

**UNIJUI – UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

ANA RIGHI CENCI

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO DE IJUÍ: REFLEXÕES SOBRE
O MOVIMENTO COMUNITÁRIO DE BASE DE IJUÍ E O ORÇAMENTO
COMUNITÁRIO PARTICIPATIVO**

IJUÍ (RS)

2011

ANA RIGHI CENCI

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO DE IJUÍ: REFLEXÕES SOBRE
O MOVIMENTO COMUNITÁRIO DE BASE DE IJUÍ E O ORÇAMENTO
COMUNITÁRIO PARTICIPATIVO**

Monografia final do Curso de Graduação em Sociologia, objetivando a aprovação no componente curricular “Trabalho de Conclusão de Curso II”.

UNIJUI - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

DCJS – Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor Walter Frantz

IJUÍ (RS)

2011

Agradeço a meus pais, Daniel Cenci e Liane Righi, pelos muitos exemplos de vida, pelo estímulo e apoio em todas as escolhas - e, principalmente, por me mostrar que é preciso fazer escolhas, sempre.

Aos meus “irmigos” – palavra que inventamos para expressar a relação de irmãos e amigos que somos-, Bárbara, Eduardo e Luiza, pela sorte de ter vocês sempre ao meu lado e pela parceria incondicional.

Ao professor Walter Frantz, orientador deste trabalho e de projeto de iniciação científica PIBIC/CNPq, pela oportunidade de convivência, pelas conversas e por não me deixar esquecer que a cooperação e a liberdade humana são as verdadeiras razões da nossa existência e, necessariamente, da pesquisa científica.

Aos amigos, colegas e professores da UNIJUI, pela convivência e pela oportunidade de construir um pouquinho de conhecimento juntos.

Passava da meia-noite quando o escrutínio terminou. Os votos válidos não chegavam a vinte e cinco por cento, distribuídos pelo partido da direita, treze por cento, pelo partido do meio, nove por cento, e pelo partido da esquerda, dois e meio por cento. Pouquíssimos os votos nulos, pouquíssimas as abstenções. Todos os outros, mais de setenta por cento da totalidade, estavam em branco.

José Saramago, em “Ensaio sobre a Lucidez”.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto a análise da cultura de participação popular no Município de Ijuí, através do estudo de duas experiências, quais sejam, o Movimento Comunitário de Base, ocorrido na década de 1960, e o Orçamento Comunitário Participativo, implementado no ano de 2010. A metodologia utilizada consiste na pesquisa bibliográfica e documental, com a seleção de autores que analisem a democracia a partir de seu aspecto substancial, bem como na aplicação de entrevistas abertas e semiestruturadas, realizadas com um integrante do MCBI, um gestor municipal e um representante da sociedade civil. Parte-se da concepção de que vivemos um momento histórico no qual a representação política mostra-se insuficiente para debater e solucionar as demandas sociais, seja pela descrença dos sujeitos na esfera política tradicional, seja pela pluralidade de demandas que não são representadas. Diante disso, mostra-se pertinente a reflexão acerca de outras formas de exercício da democracia, mediante o exercício da participação popular direta, observando potencialidades e dificuldades dessas práticas para o aprimoramento da democracia enquanto sistema de governo fundamentado na igualdade. Constatou-se, após a análise das duas experiências, distanciadas por 50 anos de história, que o paradigma de participação próprio do MCBI pouco influi na atual relação entre sociedade civil e Poder Executivo no Município de Ijuí, ilustrada pelo OCP. Por outro lado, retomar a ideia de “comunidade” e repensar estruturas das comunidades de base parece uma alternativa para o desenvolvimento da democracia local, razão pela qual o MCBI consiste, para além de um elemento histórico da memória local, em uma referência prática. O sucesso das práticas de participação direta exigem novas posturas do Estado e da sociedade civil, que precisam se desafiar a proporcionar debates e se expor a críticas. Embora o OCP esteja apenas em seu primeiro ano de existência, é possível chegar a algumas conclusões, sendo imprescindível, contudo, que tal experiência seja devidamente registrada e analisada em seus próximos passos.

Palavras Chave: Democracia. Participação popular. Movimento Comunitário de Base de Ijuí. Orçamento Comunitário Participativo.

ABSTRACT

The object of this text is the analysis of popular participation at Ijuí, through the study of two experiences: the “Movimento Comunitário de Base” (Communitarian Movement of Bases), which occurred in Ijuí during 1960s, and the “Orçamento Comunitário Participativo” (Community Participatory Estimate), implemented at 2010. The methodology used on this work is the bibliographic and documental research, with the selection of writers that observes the democracy from its substantial aspect, as well the application of opened and semi-structured interviews, with an integrant of MCBI, a member of local administration and a representative of organized civil society. The work starts from the conception that we live a historical moment where the political representation shows insufficient to discuss and to solve the social demands, because of disbelief of the people on the traditional political sphere and because there is many demands that are not represented. So, shows pertinent the reflection about others ways of exercise of democracy, across the direct popular participation, observing potentials and difficulties from this practices for the upgrading of democracy how system of government grounded in equality. Perceives, after the analysis of the experiences, separated by 50 years of history, that the paradigm of participation from MCBI little affect the actual relationship between civil society and the govern, illustrated by OCP. On the other hand, resume the idea of “community” and rethink structures of base community seems an alternative for the development of local democracy, so, the MCBI is, more than an historical element of local memory, a practical reference. The success of practices of direct participation requires news postures from State and from civil society, who need to challenge to provide discussion and expose themselves to criticism. Although the OCP is only in its first year of existence, is possible to construct some conclusion, but is necessary to registre this experience and analyze the next steps.

Keywords: Democracy. Popular participation. Movimento Comunitário de Base de Ijuí. Orçamento Comunitário Participativo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 DEMOCRACIA: ALGUNS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	11
1.1 Breves apontamentos sobre as ideias de democracia	11
1.2 Democracia e participação.....	16
1.3 Democracia participativa e exercício da cidadania	20
2 MOVIMENTO COMUNITÁRIO DE BASE: A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA EM IJUÍ NA DÉCADA DE 1960	24
2.1 O Movimento Comunitário de Base de Ijuí.....	25
2.2 Cultura de participação e Democracia direta.....	30
3 ORÇAMENTO COMUNITÁRIO PARTICIPATIVO: NOVA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA EM IJUÍ.....	35
3.1 O Orçamento Comunitário Participativo no Município de Ijuí.....	36
3.1.1 Olhares da população: observações de Audiência Pública.....	36
3.1.2 Olhares da gestão.....	40
3.2 Alguns desafios e perspectivas da participação direta	42
CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

Ao ser questionado sobre qual o acontecimento mais relevante do Século XX, o economista indiano Amartya Sen, ex-presidente do Banco Mundial, indicou a *ascensão da democracia em todo o mundo* e a consolidação desta como a única forma de governo aceitável. Afirmou que a democracia tornou-se, no século passado, um valor universal. Apesar disso, contudo, não há consenso sobre o conceito de democracia ou, ao menos, sobre o que se pensa que há de mais relevante nessa forma de governo.

O governo democrático, tal como o conhecemos atualmente, é fruto da Idade Moderna, tendo se consolidado a partir da Revolução Industrial e, especialmente, após a Revolução Francesa, que institucionalizou a separação entre Estado e sociedade civil e, conseqüentemente, forçou a criação de canais de interação entre essas duas esferas. Daí porque se fala na representatividade da democracia, porquanto os indivíduos –a sociedade civil – *delegam* seu poder de escolha a representantes, que integram o Estado.

A democracia possui, contudo, outro viés, além do representativo – pelo qual geralmente é caracterizada. Além da delegação, o exercício do poder pela população pode dar-se de forma direta, em ocasiões nas quais os sujeitos manifestem, si próprios, sua vontade e suas opiniões. A representação e a participação direta não são, necessariamente, elementos contrários, podendo ser complementares e, juntamente, constituírem o modo de governo de um País. A crise das instituições democráticas tradicionais tem conduzido, inclusive, os governos, à busca da participação popular, como forma de legitimação das ações do poder público, mediante a correspondência destas com os reais anseios da população.

Diante desse quadro, a reflexão sobre a democracia, sobre instrumentos de participação direta e experiências bem sucedidas de fortalecimento do poder popular é importante tanto em termos acadêmicos, quanto no âmbito social. Desenvolver o regime democrático, tornando-o cada vez mais eficaz na identificação das demandas coletivas e na sua satisfação (ampliando, conseqüentemente, a condição de cidadania dos sujeitos) faz parte

de um interesse comum. A pesquisa acadêmica tem a obrigação de contribuir para a melhor compreensão da atual condição social e do contexto democrático, bem como para a persecução de seu aprimoramento.

Nesse sentido, a presente pesquisa pretende analisar a cultura de participação popular no Município de Ijuí, através da análise de duas experiências, quais sejam, o Movimento Comunitário de Base, ocorrido na década de 1960, e o Orçamento Comunitário Participativo, implementado no ano de 2010.

A metodologia utilizada para tanto consiste na pesquisa bibliográfica, mediante seleção de material pertinente ao tema abordado, leitura e realização de apontamentos. Além disso, a pesquisa se baseia em entrevista – do tipo aberta - realizada com um participante do Movimento Comunitário de Base de Ijuí, bem como em entrevistas semiestruturadas, realizadas com delegados do Orçamento Comunitário Participativo, representantes das Associações de Bairros de Ijuí.

O texto está estruturado em três capítulos. No primeiro, pretende-se realizar uma abordagem teórica da democracia participativa, descrevendo e refletindo sobre algumas limitações da democracia tradicional e a necessidade de implementação de novas formas de participação social. Atenta-se para a vinculação profunda entre a democracia, a participação e a condição de cidadania, a partir da leitura e análise de bibliografia sobre tais temas.

O segundo capítulo aborda o Movimento Comunitário de Base de Ijuí, especificamente no que tange à participação dos sujeitos envolvidos no processo de discussão e resolução dos problemas coletivos existentes na década de 1960 no Município de Ijuí. Tal discussão é realizada a partir da leitura de documentos e textos que tratam do MCBI, bem como pela análise de entrevista do tipo semiestruturada aplicada a um sujeito participante do Movimento.

