer que um meio ambiente saudável é indispensável para o desenvolvimento integral do ser humano, o que contribui para a democracia e a estabilidade política.

Sendo assim, a Carta Democrática Interamericana (2001, p. 06) resolve que “[...] os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la.” (OEA, 2001 p. 06) sendo a democracia essencial para o desenvolvimento social, político e econômico. Na mesma lógica do Banco Mundial e do BID, a carta apresenta componentes fundamentais para o exercício da democracia: a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a

liberdade de expressão e imprensa. Através desta carta, a OEA, expressa o apóio ao desenvolvimento econômico e social como, por exemplo, a pobreza, o analfabetismo e os baixos níveis de desenvolvimento humano.

A defesa da democracia pelas agências refere-se a um conceito de democracia num contexto liberal, em que a participação do cidadão não é desejada para a mudança social.

Os Estados membros da OEA se comprometem a adotar e executar todas as ações necessárias para a criação de emprego produtivo, a redução da pobreza e a erradicação da pobreza extrema, levando em conta as diferentes realidades e condições econômicas dos países do Hemisfério. Este compromisso comum frente aos problemas do desenvolvimento e da pobreza também ressalta a importância de manter os equilíbrios macroeconômicos e o imperativo de fortalecer a coesão social e a democracia (OEA, 2001, p. 06).

De acordo com Binetti (2004, p. 05), nos últimos 20 anos, a democratização criou aberturas para a participação política que conferiu renovada proeminência à sociedade civil da América Latina, incluindo grupos indígenas, moradores urbanos, camponeses e sindicatos trabalhistas, e alimentou uma capacidade inédita de mobilização. A partir disso, todos os participantes do processo político da América Latina tiveram que entender que a única forma de resolver suas questões é seguir a regra da lei no contexto da democracia, considerando que está cada vez mais difícil garantir níveis aceitáveis de governabilidade e eficiência no governo, sem realizar mudanças concretas nas questões sociais.

Isto reafirma a justificativa que o BID descreve em seus documentos sobre a participação para promover a transparência de recursos, pois os governos possuem históricos de corrupção. Binetti (2004, p. 07) recorre às manchetes da imprensa diária que demonstram que a sociedade civil latino-americana tem hoje uma tolerância muito menor com a incapacidade dos governos de garantir as condições necessárias ao desenvolvimento econômico e há ainda menos tolerância com acusações de corrupção contra funcionários públicos, inclusive presidentes e ex-presidentes. O autor desenvolve um conceito de que os países precisam firmar novos compromissos com metas de desenvolvimento abrangentes, muitas das quais

já foram aprovadas, em tese, por conferências de cúpula e acordos internacionais. Torna-se, assim, necessário criar e colocar em ação uma cultura de responsabilidade com relação a esses compromissos, bem como fazer os ajustes necessários à política pública.

Esses elementos são reconhecidos nos tratados de “reforma” do estado e ajustes neoliberais, incentivados pelas organizações internacionais. O que existe de novo nesses debates por essas organizações é o interesse na democracia política. Binetti (2004, p. 08) afirma, em um artigo escrito para a revista do Banco Interamericano, que “[...] o desenvolvimento era pensado como um problema técnico, uma questão tão distante da política que mesmo as agências internacionais não podiam discutir política em programas de desenvolvimento sem serem consideradas politicamente incorretas [...]”, mas que hoje a governabilidade democrática, a coesão social e a integração são um “triângulo virtuoso” que aponta para a estabilidade e a democracia.

O BID tem encontrado na democracia e na participação cidadã um elemento essencial para a responsabilização das pessoas sobre o sucesso e fracassos dos seus projetos:

Acima de tudo, a luta contra a desigualdade é um desafio político. A insatisfação com a democracia está interligada com a insatisfação com as “reforma”s econômicas, porque nos últimos dez anos o modelo político centrou sua agenda nas “reforma”s econômicas voltadas para a ampliação do mercado. Por esse motivo, hoje é necessário um novo marco conceitual que não separe a política da economia e que defina metas e indicadores para o desenvolvimento da democracia. Esse deve ser o início de um processo de “reforma” institucional que redefinirá o modelo de governabilidade vigente: as estratégias de desenvolvimento de cada país devem ser politicamente legitimadas pela sociedade. Hoje, a relação entre democracia e desigualdade beira a exclusão política. Se a democracia e a desigualdade marcharam de mãos dadas nas últimas décadas, a principal tarefa do sistema político hoje é impedir que continuem a coexistir. No futuro não haverá espaço para as duas juntas: será uma ou a outra. (BINETTI, 2004, p. 08).