No terceiro capítulo, o trabalho atenta para uma experiência hodierna de participação popular, significativamente utilizada em diversos municípios brasileiros para a elaboração de proposta orçamentária que envolva a população. Tal projeto foi implementado em Ijuí no ano de 2010, sendo denominado “Orçamento Comunitário Participativo”. No que tange ao OCP, a abordagem está fundamentada na observação de audiência pública realizada no segundo semestre de 2011, bem como em entrevistas realizadas com um dos gestores do Poder Executivo local e com representante da União das Associações de Bairros de Ijuí.

1 DEMOCRACIA: ALGUNS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A democracia, embora seja um conceito extremamente popular nas ciências sociais, parece, muitas vezes, um tanto vago, devido ao uso corriqueiro e até mesmo divergente, que diferentes sujeitos fazem deste mesmo termo. Daí a importância de especificar o sentido que tal expressão possui para este trabalho. O presente capítulo apresenta uma análise conceitual do termo, bem como sua relação com a participação popular e a construção da cidadania.

1.1 Breves apontamentos sobre as ideias de democracia

Etimologicamente, devido à origem grega da palavra, *democracia* significa o “governo do povo” - *demos* (*povo*) + *kratein* (governar). Historicamente, a democracia esteve associada à ideia de igualdade de participação, no sentido de que todos os cidadãos de um determinado Estado possuiriam o mesmo direito de participar de decisões relativas a questões da coletividade, sendo que o voto de cada um teria o mesmo peso. Tal lógica, embora com algumas ressalvas, é válida para todos os períodos históricos em que a democracia viveu como regime político. (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1993).

A experiência democrática de Atenas, na Grécia, nos séculos V e IV a.C., primeiro regime democrático de que se tem notícia, assegurava que todos os cidadãos atenienses pudessem votar nos fóruns locais as questões relativas à cidade a que pertenciam. A participação, nesse caso, era direta – e não mediante representação –, havendo, contudo, significativas restrições ao conceito de cidadania, já que entre os *cidadãos* atenienses não se incluíam, por exemplo, as mulheres e as crianças. Logo, *pessoa* e *cidadão* não eram condições equivalentes, sendo esta última situação, segundo Outhwaite e Bottomore (1993), prerrogativa de aproximadamente 6 mil pessoas apenas, entre uma população de 30.000 a 40.000 habitantes.

Por muitos anos, após a experiência grega, a ideia democracia foi esquecida da esfera política e social, devido à implementação dos regimes monárquicos e absolutistas na Europa

Ocidental – que tem sido, invariavelmente, a referência de estudo do mundo ocidental. A democracia apenas ressurge no cenário político, tal como a conhecemos atualmente, no século XX, como característica da Modernidade, baseada, contudo, em valores extremamente diferenciados dos adotados na democracia ateniense. Entre os valores propagados pela nova democracia destaca-se a ideia de *representatividade*. Assim, se em Atenas os sujeitos se dirigiam pessoalmente à *ágora* e expressavam suas opiniões em votações diretas, na democracia moderna, diferentemente, os sujeitos estabelecem um vínculo para com o Estado através da escolha de *representantes*, os quais – estes sim – participam diretamente das decisões estatais. Devido a essa característica, a adoção da democracia como regime político na maioria dos países ocidentais esteve invariavelmente relacionada à edição de documentos legais que procedimentalizaram a participação – enfatizando, nesse sentido, os textos constitucionais.

O significado básico de democracia, de acordo com Outhwaite e Bottomore (1993), é de “um sistema político no qual o povo inteiro toma, e tem o direito de tomar, as decisões básicas determinantes a respeito de questões importantes de políticas públicas” (1993, p. 179). Esta consiste, evidentemente, numa ideia bastante genérica do que seja democracia, apresentando, contudo, elementos importantes para a compreensão desse regime político, com ênfase para o fato de que “o direito de tomar decisões” deve estar expresso em documento legislativo estatal, que estabeleça e regule o exercício da participação, em seu aspecto formal, assegurando que tal direito possa ser exigido frente a quem exerça o poder governamental.

No sentido prático, o que parece fundamental para a conceituação da democracia é a manifestação e a necessidade de consideração das diferentes opiniões existentes em uma sociedade, no que diz respeito aos rumos e decisões políticas. A democracia equivale, sob esse aspecto, portanto, ao direito de ser escutado (que implica, evidentemente, o dever de escutar) por seus pares e ter sua opinião respeitada.

Para o sociólogo Alain Touraine (1996, p. 43), a democracia possui três dimensões, quais sejam, o respeito pelos direitos fundamentais, a cidadania dos sujeitos e a representatividade dos dirigentes. Tais elementos, segundo o autor, completam-se e são interdependentes, sendo justamente isso que assegura a existência da democracia. A partir destes elementos, Touraine detecta, também, três *tipos* de cidadania, caracterizando cada um deles pela ênfase em uma destas características. A democracia é explicada por este autor como algo que existe quando se cria um espaço político que protege os cidadãos contra a onipotência do Estado.

Tal concepção **se opõe à ideia de uma correspondência direta entre povo e poder porque o povo não governa**, mas somente aqueles que falam em seu nome e, paralelamente, **o Estado não pode ser unicamente a expressão do sentimento popular porque deve garantir a unidade de um conjunto político (...)**. A democracia existe realmente quando a **distância que separa o Estado da vida privada é reconhecida e garantida por instituições políticas**. (TOURAINÉ, 1996, p. 43, grifos meus)

A democracia, para Touraine, está, portanto, invariavelmente atrelada à existência de um Estado, de uma população a ele subordinada e de uma distância considerável entre ambos. O elo de ligação entre o Estado e a população é construído justamente pela representatividade, de modo que a participação dos sujeitos é, para Touraine, necessariamente *indireta*, ocorrendo mediante a eleição de representantes, embora não se reduza a um conjunto de procedimentos, pressupondo, também, o sentimento de cidadania e a participação dos sujeitos na construção da vida coletiva.

A centralidade do sistema democrático, para o sociólogo francês, reside nos movimentos sociais, os quais, muitas vezes, são elementos “ocultos”, “não reconhecidos” no cenário social contemporâneo, tendo em vista sua distância para com o sistema político. Touraine entende que os movimentos sociais atuais possuem grande autonomia com relação às instituições políticas e se constituem a partir de problemas tradicionalmente entendidos como sendo da esfera privada – assim, tais movimentos, como os relacionados a questões étnicas e de gênero, por exemplo, se encontrariam numa esfera aparentemente “apolítica” e em uma posição desvinculada do Estado (e se há alguma relação entre eles e a esfera política institucional é de contrariedade, de conflito). Nesse sentido, há uma fragilidade importante na democracia contemporânea, consistente na dificuldade dos movimentos sociais em transformar suas demandas em força política e produzir reestruturações legislativas – que foi, diga-se, a mais importante característica do movimento operário e da organização social da sociedade industrial, de forma geral. Tal fragilidade, portanto, decorre justamente da separação entre Estado e sociedade civil, que se instituiu com a democracia moderna (TOURAINÉ, 1984).

Touraine percebe o Estado como a instituição responsável pela preservação da unidade social e entende que a democracia deve ser capaz de combinar a diversidade dos interesses materiais e morais dos diferentes grupos que integram uma comunidade com a unidade da sociedade, o que implicaria a extrapolação da dimensão da democracia apenas como sistema que assegura a realização de eleições livres. A mensuração da democracia (“o quão democrática é uma sociedade”), para o autor, se daria pela “capacidade do sistema político para elaborar e legitimar, submetendo-as ao voto popular, direta ou indiretamente,

reivindicações sociais”. (TOURAINÉ, 1997, p. 285).

A democracia contemporânea é uma construção histórica, em que se priorizou a formalidade em detrimento da participação direta. Santos e Avritzer (2002) detectam uma concepção hegemônica da democracia, tradicionalmente reconhecida como democracia liberal, marcada, sobretudo, pelo procedimentalismo, ou seja, pela preocupação com a criação de métodos eficazes para a formação de governos representativos, capazes de expressar a vontade da maioria da população. A ideia de democracia como participação direta é, portanto, refutada, na maioria das experiências governamentais modernas, criando-se uma separação importante entre Estado e sociedade, aprofundada por fenômenos como a burocracia e a complexidade da organização administrativa estatal – complexidade decorrente, segundo os mesmos autores, das funções que o Estado assumiu com a instituição do *welfare state* nos países europeus.

A ideia hegemônica de democracia sustenta-se, por exemplo, na afirmação de Bobbio de que a democracia moderna importou a opção dos cidadãos pela burocracia privada e pública, em detrimento do controle das atividades políticas e econômicas exercidas pelo Estado. Assim, democracia e burocracia (como expressão da superespecialização e da racionalidade modernas) são termos necessariamente excludentes, pelo enfoque dado pelo autor, de modo que a participação popular seria algo distante e mesmo incompatível com a aparelhagem burocrática necessária para o funcionamento do Estado moderno. Para Bobbio (apud Santos e Avritzer (2002, p. 47),

à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas... Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum.

Conceitos como este fizeram com que a democracia fosse traduzida, comumente, no direito formal ao ato de votar e ser votado, limitando-se, portanto, ao aspecto representativo. Disso resultou a distância na relação entre Estado e sociedade civil, ilustrada pela ideia de autoridade estatal, firmada em burocracias e técnicas incompreensíveis aos cidadãos. O voto, contudo, consiste somente numa manifestação estilizada da vontade, segundo o que defende Lucas (1985, p. 29), sendo um mecanismo importante de participação em coletividades cujo número de participantes é grande.

O autor afirma que a identidade das questões formuladas e das alternativas oferecidas assegura a padronização - e a conseqüente possibilidade de comparação e confrontação – das manifestações dos diferentes sujeitos. Logo, trata-se de uma forma de participação limitada, já

que quaisquer questões e alternativas possíveis, além das ofertadas, estão excluídas da apreciação dos sujeitos. Por essa razão, dentre outras, a escolha dos governos é bastante discutível, inclusive em razão dos métodos adotados para sua eleição. A autoridade do Estado – e dos agentes que em seu nome atuam cotidianamente – requer, geralmente, respaldo que ultrapasse o fato de ter sido eleito com maioria dos votos – o que seria suficiente para uma explicação formal do conceito de democracia.

O apoio dos cidadãos a um determinado governo está invariavelmente relacionado à aprovação ou reprovação das condutas, o que decorre, evidentemente, da concordância da sociedade civil com as posturas adotadas pelos administradores. Nesse sentido, os governos buscam geralmente operar a partir de consensos – ou, se impossível – com respaldo na vontade da *maioria*, o que também reflete o aspecto quantitativo e procedimental da democracia.

Lucas afirma, por essas razões, que

Tudo o que podemos dizer é que, uma vez que um grau de submissão por parte dos governados é essencial, o governo é por natureza uma função dos governados, bem como dos governantes. Portanto seria desejável organizá-lo para que não se baseie em uma submissão absoluta, mas em alguma forma mais ativa de consentimento. (LUCAS, 1985, p. 42)

Emerge daí uma justificativa importante – embora estritamente formal - para a participação dos governados nas ações do Estado, sob a lógica de preservação da autoridade estatal pela sua legitimidade junto à população. O mesmo autor prossegue, reafirmando a insuficiência dos meios democráticos representativos, utilizados estritamente:

O certo é que o governo necessita obter a cooperação de alguns de seus governados, e não há uma divisão distinta entre governante e governado. Todavia, nem todos os que devem ser consultados pelo governo realmente o são, nem ele é tão responsável quanto deveria ser para com os apelos ou propostas de seus governados. (LUCAS, 1985, p. 49).

Tal trecho aponta dois elementos relevantes para a percepção das limitações da democracia em seu aspecto meramente representativo: a ausência de consulta, por parte dos governos, dos cidadãos e, relacionado a isso – como efeito, mas também como causa – o não atendimento, pela administração pública, das expectativas e anseios nela depositados quando do exercício do voto.

Amir Limana defende que a democracia consiste apenas numa forma de viabilizar o governo em uma sociedade formada por sujeitos livres, o que não significa dizer que a vontade do conjunto da população e mesmo as demandas específicas serão adequadamente satisfeitas. A democracia caminhou, do século XX até os dias atuais, na dimensão quantitativa, com a garantia do voto universal em todas as sociedades ditas democráticas, do

que no aspecto qualitativo, haja vista a fragilidade – e, muitas vezes, a inexistência – dos mecanismos de participação direta, bem como a falta de estímulo dos cidadãos para se preocuparem com as problemáticas coletivas. (LIMANA, 1993). A evolução da democracia em termos quantitativos, em detrimento do aspecto qualitativo, apresenta alguns desafios, como coloca o autor:

A grande questão que se coloca frente a este problema é o seguinte: **como fazer para que as demandas a serem processadas sejam exatamente aquelas que trariam um maior benefício a uma maior parcela da população?** Ou, dito de outra forma, como devem ser gestadas as políticas para que haja uma maximização dos beneficiados por elas? (LIMANA, p. 10-16, grifos meus).

Questões como esta tem posto em cheque as concepções tradicionais – ou a ideia hegemônica, como conceituam Santos e Avritzer – de democracia e conduzem à necessidade de buscar novas formas de participação, bem como rever algumas características das práticas hegemônicas. Estes autores defendem que, embora seja inevitável que a democracia, em sociedades muito populosas, deva ser exercida através da representatividade – dada a impossibilidade fática de discussões de *todos* os cidadãos -, existem outras duas dimensões, para além da representatividade, que não podem ser deixadas de lado ou menosprezadas. Entendem que

a concepção hegemônica da democracia, ao abordar o problema da representação, **ligando-o exclusivamente ao problema das escalas**, ignora que a representação envolve pelo menos **três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas** (essa última introduzida no debate democrático muito recentemente). Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, como argumenta Dahl, é verdade também que **a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades**. A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que **identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento**. (SANTOS E AVRITZER, 2002, p. 49, grifos meus)

Uma das limitações da democracia estritamente representativa é, portanto, a dificuldade de representar agendas e identidades específicas – incluir na pauta estatal reivindicações dos grupos corriqueiramente designados como “minorias” -, o que acaba levando ao debate entre democracia participativa e democracia representativa.

Atualmente, soma-se a esse cenário, o descrédito comumente atribuído aos processos eleitorais – marcados por práticas clientelistas, com destaque para a “compra de votos” - e às condutas inadequadas dos representantes eleitos – com ênfase para as questões de improbidade administrativa, com desvio de verbas públicas¹. Esse contexto conduziu a uma

¹ Boaventura de Sousa Santos, ao analisar a debilidade do Estado moderno, afirma que a mesma produz, como um de seus efeitos, justamente a reprodução da descrença no próprio Estado: “la difusión pública de una concepción neoutilitarista y incluso privatista del Estado, según la cual éste sería un conjunto de instituciones y

crise de representatividade, uma vez que os sujeitos não se identificam com os políticos – seus representantes democraticamente eleitos - e tampouco enxergam na esfera política um espaço eficiente de busca de soluções para os problemas coletivos. Há, certamente, ainda outros fatores que podem ser elencados como responsáveis pela crise de representação. Touraine (1996) menciona, por exemplo, o enfraquecimento, a perda de poder do Estado (seja ele democrático ou não) na sociedade neoliberal, e, em decorrência disso, a diminuição da participação política. Fala, ainda, da acentuação das desigualdades sociais, produtoras do enfraquecimento da cidadania – na medida em que muitos se sentem mais cidadãos globais do que de seu próprio lugar e outros sequer alcançam condições mínimas de sobrevivência digna, sendo excluídos da sociedade e evidenciando, assim, o insucesso da democracia hegemônica, de modo geral. O mesmo autor afirma que “em todos os países, em todos os níveis de riqueza, a democracia – definida como a criação de um sistema político que respeita as liberdades fundamentais encontra-se em perigo” (TOURAINÉ, 1996, p. 31).

1.2 Democracia e participação

Dentro desse contexto, em que as práticas democráticas limitadas à representação se mostram insuficientes para satisfazer as demandas de toda coletividade – e, sobretudo, de dar atenção aos direitos das minorias (excluídas da “maioria” legitimadora do sistema democrático), dá-se especial atenção às práticas participativas, nas quais a vontade dos indivíduos é manifestada diretamente, sem o intermédio de representantes, como ocorre no sistema estatal tradicional. A idéia de participação está fortemente vinculada à separação entre o Estado e a sociedade civil, mas, para além de uma relação formal entre ambos – em que a participação seja apenas uma forma de legitimar as condutas da Administração Pública -, tenciona a produção de um sentimento de pertença por parte dos cidadãos, pela identificação de suas demandas com as atitudes governamentais.

Lucas (1985) apresenta uma concepção sobre a participação que busca conciliar o seu exercício pelas vias representativas e a sua manifestação direta, defendendo que a participação pode possuir diferentes formas, as quais podem ser incompatíveis – mas não o são necessariamente. O autor explica:

Existem ocasiões em que estamos dispostos a nos deixar representar por alguém e a permitir que esta pessoa assuma compromissos e faça barganhas em nosso nome;

agentes a la búsqueda de rentas para sí (*rent seeking behavior*) desacreditando con ello la acción del Estado en general y convirtiendo a los funcionarios gubernamentales en parásitos” (SANTOS, 2009, p. 489).

mas nem sempre estamos assim dispostos, e **muitas vezes queremos conduzir nós mesmos as nossas negociações ou ao menos estarmos livres para manter nossas próprias opiniões** descontaminadas das concessões de outras pessoas. (LUCAS, 1985, p. 109, grifos meus).

A participação direta, nesse sentido, consiste numa oportunidade de fala para sujeitos que, comumente, não participariam das esferas formais de decisão. Ela pode decorrer tanto da insatisfação com as decisões tomadas sem a participação popular quanto do desejo individual de participar do poder decisório – por razões diversas.

Santos (2009) reconhece, explicitamente, a existência destes dois tipos de democracia, quais sejam, a representativa e a participativa e afirma que, embora ambas partam de um entendimento comum acerca dos principais elementos que integram democracia², atribuem a estes “lugares” diferentes, em razão dos valores que priorizam. Afirma que

mientras que la democracia representativa los jerarquiza técnicamente según su capacidad de generar gobernabilidad en una sociedad abierta basada en los mercados libres transnacionales, la democracia participativa los jerarquiza políticamente, según su capacidad de conferir un mayor poder de gobierno a los ciudadanos y de conseguir la justicia social, buscando con ello equilibrio dinámico entre la libertad y la igualdad. (SANTOS, 2009, p. 492).

Tarso Genro (1999), em sentido semelhante, assume uma postura que prioriza a democracia participativa, por compreender que o mundo contemporâneo não permite mais a ideia de democracia originada na modernidade. A modernidade está em crise, devido a conflitos cuja solução não é oferecida por nenhuma das instituições surgidas naquele período histórico. Disso emerge a necessidade de buscar novas formas de representação política, tendo em vista a insuficiência daquelas consolidadas pelo Estado Moderno. O “novo Estado”, para Genro, deve ser “ao mesmo tempo menos invasor da sociedade e mais democrático, porque capaz de gerar e implementar decisões consensuais, produzidas sob tensão e negociação” (1999, p. 42). A democracia também requer a ampliação das liberdades formais, de modo que a maioria das pessoas possam ter acesso a direitos fundamentais. O autor relaciona, neste ponto, a *igualdade* como elemento indispensável para a referida “democratização do Estado”: “A igualdade concreta mínima, que é inclusão, é a condição real da liberdade e, ao mesmo tempo, o salto para a democratização subversiva do Estado” (1999, p. 159).