Conforme Santana (2006 p. 75), os discursos dos organismos internacionais tratam das orientações sobre os problemas sociais nos programas governamentais da América Latina, programas esses que teriam que compatibilizar a redução de

gastos sociais públicos com o atendimento à população empobrecida. O atendimento a essa população se dá por meio de projetos emergenciais residuais e temporários que visam amenizar as consequências da crise econômica e dos processos de ajuste aos quais vêm submetendo-se esses países. A análise feita sobre o BID permite resumir que esse banco tem uma particularidade no referente ao financiamento multilateral para a América Latina. A política proposta é revestida de programas sociais com prioridade de atendimento à pobreza urbana, visando minimizar os “[...] impactos sociais advindos do quadro de crise econômica e da desigualdade social.” (SANTANA, 2006, p. 75), funcionando como uma estratégia do capitalismo pra os países “[...] que necessitam da ajuda dos países ricos [...]” (IDEM, IBIDEM, p. 75).

Para tanto, o BID possui uma série de orientações voltadas para a administração das cidades. Há, na estrutura do banco, uma disponibilidade de recursos para empréstimos no âmbito da política urbana, esta que, por sua vez, articula-se a essa lógica de descentralização e “reforma” administrativa. (SANTANA, 2006, p. 76)

Diante do exposto, é possível perceber uma intencionalidade do banco na publicação dos documentos que amarraram um conjunto de suas proposições na gestão das cidades em que existe uma centralidade na figura do gestor eficiente, que deve empenhar-se em fomentar a participação social dos usuários por meio de canais e instâncias de participação cidadã das políticas financiadas pelo banco, como forma de assegurar a eficaz aplicação dos recursos.

3.6 BM E BID: INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO LOCAL DEMOCRÁTICA COMO MECANISMO PARA GARANTIR ESTABILIDADE MACROECONÔMICA

O Banco Mundial (BM), juntamente ao Fundo Monetário Internacional (FMI) foi criado em 1944, sob forte hegemonia dos Estados Unidos, devido à preocupação dos países centrais com o estabelecimento de uma nova ordem internacional no pós-guerra. O BM, que na sua fundação representava um papel secundário frente ao desempenhado pelo FMI, tinha como missão inicial ser agente financiador para as

economias destruídas pela guerra. Com o passar do tempo, o BM ampliou a sua participação, vindo a ser, na década de 1990, um grande captador de recursos financeiros e exercendo profunda influência no mercado (SABBI, 2012, p. 25).

Conforme Sabbi (2012, p. 25), na história do BM pode-se verificar mudanças na política e princípios que marcaram a sua atuação, caracterizando-se inicialmente pela assistência política militar aos países do Terceiro Mundo para integrá-los ao mundo ocidental, com o objetivo de fortalecer a aliança não comunista. Nos anos 70, o esgotamento da acumulação iniciada no pós-guerra e o conseqüente declínio das taxas de crescimento resultaram em um profundo processo de reestruturação tecnológica e produtiva nos países industrializados. O banco fortaleceu o processo de circulação e globalização dos capitais, causando um enfraquecimento do controle dos Estados nacionais. O autor enfatiza, ainda, que desde essa época já era crescente a influência das teorias monetaristas neoliberais que fundamentariam as políticas globais e a atuação do BM e do BID.

Com a eclosão da crise do endividamento, na década de 80, abriu-se espaço para a transformação do BM e outros organismos multilaterais de financiamento, que passam a desempenhar papel importante na reestruturação econômica dos países em desenvolvimento, por meio dos programas de ajuste estrutural (SABBI, 2012, p. 26).

Portanto, de um banco de desenvolvimento, indutor de investimentos, o Banco Mundial, transformou-se no guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por garantir o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura de suas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado. Para isso, deveria ser assegurado o pagamento da dívida e buscar alternativas para transformação econômica e produtiva dos países, de forma a ajustá-los ao novo padrão de desenvolvimento neoliberal. (SABBI, 2012, p. 27)

Segundo Sabbi (2012, p. 28), o BM e o BID passaram a trabalhar para a implantação de “reforma”s profundas nas instituições e políticas dos países endividados. O conjunto de políticas que orienta as “reforma”s estruturais, impostas aos países endividados, baseia-se em uma concepção de crescimento ajustada ao

ideário liberal, privatista, de abertura ao comércio exterior e ortodoxa do ponto de vista monetário.