A participação social significa, portanto, acima de tudo, uma forma de ampliar os canais que ligam o Estado à sociedade civil e qualificar, a partir da consulta direta das

²² Para o autor (2009, p. 458), as características principais da democracia liberal são as também indicadas por David Held, quais sejam: governo eleito, eleições livres e equitativas, nas quais o voto de cada cidadão possui o mesmo peso, sufrágio universal, liberdade de consciência, de informação e de expressão sobre qualquer questão pública, direito de todo adulto a opor-se ao governo e a se candidatar a cargos públicos, e liberdade de associação, isto é, direito a formar associações independentes, incluindo movimentos sociais, grupos de interesse e partidos políticos. (tradução livre pela autora).

demandas da população, as políticas públicas governamentais. Deve-se atentar, contudo, para a crítica tecida por Touraine aos discursos sobre democracia participativa, dada a sua pertinência – em que pese a generalização apressada que, a meu ver, faz sobre esses discursos (que são muitos e não podem ser compreendidos como se fossem uma coisa só). Afirma que

o objetivo real da ação **democrática não é construir uma sociedade justa, mas ampliar os espaços de liberdade e responsabilidade numa sociedade perpetuamente injusta**. Os movimentos sociais têm sempre prioridade sobre as instituições. **Todas as referências à democracia de participação são perigosas, pois trazem todas em si uma tentativa de legitimação do poder do estado**, enquanto este não se acha nunca separado do poder econômico ou comunitário” (1999, p. 294, grifos meus).

A ideia de que a democracia limita-se à ampliação dos espaços de liberdade em uma sociedade injusta – e não se confunde com a busca da justiça, em si – é inquestionável, já que é o sistema capitalista o cenário da discussão, sendo a desigualdade, a concorrência e o individualismo as características marcantes deste sistema, o que resulta, invariavelmente, em injustiças – aliás, não se pode olvidar que a própria democracia é um instituto que emerge nesse sistema, na forma que a conhecemos atualmente. No entanto, olhar a democracia participativa privilegiando apenas a perspectiva da legitimação do poder estatal parece exagerado, uma vez que a participação da sociedade civil nas esferas governamentais produz importantes benefícios (sobretudo a qualificação das ações estatais, o atendimento às demandas populacionais e a ampliação da cidadania – o que vale por si só e não apenas por, indiretamente, legitimarem o Estado). É lógico que a atuação do Estado respaldada na opinião da comunidade importará na sua legitimação, mas tende (ou melhor, *deve*, sob pena da participação popular perder o sentido) a melhorar a qualidade de vida dos sujeitos – e essa é, afinal, um anseio comum: ter uma vida melhor.

É necessário, contudo, ter plena consciência de que a participação direta não é algo naturalmente *bom*, dependendo isso do uso que se fizer dela. Se tiver como objetivo único o fortalecimento do Estado ou a cooptação de lideranças e o enfraquecimento dos movimentos sociais, não é uma iniciativa válida e nada contribui para o avanço da democracia e da cidadania. No entanto, não se pode reduzir as práticas participativas, todas, a essa perspectiva, sob pena de, adotando uma lógica do “tudo ou nada”, menosprezar quaisquer experiências alternativas que pretendam “ampliar os espaços de liberdade” – como afirma Touraine – ainda que, isoladamente, não sejam suficientes para consolidar uma sociedade justa. Isso justificaria, por outro lado, a inércia e a indiferença com relação aos problemas sociais, valorizando tão somente as iniciativas que tivessem como objetivo a superação do sistema capitalista.

Além disso, a participação da sociedade civil não é algo fácil de ser alcançado, pois nem todos (e, mais que isso, poucos) estão convencidos dos benefícios que ela pode apresentar. A democracia participativa encontra-se, também, em situação de pouca credibilidade, haja vista a apatia ou indiferença com que comumente se enxergam as temáticas de interesse coletivo, dando-se prioridade aos interesses individuais e atribuindo às questões sociais lugar de menor importância.

Essa supervalorização da esfera individual em detrimento da coletividade é característica própria da contemporaneidade, o que não se manifesta somente em termos de ação política, mas em inúmeras esferas da vida social. Se a modernidade, por um lado, consolidou-se a partir de revoluções e grandes ações coletivas, a pós-modernidade é diametralmente oposta, ou seja, caracterizada pelo fortalecimento do individualismo. O sociólogo polonês Zigmunt Baumann aponta, por exemplo, para a acentuação dessa característica contemporânea a partir das relações de consumo (que, ao contrário do processo de *produção* moderno, que consistia numa atividade coletiva, é uma atividade individual, que frequentemente coloca os sujeitos uns contra os outros). O autor se refere à sociedade contemporânea nos seguintes termos:

Se o estado já não preside à reprodução da ordem sistêmica, tendo agora deixado a tarefa às forças de mercado desregulamentadas, e assim não mais politicamente responsáveis, o centro de gravidade do processo de estabelecimento da ordem deslocou-se das atividades legisladoras, generalizadoras, classificadoras e categorizadoras. (...) O inimigo já não é a conspiração revolucionária dos pretensos administradores do estado. (...) O auto-engrandecimento está tomando o lugar do aperfeiçoamento socialmente patrocinado e a auto-afirmação ocupa o lugar da responsabilidade coletiva pela exclusão de classe. Agora, são a sagacidade e a força muscular individual que devem ser estirados no esforço diário pela sobrevivência e aperfeiçoamento. (BAUMANN, 1998, p. 53-54).

O contexto ilustrado por Baumann aponta para algumas dificuldades da mobilização social para participação direta e, em certo sentido, justifica a saliência da democracia representativa sobre a participativa, haja vista a priorização de todas as formas que favorecem o indivíduo em desfavor da esfera coletiva.

1.3 Democracia substantiva e exercício da cidadania

A participação direta está amplamente vinculada, também, ao conceito de cidadania, sendo este compreendido não só como o fato de pertencer, formalmente, a um Estado (ser de um determinado lugar), mas sim a possibilidade de exercer direitos de todas as ordens, legalmente garantidos. A cidadania é, portanto, a possibilidade de materialização dos direitos.

Para Marshall, a consolidação da cidadania depende da efetivação de “três direitos”: civis, políticos e sociais, sendo que os direitos civis seriam a base da “pirâmide da cidadania” - os mais importantes e, portanto, os primeiros a ser conquistados. Entre estes direitos estão a vida, a liberdade, a dignidade, enfim, direitos essenciais que, segundo os contratualistas modernos, seriam inerentes ao homem – naturais e anteriores ao Estado. Os direitos políticos são o segundo grupo mais significativo para Marshall e, entre eles estão o direito ao sufrágio universal, à iniciativa popular, e, de modo geral, à participação política. É importante notar que tais direitos estão invariavelmente relacionados à democracia, ou seja, ao espaço público que pretende, ao menos teoricamente, ser universal (e, nesse sentido, cabe a ressalva que a democracia brasileira é bastante recente). No topo da pirâmide estariam, finalmente, os direitos sociais, como a educação, o trabalho, a saúde e a segurança. Sublinhe-se que, para que existam os direitos políticos, é necessário que os de ordem civil estejam suficientemente consolidados e, para que se conquistem direitos sociais é imprescindível que tantos os direitos civis como os políticos tenham significativa força entre uma sociedade. Desse modo, a cidadania aparece como processo de construção coletiva.

A participação política, além de consistir, por si só, em um direito, cumpre também (ou principalmente) a importante função de ser um mecanismo garantidor dos demais direitos – e, nesse sentido, assegurar a existência da própria cidadania, nas outras esferas. Afinal, sobretudo no que tange aos direitos sociais – e tendo em vista as muitas dificuldades no exercício desses direitos pela grande maioria da população brasileira – a atuação política – estatal, especificamente – é a forma de produzir instituições e programas que busquem ampliar o acesso a bens como educação, saúde, moradia, entre muitos outros. A pressão social e a participação direta nas decisões sobre políticas públicas são fundamentais para que os interesses coletivos sejam preservados.

O interesse na reivindicação de direitos e na ocupação dos espaços públicos de participação está diretamente relacionado à idéia de *pertencimento*, pois é imprescindível que os sujeitos, para se perceberem como legitimados para atuação social (para discutir os problemas de sua comunidade, denunciando-os e propondo soluções), sintam-se parte da sociedade e, portanto, atingidos pelos problemas e pelas situações que dizem respeito àquele grupo. A característica do *pertencimento*, contudo, precisa ser gradualmente desenvolvida, sendo que, no Brasil, essa história não é tranqüila, uma vez que os direitos – principalmente sociais – foram, na maioria das vezes, concessões estatais, e não fruto de conquistas populares. Exemplo disso é o que afirma Carvalho, ao analisar a história da cidadania no Brasil:

“Pode-se concluir, então, que até 1930 **não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado**. A participação na política nacional, inclusive nos grande acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma **cidadania em negativo**, se se pode dizer assim. **O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República**. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido” (CARVALHO, 2002, p. 83, grifos meus).

Tais constatações são especialmente relevantes para a análise da participação direta no País, uma vez que servem como explicação (uma das explicações) para a dificuldade de envolver a sociedade civil nas atividades do Estado (que devem ser, em qualquer caso, atividades de interesse da própria sociedade). Em um certo sentido, portanto, a separação entre Estado e sociedade civil pode produzir – como ocorreu no Brasil – uma postura de distância e estranhamento de um para com o outro – e não de proximidade e de pertencimento, como importaria para o avanço da democracia e da cidadania.

O desinteresse pelas questões coletivas pode ser explicado, assim, pela impressão de que as causas comuns não são dos próprios sujeitos – são dos *outros*, de uma coletividade da qual ninguém, pessoalmente, se sente parte. Por isso, as demandas coletivas importantes para a sociedade brasileira, por muito tempo, não foram objeto de reivindicação da população – pode-se exemplificar com a universalização do voto, a abolição da escravatura e a fragilidade das manifestações que, historicamente, pugnaram por maiores e melhores condições de acesso a bens como saúde e educação. Foram, repita-se, concessões do Poder Público, à medida que interessava mais às classes sociais dominantes – e detentoras do poder estatal. Este cenário, no entanto, vai à contramão do que se entende por uma sociedade cidadã. Pedro Demo discute a relação do Estado e da sociedade civil com a cidadania, no seguinte sentido:

“ Em termos de cidadania, **a sociedade é fundante, nunca o Estado**. Este entra no processo como instrumentação necessária: processa informação e subsídios técnicos, sustenta a engrenagem da justiça, mantém serviços públicos a ele atribuídos, sobretudo pela via constitucional, desenvolve políticas de interesse comum. Não é, pois, um mal necessário, porque sua função pode ser muito positiva, mas está claro que **sua qualidade depende da qualidade política da sociedade civil**. Por outra: não se pode ter um Estado “melhor” do que a sociedade que está por trás” (DEMO, 1992, p. 20/21, grifos meus).