De acordo com Santana (2006, p. 13) o histórico do BID inicia-se no final do século XIX, quando foi realizada, em Washington, a Primeira Conferência Internacional Americana (1889-1890), em que foi elaborada uma proposta de criação de uma entidade bancária de caráter privado voltada a facilitar o comércio entre os países que participavam da União Pan-Americana. O objetivo era possuir vínculos comerciais e de investimentos privados entre os Estados Unidos e os países da América Latina, mas os Estados Unidos ofereceram resistência à criação da referida entidade bancária. Então, os países latino-americanos passaram a exercer um tipo de pressão moral e política que tinha por objetivo solicitar o apoio daquele país na constituição do banco, levando em conta seu poderio econômico mundial.

No entanto, essa proposta somente ganharia força no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, após a criação de organismos-chave para os países capitalistas nesse período (em especial os Estados Unidos), como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (SANTANA, 2006, p. 13).

Diante disso, Santana (2006, p. 21) discorre que naquele momento histórico, o Brasil tinha como proposta para a “Operação Pan-Americana”, rever a política interamericana, visando o fortalecimento do continente em face da perspectiva do socialismo. Somente após apreciação e análise das diretrizes que propunham a formação de uma organização financeira de caráter regional latino-americana, os Estados Unidos concordaram, em 1958, em participar dessa organização.

[...] foi constituída uma comissão de técnicos que, tomando por base o estatuto do Banco Mundial, tinha por objetivo formular os termos do convênio da referida organização financeira. Em 8 de abril de 1959, foi firmado *ad referendum* o Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, entrando em vigor em 30 de dezembro do mesmo ano (SANTANA, 2006, p. 26).

O BID nasce com o objetivo de potencializar a integração econômica regional, da América Latina, mediante aceleração do desenvolvimento econômico de seus países membros, sendo considerado o impulsionador do desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos.

A estrutura financeira do banco destinada ao financiamento de empréstimos aos seus países membros constituía-se, inicialmente, dos *recursos ordinários* (provenientes da subscrição de capital dos países membros) - para empréstimos e investimentos de caráter estritamente econômico -, e do *fundo para operações especiais* (FOE), também chamado de *recursos brandos* – para empréstimos de caráter social (SANTANA, 2006, p. 28, grifos do autor)

Atualmente, o BID pode ser considerado o maior banco internacional de desenvolvimento regional em nível mundial, além de ser, desde 1993, a mais importante fonte de crédito do Brasil, a exemplo dos setores “[...] de apoio às políticas de ajuste estrutural, os de combate à pobreza rural e os de educação básica.” (SANTANA, 2006 p. 29). Seus principais objetivos estão alicerçados na redução da pobreza, equidade social e no crescimento sustentável no que diz respeito ao meio ambiente. O banco pertence a 47 países membros, sendo 26 países mutuários da América Latina e do Caribe e 21 não mutuários (SANTANA, 2006, p. 29).

Conforme Santana (2006, p. 30), nos documentos do banco, o *controle* aparece revestido da necessidade de garantia de eficiência na aplicação dos recursos e no bom desempenho dos projetos. A operacionalização do controle do financiamento é expressa na orientação das “reforma”s estruturais econômicas e políticas e dado como exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas estratégias são apontadas pelo BID como forma de garantir os ajustes estruturais, dentre eles os ajustes fiscais, que devem redundar no equilíbrio das contas públicas e no controle/pagamento da dívida pública. Tanto que o BID publicou em seu *site* oficial um estudo realizado em 2003, pelo Centro de Estudos de Desenvolvimento Urbano da Escola de Pós-Graduação de Desenho da Universidade de Harvard, para avaliar em que medida o orçamento participativo está incentivando a alocação democrática e eficiente de recursos e a participação do cidadão no planejamento e gestão nas localidades em que ele é usado. Os resultados mostraram que o orçamento participativo é eficaz como instrumento de promoção da autonomia e contribui para o objetivo do BID de aumentar a equidade social (BID, 2003a, p. 13). Esse estudo foi realizado pela diretora e chefe de pesquisa de projeto Mona Serageldin, na sede do BID em Washington. O objeto da pesquisa foi o orçamento participativo de Porto

Alegre e de outras cidades do Rio Grande do Sul. O estudo percorre a lógica de que a “[...] Constituição brasileira de 1988 deu aos municípios uma parcela maior da arrecadação tributária e maior poder de decisão sobre seu uso, levando alguns prefeitos a instituir mudanças com vistas à boa gestão dos negócios públicos.” (BID, 2003a, p. 13).

A necessidade de facilitar o envolvimento do cidadão nas decisões locais levou os municípios a experimentar diversos sistemas. A experiência de Porto Alegre foi tão bem-sucedida que a cidade ganhou reconhecimento internacional como líder em transparência e responsabilidade democráticas em gestão municipal (BID, 2003a, p. 15).

Serageldin (2003, p. 22) enfatiza que o orçamento participativo é um instrumento de inclusão social, e que, como tal, havia alcançado seu objetivo.

Goldfrank (2012, p. 68) observa como as agências de cooperação, bem como os municípios, tentam se posicionar como especialistas e detentores de conhecimento, e como usam quatro mecanismos de poder: a inclusão na política local (convidado pelas autoridades locais); a vigilância para coletar informações; o desenho de uma agenda que prioriza suas receitas; e a obtenção do consentimento das autoridades locais e do cidadão, para preservar seus poderes, a fim de garantir que as suas prescrições políticas sejam seguidas.

A literatura sobre a propagação global dos orçamentos participativos sugere que, na maioria dos casos, os processos promovidos pelas autoridades locais estão ligados ao apoio externo, como o Banco Mundial e BID. A implantação do OP não deixa de ser uma forma de reduzir as perdas e responsabilizações sobre fracassos de projetos de desenvolvimento, devido à corrupção, caso venha ocorrer, até porque um dos motivos da implantação do OP é a transparência dos recursos e a redução da corrupção.

A implantação da Proposta Orçamento do Povo em 2010 foi a conclusão de um pré requisito estabelecido pelo BID para financiar diversas ações em Toledo, pois, o PP estava na governança do município desde 1996 e somente em 2010 implantou algo que remete ao orçamento participativo, dando-lhe o nome de Orçamento do Povo.

A relação entre o Orçamento do Povo e o Projeto financiado pelo BID é a formalidade de criação um espaço de participação que cumpre com o critério de

gestão eficiente, porém na operacionalização retira a possibilidade de participação deliberativa, reduzindo ao número de assinaturas sem deliberação popular, ou seja, cumpre com as orientações do BID em manter o controle deste espaço de participação.

A gestão de Toledo reproduz o discurso do BID a favor da participação como um mecanismo benéfico para o desenvolvimento e transparência de recursos, visa ampliar a participação para reduzir gastos e a corrupção do governo. Os objetivos do Orçamento do Povo são os mesmos apresentados pelo BID quando ambos pretendem valorizar o cidadão; fortalecer a participação social; tornar ainda mais transparente o orçamento geral do município; possibilitar que a comunidade decida suas prioridades; fiscalizar as ações dos agentes públicos e a aplicação dos recursos públicos; e aumentar a eficiência da administração pública.

Em cada obra realizada pelo Orçamento do Povo a prefeitura colocou uma placa mostrando que naquele local houvera investimento com recursos advindos do mesmo para demonstrar transparência de recursos. Neste mesmo sentido, BID orienta as prefeituras para melhorar mecanismos de gestão dos serviços públicos e a participação, visando intensificar a identificação da comunidade em relação aos desafios e responsabilidades sobre a sustentabilidade.

Para o BID, o papel das cidades, como neste caso, o papel de Toledo, destaca-se como fator de produtividade e instrumento de integração econômica, comercial e financeira. A sustentabilidade também é analisada como a razão de habitabilidade urbana e funcionalidade. O objetivo do BID é traduzir estas orientações em métodos de gestão das cidades a partir da urbanização e do processo de globalização. Estratégias e instrumentos são revistos pela gestão urbana que se articula com a prestação de serviços públicos e sugerem uma nova gestão, no âmbito de uma parceria ligada à população que consiste em uma abordagem para avaliar a prestação de serviços públicos como fator de inclusão urbana e patrimônio.

A gestão de Toledo quando implantou o Orçamento do Povo teve como intenção o cumprimento do quesito, gestão eficiente e transparência de recursos, além de atrair investimentos, respondendo a impulsos da globalização e liberalização econômica mundial. Esse financiamento possibilita benefícios eleitoreiros para o gestor e ainda atinge os objetivos do BID quando se refere a

participação controlada. O mesmo objetivo de participação é descrito pelo gestor e oferecido como um espaço de participação de mera formalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o período (2010 a 2012), é possível observar que as intenções do gestor estão relacionadas aos interesses eleitorais e à distribuição de dividendos políticos que poderiam retornar aos protagonistas do governo municipal, ou seja, ao governo e aos partidos políticos, componentes da base governista. O Orçamento do Povo se transformou em um espaço privilegiado para cooptação de líderes para a base política do prefeito.

Em Toledo, o espaço se tornou propício para coletar informações, como uma espécie de ouvidoria municipal; para obtenção do consentimento das autoridades locais e do cidadão; para preservar os poderes do prefeito, a fim de garantir que as suas prescrições políticas sejam seguidas; e para o desenho de uma agenda que prioriza as receitas da gestão.