Demo (1992) entende que o Estado brasileiro contribuiu muito, historicamente, para a desmobilização da população, uma vez que as políticas públicas distributivas geralmente trataram a comunidade como “objeto” da tutela governamental, e não como sujeito participativo. Evidentemente, tal constatação não equivale a dizer que a sociedade civil deve assumir o papel do Estado, mas sim que o funcionamento do Estado deve ser provocado

(resultado da pressão exercida) pela sociedade civil, a fim de que o Estado não se torne apenas um representante dos interesses da classe dominante.

A construção do Estado brasileiro reflete-se, nitidamente, nas políticas públicas existentes até atualmente, que tratam de forma diferente as classes sociais, no sentido de que determinadas políticas são dirigidas especificamente para os “pobres”, enquanto outras têm como objeto a população “rica”. Isso se verifica, principalmente, nas diferenças gritantes de infra-estrutura observáveis no centro e nas periferias da cidade (tanto no que diz respeito à prestação de serviços como saúde e educação quanto ao que se refere às obras públicas de saneamento, habitação e outras), que decorrem, logicamente, da atenção despendida pela Administração Pública a cada um destes espaços.

Lucas destaca que a participação direta pode ser uma forma de enfrentamento de problemas como este, por “tornar visível” que as políticas estatais podem ser influenciadas e determinadas pela população. A participação política retira os sujeitos do lugar de espectadores e “objeto” das políticas públicas e os transforma em sujeitos ativos e, além disso, cumpre o importante papel de qualificar as ações estatais, uma vez que a opinião dos sujeitos envolvidos tende a auxiliar na contextualização dos problemas sociais, bem como na sua percepção a partir de mais de um único ponto de vista.

“A participação não só ajuda as pessoas a interpretarem o fenômeno do governo como uma forma de ação e não um mero tipo de acontecimento, mas leva-as a criticar a partir do ponto de vista de agentes, e não de espectadores. É fácil criticar. É fácil descobrir erros nas ações governamentais. O mais difícil é sugerir alternativas praticáveis. (...) Eles farão críticas, não como simples consumidores cientes de todas as imperfeições, mas como aqueles que também já tentaram e falharam, e que estão correspondentemente em melhores condições para identificar o que está certo e o que está errado” (LUCAS, 1985, p. 112).

Assim, nota-se que há entre a democracia e a cidadania uma relação de mútua dependência (e, nesse caso, há de se considerar a democracia sob todas as suas formas – tanto direta quanto representativa). Isso porque a construção e a consolidação da cidadania – tida como a possibilidade real de exercício dos direitos civis, políticos e sociais, de forma ampla e livre - só pode acontecer em uma sociedade aberta, livre e na qual os indivíduos possam ser protagonistas e influenciar nas decisões da coletividade. Por outro lado, a democracia também só acontece quando a comunidade for formada por *cidadãos*, comprometidos com a qualidade de vida sua e de seus pares, sendo, ainda, a própria democracia, um componente da condição cidadã – enquanto direito político que é.

2 MOVIMENTO COMUNITÁRIO DE BASE: A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA EM IJUÍ NA DÉCADA DE 1960

A importância de resgatar, neste estudo, alguns elementos do Movimento Comunitário de Base de Ijuí –MCBI- deve-se ao fato de ter sido esta uma experiência marcante na história do Município, que envolveu valores e experiências de democracia participativa. É preciso deixar claro que a estrutura formal da política brasileira, nos anos de 1960 (época em que ocorreu o MCBI), bem como a estrutura social de Ijuí, não corresponde à existente atualmente e que, conseqüentemente, a relação estabelecida entre o MCBI e o Orçamento Comunitário Participativo não pode ser de simples comparação direta, sem contextualizar as importantes diferenças que caracterizam cada período histórico.

É interessante, nesse sentido, observar que o regime democrático foi tratado, pelos legisladores redatores da Constituição Federal vigente naquela época (datada de 1946) com um papel distinto do que a Constituição de 1988 lhe atribuiu. A Constituição brasileira prevê, atualmente, que a democracia pode ser exercida mediante a participação direta da população e através da eleição de representantes, nos seguintes termos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:**

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente**, nos termos desta Constituição. (grifos meus)

Já o texto legal de 1946, embora também especificasse que o Brasil se constituía em uma República Federativa, limitou a democracia brasileira à representação, não deixando margem para formas diretas de participação popular. O *poder*, diferente do que prevê a Constituição atual, deveria ser exercido *em nome* do povo, e não *pelo* povo. A ênfase se

transfere, do texto de 1946 para o de 1988, do *Estado* para o *povo*. A Constituição de 1946 previa o seguinte:

Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, **sob o regime representativo**, a Federação e a República. **Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.** (grifos meus).

Embora essa pequena comparação se limite ao aspecto formal de um dispositivo da Constituição, parece relevante para observar o contexto legal em que ocorreu o Movimento Comunitário de Base de Ijuí e destacar, desde logo, que o mesmo não consistiu em uma experiência de participação vinculada ao Estado (como ocorre com o Orçamento Comunitário Participativo, que será objeto de análise no terceiro capítulo deste trabalho), originando-se exclusivamente da sociedade civil. A intenção de descrever e refletir sobre alguns aspectos deste Movimento cinge-se, portanto, ao resgate de um pouco da experiência ijuicense, noutros tempos, relativa à participação direta da população na decisão e concretização de suas prioridades.

2.1 O Movimento Comunitário de Base de Ijuí

O Movimento Comunitário de Base de Ijuí –MCBI- teve início no ano de 1961, a partir da intenção da então Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul de auxiliar na estruturação de comunidades de base, mediante a construção de uma cultura de participação no Município de Ijuí. O Movimento, impulsionado por professores da Faculdade, então pertencentes à Ordem dos Frades Menores Franciscanos, teve como inspiração a atuação de Francisco de Assis e valores como a dignidade da pessoa humana e a participação, promovida a partir da interação em pequenos grupos.

Mário Osório Marques, um dos frades fundadores da então Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e protagonista do MCBI, atribuiu a este a seguinte definição:

“Um movimento de ideias e ações coordenadas tendo por alvo a **emergência de grupos ativos na vida comunitária**; movimento que **deveria lançar raízes na base, isto é, nas camadas mais numerosas e mais fundamentais da população**; não um movimento de elite, mas movimento popular” (MARQUES, 1984, p. 59, grifo meu).

Como se verifica da descrição formulada pelo autor, a intenção dos sujeitos que impulsionaram o Movimento Comunitário de Base de Ijuí era, essencialmente, tornar os indivíduos protagonistas de suas próprias vidas, auxiliando-os no desenvolvimento da capacidade de detectar e discutir os problemas comunitários, buscando possíveis soluções.

Para tanto, a metodologia utilizada inicialmente foi a reunião de pequenos grupos de pessoas situadas em contextos semelhantes, atingidas por problemas similares, para que, coletivamente, buscassem soluções para estes. Tal metodologia de trabalho, salienta-se, foi cuidadosamente pensada pelos sujeitos que anteriormente haviam participado de um curso, promovido pela Faculdade, sobre “Integração na Comunidade e o Problema da Marginalidade Cultural”. Emergiu daí a noção de que a consolidação de comunidades de base só poderia ocorrer a partir da utilização de formas de trabalho adequadas ao meio, ao contexto prático da vida dos ijuienses.

Argemiro Jacob Brum, também professor da FAFI e idealizador do MCBI, destaca quatro fontes que entende terem sido as que mais fortemente inspiraram o Movimento, direta ou indiretamente. A primeira delas consiste na referência já feita ao trabalho de Francisco de Assis e sua “radical opção de humanidade junto ao povo”, característica dos frades capuchinhos fundadores da Faculdade de Filosofia – transparece, nesse sentido, a necessidade de participar da vida da comunidade local, sem se fechar dentro do âmbito acadêmico. Além disso, Brum aponta, como segundo elemento inspirador do MCBI, as importantes transformações por que passava a igreja católica na época, adotando uma postura mais humanitária e próxima do povo. Cita, como referências dessa transformação, as Encíclicas “Mater et Magistra”³, datada de 1961 e “Populorum Progressio”⁴, de 1967. Tais documentos

³ Tendo como tradução a expressão “mãe e mestra”, o texto do referido documento eclesiástico contém ideias e proposições verdadeiramente avançadas para o contexto histórico, cabendo trazer, como exemplos, os seguintes entendimentos ali expressos: “20. O Estado, cuja razão de ser é a realização do bem comum na ordem temporal, **não pode manter-se ausente do mundo econômico**; deve intervir com o fim de **promover a produção de uma abundância suficiente de bens materiais, "cujo uso é necessário para o exercício da virtude"**; e também para **proteger os direitos de todos os cidadãos, sobretudo dos mais fracos, como são os operários, as mulheres e as crianças**. De igual modo, é dever seu indeclinável contribuir ativamente para melhorar as condições de vida dos operários.(...) 97. Na época moderna, aumentou notavelmente o movimento associativo dos trabalhadores; e foi reconhecido em geral nas disposições jurídicas dos estados e até no plano internacional, especialmente como instrumento de colaboração prestada sobretudo por meio do contrato coletivo. **Não podemos, todavia, deixar de notar como é útil ou até necessário, que a voz dos trabalhadores tenha possibilidade de se fazer ouvir e atender, fora mesmo de cada organismo produtivo, e isto em todos os níveis**.(...) 241. Como já notamos, os homens de hoje aprofundaram e ampliaram muito o conhecimento das leis da natureza, criaram instrumentos para lhe dominarem as forças, produziram e continuam a produzir obras gigantescas e espetaculares. **Mas, no seu empenho de dominar e transformar o mundo exterior, correm o perigo de se esquecerem e se enfraquecerem a si mesmos.**” (grifos meus). O documento pode ser acessado na íntegra em http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_po.html.