O Orçamento do Povo, da forma como foi realizado, permitiu aos membros das organizações comunitárias, que não possuem vínculo com a gestão, uma relação próxima com funcionários do governo, vereadores e partidos políticos. Essa situação pode ser vista como uma oportunidade de ingresso na carreira política dos membros das OCs.

Diante das teses que descrevem o OP como um espaço estratégico para governos, lideranças e partidos políticos, é possível compreendê-lo como um ambiente que é pensado dentro uma estrutura neoliberal de efetivação de políticas, que buscam a estabilidade do município para a atividade produtiva e regulação do mercado e que compreende a cidade como entrada e saída da globalização. A globalização, no sentido neoliberal, implanta conceitos de eficiência e eficácia nos governos, estabelecendo uma relação de dependência com a economia e com a gestão da infraestrutura.

O neoliberalismo é um modelo que, por determinação da condição econômica imposta por mecanismos internacionais, é providencial aos interesses do capital, decorrente de acordos assinados com o BM, BID e FMI na lógica da gestão pública. Entre os preceitos neoliberais se destacam: a privatização dos bens públicos, a terceirização e publicização dos serviços, a redução do funcionalismo público, o congelamento de salários, programas de demissões voluntárias, entre outros. O BM,

BID e FMI disseminam práticas de controles públicos e estabelecimento de uma agenda de ajustes²⁵, condições fundamentais quando se trata de gerenciamento de resultados.

O capital internacional, frente ao pagamento da dívida pública, atrela-se a condições que, a médio e longo prazo, alteram não apenas a dinâmica do aparelho do Estado, mas também fragiliza o Estado-nação.²⁶ Essas medidas de ajuste têm reflexos diversos nos mais diferentes países, a contar pela estrutura do Estado de Bem Estar Social, das tradições em lutas de classe ou mesmo pela cultura e ideologia predominante das elites governantes.

O BID, ao definir as metas para realizar o financiamento dos municípios, incorporou seus discursos neoliberais para realizar uma gestão urbana de forma mais determinada, utilizando como estratégia os espaços de iniciativas comunitárias decorrentes da participação organizada da sociedade civil. O discurso foi de complementação da ação pública no que se refere à fiscalização e transparência dos recursos investidos. Essa utilização do espaço está ligada ao conceito de gestão ineficiente e corrupta nas cidades que fazem parte de um arcabouço teórico neoliberal, que acredita na concorrência livre de mercado, e não tem conexão com os ideais democráticos difundidos pelos defensores dos conselhos e OPs pelo Brasil.

Ao fomentar a participação, o BID força a gestão a criar mecanismos adequados para promovê-la, um exemplo são os sistemas de informação dos cidadãos, que é pré-requisito para o monitoramento dos recursos internacionais. Essa ferramenta visa, a exemplo do canal *voice* criado pelo Banco Mundial, a transparência e o envolvimento de diferentes lideranças.

O BID refere-se a um contexto de governança com base na eficiência e democracia eficaz de instituições governamentais, bem como na existência de relações abertas e transparentes entre sociedade civil e governo. Esse conceito está relacionado à descentralização da máquina pública no sentido da população assumir

25 A agenda de ajustes neoliberais contempla: a) o aumento do grau de abertura econômica para o mercado internacional, b) racionalizar a participação do Estado na economia, c) estabilizar o comportamento de preços e variáveis macroeconômicas e d) reduzir os gastos públicos,

26 Ianni destaca que a perda do Estado-nação está associada a um conjunto de “reforma”s políticas, econômicas e socioculturais envolvendo instituições jurídico-políticas destinadas a favorecer a dinâmica das forças produtivas e das relações capitalistas de produção.

papéis cada vez mais importantes e de responsabilidade do governo, contribuindo para a transferência das gestões. Essa ideologia marca nitidamente o neoliberalismo por meio da liberdade de mercado, da concorrência e do repasse para a população de áreas importantes do setor público.

Para os organismos internacionais - como no caso dessa pesquisa, o BID - a implementação da gestão urbana mais perto da sociedade civil e um maior envolvimento dos espaços locais configura-se em uma estratégia importante para o investimento público direto, seja nacional, subnacional ou local, fomentando a dinâmica de investimento privado nas cidades, traduzido no jogo de incentivo claro, transparente e estável, além de suficientemente atraentes para recursos em áreas produtivas e de imóveis, coerentes com os objetivos do desenvolvimento urbano sustentável para as elites.