⁴ A Encíclica referente ao “progresso dos povos” apresenta o entendimento da Igreja Católica, à época, sobre a necessidade de cooperação entre os povos e a melhoria das condições de desenvolvimento da humanidade. O documento afirma, por exemplo, o entendimento cristão sobre o que seja desenvolvimento – bastante evoluído, diga-se: “14. O desenvolvimento não se reduz a um simples crescimento econômico. **Para ser autêntico, deve ser integral, quer dizer, promover todos os homens e o homem todo**, como justa e vincadamente sublinhou um eminente especialista: **“não aceitamos que o econômico se separe do humano; nem o desenvolvimento, das civilizações em que ele se incluiu**. O que conta para nós, é o homem, cada homem, cada grupo de homens,

contêm, de fato, concepções muito avançadas sobre questões como o desenvolvimento humano, o trabalho, a busca incessante por lucro – característica típica do capitalismo contra a qual a igreja começava a se insurgir -, além de dar orientações sobre como os cristãos deveriam atuar na sociedade. Os outros dois fatores inspiradores do MCBI são de âmbito local, quais sejam, o contexto brasileiro da época e a formação histórica do Município de Ijuí, cujos imigrantes possuíam, segundo o autor, “acentuada tradição comunitária”, devido à diversidade dos movimentos imigratórios. Brum entende, ainda, quanto à realidade brasileira, que “havia uma sede contagiante de informação, conhecimento, cultura e participação do sentido da nossa afirmação como povo e instrumentalização para o exercício da cidadania” (BRUM, 1986, p. 5-6).

Assim, após a formação de diversos grupos de debates (de estudantes, associações de pais e mestres, operários, agricultores, entre outros), realizou-se, em 22 de agosto de 1961, a primeira Assembleia Comunitária, que reuniu estas diferentes coletividades e debateu questões comuns a todas elas. Entre estas, Brum e Marques destacam as ideias de que

“somos uma comunidade: (...) Todos precisamos de todos. Necessitamos ter bem viva a consciência de nossa unidade; perdemos facilmente o senso de nossas responsabilidades concretas: os problemas, por serem de todos, parecem não ser de ninguém. Percebemo-los para sofrê-los; não os percebemos para solucioná-los. (...) Ijuí se caracteriza por seu espírito comunitário: (...) Mas já agora esse espírito comunitário está a arrefecer. A cidade se desenvolve em ritmo acelerado. Existe o perigo de se perder a visão unitária dos diversos setores. (...) Esta Assembleia não é sonho de uma cabeça, nem brotou planejada das páginas dos livros. É o resultado de uma obra comunitária. Amadureceu, aos poucos, dos estudos, da meditação, dos debates de um grupo que, durante meses, se veio reunindo semanalmente para pensar em comum os nossos problemas comuns. (...) Uma organização que não pode nascer feita, mas deve crescer dentro de Ijuí, com as feições de Ijuí. (...) Criamos, apenas, uma frente: a primeira frente do Voluntariado Comunitário. Convocamos a todos os que possam e queiram dedicar à comunidade algumas horas por semana...” (BRUM e MARQUES, 2002, p. 18-20, grifos dos autores).

A Assembleia Comunitária foi, formalmente, o marco inicial do Movimento Comunitário de Base de Ijuí, o qual, nos anos seguintes, arraigou-se nos espaços urbano e rural de Ijuí, através da organização de diferentes grupos de discussão e entidades que se constituíram para, após a identificação dos problemas e proposição de soluções, tomar providências. Pode-se citar, entre estes grupos, grêmios estudantis, a União Municipal dos

até se chegar à humanidade inteira. (...) 43. **O desenvolvimento integral do homem não pode realizar-se sem o desenvolvimento solidário da humanidade.** Dizíamos em Bombaim: "O homem deve encontrar o homem, as nações devem encontrar-se como irmãos e irmãs, como alhos de Deus. Nesta compreensão e amizade mútuas, nesta comunhão sagrada, devemos começar também a trabalhar juntos para construir o futuro comum da humanidade". Por isso, **sugeríamos a busca de meios de organização e de cooperação, concretos e práticos, para pôr em comum os recursos disponíveis e realizar, assim, uma verdadeira comunhão entre todas as nações.**" (grifos meus). Acesso ao documento integral em http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_pvi_enc_26031967_populorum_po.html.

Grêmios Estudantis, Associações de Amigos do Bairro, Círculos de Pais e Mestres, Clubes de Donas de Casa, Cooperativas, grupos de empresários, professores, operários.

Nos anos seguintes, conforme Brum e Marques, houve o fortalecimento do MCBI, sobretudo na zona rural, especialmente no ano de 1962, quando da implementação da Frente Agrária Gaúcha, um “movimento de conscientização e promoção dos agricultores, através da educação de base e do associativismo, em especial da sindicalização rural” (BRUM e MARQUES, 2002, p. 23). Nesse cenário, foram realizadas importantes campanhas de mobilização dos agricultores, dentre as quais se destaca a “campanha de combate à formiga”, um mal que prejudicava o trabalho de grande parte dos produtores rurais.

Em 17/04/1962 aconteceu a Segunda Assembleia Comunitária, de onde se originou – quase um ano após a Primeira Assembleia Comunitária – o nome pelo qual o Movimento ficou reconhecido. A partir de então, o MCBI conquistou importantes espaços de divulgação, debate e conscientização de um número cada vez maior de sujeitos, através de programas de rádio e espaços em jornais de circulação local, tal como o Correio Serrano.

O MCBI fortaleceu-se, também, no espaço urbano, mediante a consolidação das Associações de Amigos de Bairro, cujo número cresceu anualmente. O movimento estudantil também se organizou, tanto dentro das escolas e da Faculdade, quanto externamente, interagindo uns com os outros. O Movimento alcançou até mesmo as crianças, através da organização da “Colmeia Infantil”, em que se organizavam atividades esportivas, culturais, educativas e de lazer, sendo apontado por Brum e Marques (2002) como o elemento mais importante do MCBI no ano de 1965.

É interessante notar que a cultura de participação popular construída com o MCBI enfrentou, a partir de 1964, os empecilhos colocados pelo Golpe Militar, que censurou os movimentos sociais – com ênfase para os sindicatos e o movimento estudantil. Nesse sentido, a Ditadura Militar implicou certo enfraquecimento do Movimento, que passou a depender mais da atuação de indivíduos isolados, ao invés das ações coletivas, de base. Apesar disso, contudo, o MCBI resistiu e teve como resultado a formação de mais de vinte Associações de Bairro, oitenta Núcleos Base na zona rural (contando, cada um, com uma média de 50 a 100 famílias), dos sindicatos de trabalhadores urbanos e o fortalecimento gradual dessas instituições.

Imprescindível destacar a força da relação do MCBI com a Faculdade e a implementação do ensino superior em toda a região. Argemiro Brum, nas comemorações dos 25 anos do Movimento, em 1986, escreveu um pequeno livro intitulado “Uma Experiência Inovadora de Extensão Universitária: Os 25 anos do Movimento Comunitário de Base – Ijuí –

RS”, o que ilustra a dimensão do MCBI como um mecanismo de colaboração do ensino universitário para a melhoria das condições de vida e da instrução educacional da população; como uma forma de inserção da universidade no cotidiano da comunidade a qual pertence.

Frantz (2003) também entende que o Movimento Comunitário de Base está intrinsecamente relacionado com a “identidade e o projeto de implantação do ensino superior na região”. Isso se justifica, em parte, porque os princípios orientadores do Movimento, antes mencionados, foram também orientadores da fundação das instituições de ensino superior, pelos frades capuchinhos da Ordem dos Frades Menores Franciscanos. Em decorrência da formação de caráter humanista, os fundadores da Faculdade de Filosofia tinham a preocupação de instrumentalizar o saber, no sentido de vinculá-lo à realidade social (não transformar o saber acadêmico em elucubrações desvinculadas do interesse prático do homem). Brum (1986), ao lembrar os 25 anos do MCBI, mencionou importantes questões atinentes à relação da Faculdade com a comunidade local, enaltecendo a superação da ideia de que o saber deveria ser *levado, ensinado* às pessoas “ignorantes”. Diferente disso, o MCBI demonstrou, segundo o autor, que a relação do meio universitário com a comunidade local é uma relação de mão dupla, na qual ambas as partes tem contribuições importantes a dar. Afirma que

a irradiação da cultura, através da extensão universitária, era entendida como o esforço/trabalho de levar o saber da Faculdade ao povo ignorante, embutida aí também a **preocupação missionária de ‘salvar’ as pessoas diante do impacto crescente da invasão modernizadora da técnica**. Nos quatro primeiros anos de atividade foi-se descobrindo uma coisa fundamental: o **povo também tem cultura, construída penosamente no dia-a-dia, no trabalho e na ação concreta** (BRUM, 1986, p. 2, grifo meu).

É interessante notar, também, que a orientação e o acompanhamento da produção e evolução desse saber oriundo do cotidiano comunitário foi realizado por uma entidade própria, criada dentro do Centro de Estudos e Pesquisas Sociais da Faculdade de Filosofia, o Instituto de Educação de Base, devido à necessidade de melhor instrumentalização das comunidades de base. Em 1969, com a criação da Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado – dentro da qual estava a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, o instituto passou a ser denominado de Educação Permanente.

O intuito de tal entidade não foi tornar o Movimento dependente da Faculdade – o que, de fato, não aconteceu, já que, através dos cursos promovidos pelo Instituto, as comunidades de base intensificaram sua autonomia e independência -, mas disponibilizar aos grupos vinculados ao MCBI uma assessoria vinculada ao espaço universitário, capaz de auxiliar na constante evolução das discussões e disseminar conhecimentos técnicos capazes de

melhorar a vida das comunidades. Deve-se destacar, entre as atividades realizadas pelo Instituto de Educação Permanente, o levantamento de dados relacionados à qualidade de vida nos espaços urbano e rural do Município de Ijuí, com o propósito de melhor conhecer a realidade social local e analisá-la periodicamente.