Os documentos do BID e do BM revelam a preocupação desses organismos ao referendar o incremento da participação nos programas e projetos financiados na América Latina e no Caribe, discorrendo a respeito do fortalecimento dos processos de reestruturação do Estado, particularmente sobre a descentralização administrativa. Os documentos que abordam a participação como potencial para aumentar a eficácia dos programas e projetos podem ser entendidos também como economia de recursos, no sentido de minimização de gastos para a área social e, dessa forma, propiciam o sentimento de apropriação dos usuários; representam, também, uma economia de recursos humanos e econômicos.

A gestão de Toledo quando implantou o Orçamento do Povo teve como intenção o cumprimento do quesito, gestão eficiente e transparência de recursos, além de atrair investimentos, respondendo a impulsos da globalização e da liberalização. Esse financiamento possibilita ao gestor a apropriação e utilização de um discurso que apresenta aos habitantes melhores condições de vida e oportunidades implícitas no “direito à cidade”.

Quando esta pesquisa discute a relação do Orçamento do Povo e os interesses do partido PP e seus coligados, constata que a proposta implantada em Toledo serve como um espaço para a ampliação dos quadros políticos da base governista do prefeito e que viabiliza interesses eleitorais e perpetua uma hegemonia do gestor no que se refere a gastos públicos. Porém, somente os interesses eleitorais não explicam totalmente o interesse em criação do Orçamento

do Povo em Toledo, outra questão que influencia esta decisão de implantação é o projeto financiado pelo BID e as condicionalidades que o banco exige do município.

Assim sendo, outra questão norteadora é a disseminação dos OPs no Brasil estar relacionada com o projeto de desenvolvimento apoiado pelas organizações internacionais, como no caso do BM e do BID, que demonstram assegurar a eficaz aplicação dos recursos e o modelo de gestão de cidades; como no caso do município de Toledo que implantou o Orçamento do Povo para atender uma demanda do BID, devido ao financiamento aprovado em 2008.

A demanda do BID é expressa pelo item financiado, gestão democrática, que visa o aperfeiçoamento das formas de gestão, no que se refere à transparência de recursos. Nessa perspectiva, o gestor implantou um canal de comunicação que demonstrasse ao BID que era democrático e transparente com os gastos públicos. Dessa forma, o município elevou seu conceito para que novos projetos fossem financiados.

As considerações finais desta pesquisa conduzem à análise de que o Orçamento do Povo foi implantado sem que houvesse participação da população, mas que atendessem a benefícios eleitorais para que o prefeito vendesse a imagem de democrático. Esses argumentos se sustentaram a partir da análise dos documentos do Orçamento do Povo, da observação participante em assembleias, da filiação partidária dos membros das organizações comunitárias, do número de candidatos pela base política do Partido Progressista e do desenho institucional que não permitia participação e que se diferenciava do desenho do orçamento participativo de Caxias do Sul, o qual ditamente foi exemplo.

Paralelamente a isto, estudos dos documentos do BM e do BID, a partir de 2000, explicitam o apoio a implantação dessas propostas de Orçamento Participativo nos municípios como critério de transparência dos recursos. Os municípios e entes federados adotam a mesma lógica de implantação de OPs utilizando-as como critério de transparência e publicização dos recursos, porém o desenho institucional não permite a participação, fomentando, assim, os chamados orçamentos falsos²⁷.

²⁷ Os orçamentos falsos são definidos por Sintomer, (2012) como experiências “de cima para baixo” e que não se baseiam em uma independente mobilização da sociedade civil. Para tanto, o Estado age em função de seus interesses. Netto (1992) chama de refuncionalização, o momento em que o Estado social-democrata cria estratégias em prol dos seus interesses. Essas novas funções (extraeconômicas), as formas assumidas e a relação entre elas, são estratégias do capital.

Sendo assim, os gestores demonstram interesse em implantar essas formas de orçamento participativo, dando outro nome e realizando mudanças no desenho institucional que não caracterizam a participação cidadã. O BID evidencia uma intencionalidade na publicação dos documentos, que amarraram um conjunto de suas proposições na gestão das cidades, em que a centralidade esteja na figura do gestor eficiente que deve empenhar-se em fomentar a participação social dos usuários, por meio de canais e instâncias de participação cidadã, que propõem a fiscalização de recursos e não a deliberação sobre os mesmos. Portanto, o Orçamento do Povo em Toledo foi uma proposta utilizada como demonstração de transparência e imagem democrática do gestor, dentro do município e fora dele, que na sua operacionalização respondeu somente aos interesses eleitorais e foi compatível com o modelo neoliberal de democracia.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder, Lynne Rienner, 2000.