A descoberta desse saber produzido na dimensão prática, na dinâmica das relações sociais, foi percebido através da mobilização dos grupos para a solução de seus problemas imediatos (carências de inúmeras ordens, sobretudo estruturais, no aspecto físico), que continham, na verdade, mais do que a resolução do problema prático, a consciência das questões abstratas que neles se manifestam. Entrevistado sobre o MCBI, um dos sujeitos que participou do Movimento através da Associação de Amigos do Bairro Assis Brasil afirma que neste bairro, em muitos lugares sequer as ruas estavam adequadamente abertas, havia problemas com relação à água encanada, poucas residências possuíam energia elétrica.

A constatação de problemas como estes não era exclusiva de alguns bairros, mas comuns a muitas comunidades. Brum analisa a postura das Associações frente a estes problemas, nos seguintes termos:

Resolver problemas comuns, por mais simples que pareçam (água, luz, ruas, escola, lazer, etc.) **não se constitui em um fim em si mesmo**, mas é principalmente um meio para **desenvolver a consciência da própria capacidade – pessoal e do grupo – para cometimentos e transformações mais profundas**. Todo o trabalho e organização se colocam na perspectiva de um **processo educacional e cultural de libertação e promoção humana** a partir dos próprios indivíduos-sujeitos”. (BRUM, 1986, p. 6-7, grifo meu).

É interessante observar, nesse sentido, que as propostas de soluções para os problemas coletivos emergem do próprio grupo e essa é, talvez, a mais importante dimensão do MCBI: a consolidação de práticas de liberdade e solidariedade entre os homens. A busca de soluções dos problemas comuns estruturais traz implícita a evolução da consciência da vida coletiva e da necessidade de atuação de cada sujeito para a melhoria da vida de todos, aspecto que será especificamente abordado no próximo tópico.

2.2 Cultura de participação e Democracia direta

O Movimento Comunitário de Base de Ijuí não consiste numa experiência formal de democracia direta, numa perspectiva institucionalizada. A participação popular ocorreu em espaços não subordinados à esfera governamental, embora as ações do MCBI interferissem, por razões lógicas, nas iniciativas do poder público local.

A organização dos grupos sociais a partir das realidades comuns por eles compartilhadas foi uma estratégia extremamente eficaz para a discussão dos problemas de cada comunidade. A identificação dos sujeitos uns com os outros é determinante para a construção de um sentimento de pertencimento e, conseqüentemente, para a compreensão de que os problemas coletivos são de todos e que, portanto, resolvê-los é também um encargo comum.

O MCBI precisa ser visto como um fenômeno maior do que a extensão universitária, pois, embora tenha através dela iniciado, as entidades organizadas nesse período emergiram da vontade social de discutir os problemas comuns e solucioná-los. Ou seja, deve ser corretamente interpretada a *horizontalidade* da organização do Movimento, que não possuía qualquer estrutura hierárquica ou relação mandamental. A necessidade de incorporar a solidariedade e a liberdade como valores orientadores da ação coletiva foi percebida pelos sujeitos que participavam do Movimento Comunitário de Base, advindo da cultura prática da comunidade. A importância da participação à época do MCBI (especificamente após as reflexões realizadas na Segunda Assembleia Comunitária) foi assim sintetizada por Brum e Marques:

“*Participar* – eis a grande palavra! Tomar parte ativa. Não permitir que os fatos aconteçam a nossa revelia, sem nossa presença e nosso concurso. Não apenas admitir o que é grandioso, não apenas lamentar o que estiver errado, mas participar, **integrar-se nos fatos pela ação**. (...) Mas como participar? Não apenas pelo que é nosso; sobretudo pelo que somos nós, isto é, pela inteligência e liberdade, pelo conhecimento e iniciativa pessoal” (BRUM E MARQUES, 2002, p. 28, grifo meu).

É interessante notar que, inicialmente, com a reunião de grupos específicos para a discussão de problemas localizados, o MCBI causava impactos em questões estruturais, buscando satisfazer as necessidades materiais mais imediatas de determinado grupo, através de seus próprios integrantes. A partir do momento em que tais grupos adquirem um caráter formal (não necessariamente no sentido burocrático, mas na perspectiva de ser uma entidade, e não “apenas” um grupo de pessoas), consolidando as Associações de Amigos de Bairro, os Sindicatos Rurais e Urbanos, os Grêmios Estudantis e, finalmente, o CBI – Conselho de Bairros de Ijuí -, alcançam a legitimidade necessária para pleitear, junto ao poder público, investimentos prioritários – e, nesse sentido, sim, aproximam-se da lógica orientadora do Orçamento Comunitário Participativo, já que a sociedade civil passa a influenciar *diretamente* na destinação dos recursos públicos (embora a administração pública não estivesse vinculada ao atendimento das demandas sociais, como está no OCP, em que o destino de um percentual das verbas públicas é determinado pela população).

O poder social estruturado com o MCBI era pulverizado, independente das instâncias estatais e dos representantes eleitos para a ocupação de cargos políticos. Assim, não se pode classificar o MCBI como uma forma de democracia direta, no sentido de que as decisões estatais não ficavam a ele atreladas, sendo inegável, no entanto, que consistiu numa forma importante de pressão da sociedade civil organizada e de realização de atividades coletivas desvinculadas da administração pública. A relação do Movimento com o Poder Executivo, naturalmente, era significativamente conflituosa, tanto pelos registros de Brum e Marques, quanto pelo que menciona o entrevistado participante do MCBI. A relação da sociedade civil organizada com o poder público municipal consistiu em inúmeras histórias de demandas não atendidas, pretensões da sociedade resistidas pelo Executivo. Brum e Marques afirmam, quanto a isso, que

quando a extensão dos problemas obriga a bater às portas do poder público, a solução geralmente entra em compasso de espera, o que tem, se não impedido, ao menor dificultado maior entusiasmo e dinamismo do Movimento (BRUM E MARQUES, 2002, p. 40).

Em sentido semelhante, o entrevistado participante do MCBI também refere, com relação ao Poder Executivo que, à época do Movimento, embora houvesse diálogo entre o poder público e os núcleos comunitários, o Município nada contribuiu para a realização das atividades propostas pelas Associações de Bairro. O entrevistado afirma, ainda, que entende ter havido uma intervenção gradual do poder público municipal nas organizações de bairro, sobretudo no Conselho de Bairros de Ijuí, que se transformou, posteriormente, na União das Associações de Bairro de Ijuí, existente até os dias de hoje.

Walter Frantz, estudioso do Movimento Comunitário de Base de Ijuí - com o qual teve estreita relação pela atuação, especialmente, junto aos agricultores familiares, através dos núcleos de base - entende que

O discurso [do MCBI] pode ser lido como o anúncio da construção de um **novo espaço de poder, a confrontar-se com outros espaços de poder existentes**, a partir do núcleo acadêmico a ser estruturado. Foi um anúncio da construção de um espaço de poder, na região, **embasado no conhecimento, ao lado dos espaços de poder, embasados na economia e política regional, na tradição ou em outras práticas sociais** (FRANTZ, 2003, grifo meu).

A consolidação de novos espaços de poder e o sucesso das atividades realizadas nessa esfera da “vida coletiva não estatal” levaram a experiência do Movimento Comunitário de Base de Ijuí a outros municípios da região. Isso se deu também em razão da percepção, pelos membros das comunidades de base – sobretudo dos grupos situados na zona rural – que muitas das demandas dos agricultores só poderiam ser atendidas se o trabalho fosse realizado em âmbito local. Foi assim que o MCBI serviu de exemplo e estimulou o aparecimento de

outras experiências comunitárias na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, em municípios como Santa Rosa, Santo Ângelo e Cruz Alta.

A construção de novos espaços de poder é uma questão fundamental que liga a realidade social ijuiense da década de 1960 aos dias de hoje. Esses novos espaços, em ambos os momentos históricos, foram – e tem sido – buscados através da superação da contradição entre Estado e sociedade civil, que se perfaz na ideia de *comunidade*. Pogrebinschi (2008), entende que o Estado moderno institucionalizou a separação entre as esferas *social* e *política*, elemento que serviu para distinguir a modernidade de todas as épocas históricas que lhe antecederam, nas quais a propriedade e a sociedade, bem como entre o homem e seu trabalho, eram indissociáveis. A modernidade, em sentido diametralmente oposto, foi palco da dissociação entre sociedade civil e política, ficando as decisões coletivas – políticas – limitadas à esfera estatal.

A autora afirma que, segundo Karl Marx, é o Estado que deriva da sociedade civil e é também ele que dela se afasta, gerando a cisão entre sociedade e política e, conseqüentemente, uma distinção entre indivíduo e cidadão. Pela lógica dialética, a síntese capaz de solucionar os problemas decorrentes da contradição entre Estado moderno e sociedade civil é a *comunidade*. Entende que

A comunidade é o único conceito **que pode superar a contradição entre o Estado e a sociedade civil**, pois ela **preserva em si mesma tanto o Estado como a sociedade civil e, ao mesmo tempo, faz cessar os dois**. Ou seja, a comunidade é a sociedade civil e o Estado, sem ser, contudo, nenhum dos dois; ela pode ser tanto sociedade civil como Estado em sua forma, pois em seu conteúdo não é nenhum deles. (POGREBINSCHI, 2008, p. 118, grifo meu).

Nesse sentido, existem importantes semelhanças entre a ideia de comunidade supratranscrita e o sentido que lhe atribuiu o Movimento Comunitário de Base de Ijuí, uma vez que, com relação a este, a *comunidade de base* foi o local de discussão dos problemas enfrentados pela coletividade, seguida da proposição de soluções. Foi, portanto, um verdadeiro movimento político, situado em uma esfera desvinculada do Poder Público municipal, em que os sujeitos eram capazes de, pelo simples fato de ostentar a condição de pessoa pertencente a um determinado local, intervir na vida comunitária, propondo ações conjuntas e detectando demandas ainda não levantadas.

Em um dos textos publicados pelo professor Argemiro Jacob Brum, no Jornal Correio Serrano, no ano de 1967, a ideia de comunidade é enaltecida, diante do desejo de que o Movimento Comunitário de Base não fosse algo “feito e imposto de cima”, e sim uma construção forjada na realidade dos bairros, na vida real dos sujeitos. As “necessidades, angústias, anseios, aspirações e ideais” cotidianos conduziram os grupos a construções

complexas e duradouras, capazes de solucionar suas demandas imediatas fortalecer o sentido da relação comunitária.