ALMEIDA, G. A. Participação Social no Governo Federal Brasileiro. In: SILVA, E. M. CUNHA, E. S. M. (Org). **Experiências internacionais de participação**. (Coleção Pensando a Democracia Participativa), São Paulo: Cortez, 2010.

AMORIN, Maria Salete de Souza. **Cultura Política e Decisão Eleitoral no Oeste do Paraná**. Tese de Doutorado apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 1996.

ARAÚJO, C. República, participação e democracia. In: AVRITZER, L. (Org). **Experiências nacionais de participação social**. (Coleção Pensando a Democracia Participativa), São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva, 1996.

_____, Leonardo. **Modelos de Deliberação Democrática**: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Santos, Boaventura de Sousa. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. 2002a.

_____, Leonardo & NAVARRO, Zander (org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002b.

_____, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e Zander Navarro. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo. Cortez. 2003b.

_____, Leonardo. 2011. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

AZEVEDO, Paulo Roberto (Coord). **Pesquisa Qualidade de Vida Toledo 2011**. LIS – Laboratório de Informações Sociais, Unioeste, 2012.

BEHRING, Elaine R, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO **Estratégia Do BID com o País 2012- 2014**. 2012a. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docem um=36850901>>. Acesso em: 30 set. 2013.

_____. **Modernización Del Estado**. Documento de Estrategia. Washington D. C. 2003a. Disponível em:
<<http://www.iadb.org/en/publications/publicationdetail,7101.html?dctype=All&id=16586%20&dclanguage=es#.UINEnNJJOHg>>. Acesso em: 30 set. 2013.

_____. **Orçamento participativo na gestão municipal**. 2003b. Disponível em:
<<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2003-12-02/orcamento-participativo-na-gestao-municipal,2175.html#.UlXps9JJNRw>>. Acesso em: 14 out 2013.

_____. **Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco**. Washington D.C. 2004. Disponível em:
<<http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/203>>. Acesso em: 07 out. 2013.

BAIERLE, Sérgio. “OP ao termidor?”. In: VERLE, João; BRUNET, Luciano (orgs.). **Construindo um novo mundo**. Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil. Porto Alegre: Editora Guayí, 2002.

BATISTA, A. **O Projeto das Indústrias Comunitárias**: uma resposta de Toledo-Paraná à crise local, 1994. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC, São Paulo, 1994.

BINETTI, Carlo. Uma agenda política contra a desigualdade. **Revista do Banco Interamericano de Desenvolvimento**, Out de 2004. Disponível em:
<<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3059>>. Acesso em: 13 out. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2012**. Disponível em:
<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012>>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. **ESTATUTO DAS CIDADES**. Lei n. 10.257. 10 Jul. 2001. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 9 mar. 2014.

CABANNES, Y. Les budgets participatifs en Amérique latine: de Porto Alegre à l'Amérique Centrale, en passant par la zone andine, tendances, défis ET limites”. **Mouvements**, 2006.

CAMPBELL, Tim. **The Quiet Revolution**: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo**: Uma Discussão Conceitual. V. 40, n. 2, SCIELO, 1997. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em: 09 mar. 2014.

CAXIAS DO SUL. **Orçamento Participativo**. Câmara Municipal de Caxias do Sul. 2014. Disponível em:
<<http://www.camaracaxias.rs.gov.br:81/Controldoc.nsf/91456494701e2b1383256f9c>>

00690533/1b9d9af329cc9bc383256cbf0068bd6b!OpenDocument>. Acesso em: 09 mar. 2014.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations.** Great Britain: Oxford University, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3. ed. 2001.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GOLDFRANK, Benjamin. **El Banco Mundial y la globalización de los presupuestos participativos.** Whitehead Escola de Diplomacia e Relações Internacionais, Seton Hall University, Outubro, 2012.

IANNI, Octavio. O Estado Nação na época da globalização. **Revista Econômica.** Disponível: <<http://www.propipi.uff.br/revistaeconomica/o-estado-na%C3%A7%C3%A3o-na-%C3%A9poca-da-globaliza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso: 5 maio 2014.

JORDÃO, Ricardo; SIMIONI, Daniela (ORG) **A gestão urbana para desenvolvimento sustentável na América Latina e Caribe.** Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2003

LAVALLE, Adrián Gurza. PARTICIPAÇÃO: VALOR, UTILIDADE, EFEITOS E CAUSA. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação: (Diálogos para o desenvolvimento),** Brasília: Ipea, v. 7 (p. 372), 2011.

LUCHMANN, L. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa.** Campinas: Unicamp 2002.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo e Zander Navarro. **A Inovação Democrática no Brasil.** São Paulo. Cortez. 2003.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social.** Biblioteca Básica de serviço social, v. 5. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo e Zander Navarro. **A Inovação Democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez. 2003

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. A dimensão internacional do Orçamento Participativo: uma análise da interação entre elites e instituições no processo de difusão. II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, apresentação de mesa, **Novas dimensões de ação coletiva à luz das interações entre atores sociais e instituições participativas**: mecanismos, efeitos e difusão, 2012.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. Set de 2001. Disponível em:

<http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm>. Acesso em: 13 out. 2013.

OTTMANN, G. **Cidadania mediada**: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos Estudos*, n. 74, março. 2006.

PP. PARTIDO PROGRESSISTA. **Estatuto do Partido**. Disponível em

<<http://www.pp.org.br/textos/453/27434/Estatuto/?sIT=119032/>>. Acesso em: 21 set. 2013.

PIRES, R.; VAZ, A. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Texto base para oficina. Brasília: Ipea, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**: (Diálogos para o desenvolvimento), Brasília: Ipea, 2011.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Ciclo do OP**. Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/>. Acesso em: 25 jun. 2013.

ROMÃO, W. M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. Tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo. 2010.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Muito além da sociedade civil**: o sentido do Orçamento Participativo para governos e partidos políticos. 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, GT 04 – Controles democráticos e legitimidade, 2012

SABBI. Volmir. **A influência do Banco Mundial e do BID através do PROEP na reforma da educação profissionalizante brasileira da década de 1990**. 2012.

Disponível em:

<<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/93/635>>. Acesso em: 14 out. 2013

SANTANA, Joana Valente. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no município de Belém**: tensões e compatibilidades no modelo de gestão de cidades e no discurso da participação social. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

_____. Trabalho social em projetos de habitação: demandas e respostas sobre a participação comunitária (Belém-brasil). **Revista de Trabajo Social** – FCH – UNCPBA, Plaza Pública, 4. ed, Dezembro de 2011. Disponível em: <<http://plazapública.fch.unicen.edu.ar/docs/nro6/26.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

_____. (dir). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro 2003.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas, In: PIRES. Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**: (Diálogos para o desenvolvimento), Brasília: Ipea, v. 7 (p. 372), 2011.

SILVA, E. M. CUNHA, E. S. M. (Org). **Experiências internacionais de participação**. (Coleção Pensando a Democracia Participativa), São Paulo: Cortez, 2010.

SINTOMER. Yves y GANUZA. Ernesto. **Democracia participativa y modernización de los servicios públicos**: investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en europa. Transnational Institute, Mayo de 2011.

SINTOMER, Yves et al. **Diálogo Global**. Engagement Global gGmbH n. 25. Service Agency, 2012.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: Pires, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**: (Diálogos para o desenvolvimento), Brasília: Ipea, v. 7 (p. 372), 2011.

TEIXEIRA, Ana Claudia. O OP em pequenos municípios rurais. In: AVRITZER, Leonardo e Zander Navarro. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo. Cortez. 2003.

TOLEDO. Prefeitura Municipal. **Começam assembleias para definir Orçamento do Povo**. 2010a. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/noticia/comecam-assembleias-para-definir-orcamento-do-povo>>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. **Começam reuniões do Orçamento do Povo**. 2010b. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/noticia/comecam-reunioes-do-orcamento-do-povo>>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. **Toledo vai implantar “orçamento do povo”**. 2010c. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/noticia/toledo-vai-implantar-orcamento-do-povo>>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. 2010d. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/planejamento/2010/PMT/RECEITA%20CORRENTE%20LIQUIDA.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. **Assembleias do Orçamento do Povo começam nesta terça-feira**. 2011a. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/noticia/assembleias-do-orcamento-do-povo-comecam-nesta-terca-feira>>. Acesso em: 3 maio 2013.

_____. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. 2011b. Disponível em: <<http://toledo.pr.gov.br/sites/default/files/book/receitacorrenteliquida.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. **Lei de Diretrizes Orçamentárias: Anexo de metas fiscais**. 2012. Disponível em: <http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/286_texto_integral>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. **Câmara de Vereadores**. 2014. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.leg.br/a-camara>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo e Zander Navarro. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo. Cortez, 2003.

_____. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**: (Diálogos para o desenvolvimento), Brasília: Ipea, v. 7 (p. 372), 2011.

_____. “A Difusão do orçamento participativo brasileiro: boas práticas devem ser promovidas?”. **Opinião Pública**. Junho. ano/vol. 14. 2008.

WORD BANK. **Governance and Development**. Washington, D.C, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 07 out. 2013.