A pertinência da ideia da comunidade como novo espaço de poder é observada, hoje, devido à crise das instituições tradicionais da democracia moderna (já abordada no primeiro capítulo deste trabalho) e da insuficiência das “pontes” entre a sociedade civil e o Estado para representar e solucionar os anseios da população. O jurista Antônio Carlos Wolkmer entende que o atual contexto da globalização e a crise da representatividade conduzem ao ressurgimento da *comunidade*. O poder local e a participação comunitária são percebidas pelo autor como formas de resistência e oposição às dinâmicas de colonização apresentadas pela sociedade globalizada, capazes de abranger as diferentes demandas sociais (que são inúmeras, devido à heterogeneidade social própria da contemporaneidade), tais como as questões urbanas, ambientais, étnicas, religiosas, estudantis, de gênero, entre outras.

Para Wolkmer,

a comunidade é a instância de subjetividades individuais e coletivas que **envolve um conjunto de valores vinculados às necessidades humanas essenciais**. Por certo, na pluralidade de interações das formas de vida, empregar práticas “comunitárias significa adotar estratégias de ação transformadora com a participação ativa” dos novos sujeitos sociais. (...) Na sequência dessa alternativa pela comunidade, segue-se a **exigência por um processo democrático fundado na “descentralização”, na “participação de base” e na redefinição de cidadania**. (WOLKMER, 2001, p.92, grifo meu).

Nota-se, portanto, que o Movimento Comunitário de Base de Ijuí pode ser observado, mais do que sob a perspectiva de referência histórica, como uma experiência apta a servir de exemplo para a superação da atual crise da democracia representativa. O retorno à noção grega de democracia – direta – e o fortalecimento dos vínculos locais – o ressurgimento da comunidade – orientam, hoje, práticas de participação popular, a exemplo do Orçamento Comunitário Participativo, que será objeto de estudo do próximo capítulo.

O sentido contemporâneo da *comunidade*, semelhante ao que lhe atribuiu o Movimento Comunitário de Base de Ijuí, deve ser, segundo Pogrebinschi (2008, p. 123) capaz de agregar “o universal e o particular, o social e o político, o homem e o cidadão”, superando os dualismos da política e do Estado moderno e assegurando ao homem o lugar de protagonista desse espaço de poder.

3 ORÇAMENTO COMUNITÁRIO PARTICIPATIVO: NOVA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA EM IJUÍ

A terceira parte do presente trabalho se destina à análise de uma recente experiência de democracia direta, qual seja, o Orçamento Comunitário Participativo, iniciado no Município de Ijuí/RS no ano de 2010. O Orçamento Participativo consiste numa política possibilitada, formalmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que previu o exercício do poder políticos não só “em nome do povo”, mas também de forma direta, mediante a participação popular. O OP foi implementado no Município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 1989 e, posteriormente, disseminada em diversos municípios brasileiros mediante a atuação de governos com participação do Partido dos Trabalhadores. Apesar disso, práticas de participação direta da população na definição das prioridades orçamentárias municipais já ocorriam, na década de 1970, mesmo sob o regime militar, nos municípios de Lages, no estado de Santa Catarina, Vila Velha, no Espírito Santo e Pelotas, no Rio Grande do Sul.

O Orçamento Participativo ocorre, em síntese, através da determinação, pela população local, mediante votação direta, de prioridades de investimentos a serem realizados pelo Poder Público. Este, por sua vez, destina uma parcela de seu orçamento anual para os investimentos determinados diretamente pela população. A metodologia utilizada para a escolha dos investimentos prioritários difere em cada município, sendo que a área de abrangência da votação corresponde, por vezes, a um bairro e, outras, a uma região da cidade criada especialmente para a escolha de prioridades.

Destaca-se que o Orçamento Participativo emerge da concepção de esgotamento das práticas formais de participação previstas na democracia representativa como vias capazes de demonstrar a vontade da população, já que os representantes políticos tem, comumente, dificuldade de expor de forma efetiva as demandas dos representados.

No presente trabalho, visa-se apenas a discussão acerca da participação popular, em detrimento de outros aspectos também relevantes para uma análise completa do Orçamento Comunitário Participativo, tais como o cumprimento das decisões tomadas pela coletividade, os valores destinados à participação popular, entre outros.

3.1 O Orçamento Comunitário Participativo no Município de Ijuí

No Município de Ijuí, a prática participativa na elaboração do orçamento público foi implementada no ano de 2010, com a destinação de 4,5 milhões de reais para a execução, no exercício financeiro de 2011, dos investimentos eleitos através do Orçamento Comunitário Participativo - OCP. A gestão responsável por sua implementação é encabeçada pelo Partido Democrático Trabalhista e pelo Partido dos Trabalhadores e integrada, também, pelo Partido Trabalhista Brasileiro.

A metodologia utilizada para escolha das prioridades orçamentárias obedeceu duas distribuições territoriais, sendo votadas obras e serviços por *bairros* da cidade e, também, por regiões previamente definidas pelo Poder Executivo, devido à identidades entre determinados bairros detectadas pelos gestores. Assim, os investimentos foram de duas ordens: 1) localizados em cada bairro e 2) regionalizados (nesse caso, com ênfase para as obras cuja utilização não está adstrita a um pequeno espaço territorial, tais como escolas e postos de saúde).

3.1.1 Olhares da população: observações de Audiência Pública

No dia 23 de setembro de 2011 às 19h, ocorreu, no plenário da Câmara Municipal de Vereadores, audiência pública cujo objetivo era avaliar o Orçamento Comunitário Participativo e iniciar o trabalho de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias⁵ para o ano

⁵ A Lei de Diretrizes Orçamentárias é regulamentada pela Constituição Federal, pelo Decreto Lei 4.320/64 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A realização de audiências públicas para sua elaboração não é discricionariedade da Administração Pública, sendo ato obrigatório para o gestor público. No Município de Ijuí, a discussão sobre os diferentes documentos orçamentários tem ocorrido conjuntamente, através do OCP e do “PPA Participativo”. A Constituição Federal prevê, em seu art. 165: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (...) § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.” Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2005) prevê, no art. 4º: “A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses

de 2012. A audiência contou com a participação de delegados envolvidos nas audiências do Orçamento Comunitário Participativo, realizadas no ano anterior, bem como de representantes das associações de bairros do Município de Ijuí e da União das Associações dos Bairros de Ijuí (UABI) – entidades que, vale lembrar, surgiram com o Movimento Comunitário de Base de Ijuí, na década de 1960, já que a atual UABI originou-se do CBI – Conselho de Bairros de Ijuí.

É possível objetivar, a partir da referida audiência pública, alguns aspectos positivos e outros negativos relativos, especificamente, à participação da população ijuiense, apontando fatores que estimulam a democracia direta, bem como os que constituem importantes empecilhos para a consolidação da cultura de participação.

Entre os aspectos positivos, destacam-se o notório conhecimento da população acerca dos problemas locais, apresentando-os aos representantes do Poder Executivo de forma sistêmica e contextualizada. Além disso, os participantes demonstraram relativo conhecimento sobre procedimentos burocráticos e necessários para o atendimento das demandas apresentadas, o que possibilitou um diálogo coerente, a partir do reconhecimento das limitações legais e burocráticas enfrentadas pelo Poder Público (devido, sobretudo, à consciência de que as obras exigem procedimentos de licitação e que a maioria das demandas não podem ser atendidas imediatamente).

Por outro lado, há uma série de aspectos que dificultam o sucesso do Orçamento Comunitário Participativo enquanto mecanismo de exercício da democracia direta (ou seja, desconsiderando-se os fatores vinculados ao cumprimento das escolhas populares, em si, embora este elemento não esteja dissociado da participação). Compareceram à audiência aproximadamente quarenta pessoas, todos adultos e, em grande maioria (90%, aproximadamente), do sexo masculino. Nesse sentido, nota-se uma participação tímida da população ijuiense, tendo em vista que o Município possui quase 80.000 habitantes. Contribuem, a meu ver, para tal fato, a precariedade da divulgação da Audiência nos meios de comunicação local – que possuía pouco espaço até mesmo na página eletrônica do Poder Executivo – e, evidentemente, a pouca atenção dada à política na sociedade contemporânea (elemento que foi objeto de análise do primeiro capítulo deste trabalho).

previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31; c)(VETADO); d)(VETADO); e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; II -(VETADO); III - (VETADO)”.

Estas são, também, possivelmente, as causas da dificuldade de pluralização da esfera política em âmbito local, dada a homogeneidade social dos participantes: a audiência praticamente não contou com a participação de mulheres e jovens, o que demonstra um aparente desconhecimento das demandas específicas destes públicos ou da descrença dos mesmos quanto à efetividade do OCP. Evidentemente, há que se considerar que os participantes são *representantes* de suas áreas territoriais – as quais são, sim, plurais -, contudo há, entre eles, pouca heterogeneidade.

A homogeneidade do público participante da audiência aponta para a dificuldade de renovação das lideranças locais, bem como para a falta de entusiasmo das novas gerações com a política tradicional – pois, embora o Orçamento Comunitário Participativo consista em uma nova forma de participação política, permanece vinculada a práticas institucionais – à organização estatal -, não sendo uma organização autêntica da sociedade civil, mas sim uma forma de participação criada a partir do poder governamental.

Foi possível observar um significativo descrédito do Poder Público municipal junto aos participantes, em razão do conteúdo dos comentários por eles realizados, bem como pela indignação em razão da inexecução de parte dos investimentos eleitos no ano anterior. Embora os administradores afirmem que os investimentos eleitos pelo Orçamento Comunitário Participativo possuem como prazo de execução o fim do exercício financeiro anual, os representantes da população não acreditam que os mesmos ocorrerão, tendo em vista o transcurso do ano e o fato de que grande parte das obras ainda não foram implementadas.

Há uma dissintonia entre as formas como o Poder Executivo e a sociedade civil, na audiência representada pelos delegados e presidentes das associações de bairros, avaliam o OCP. Isso é ilustrado, inclusive, pela expressão de um dos representantes do Poder Executivo que, ao ouvir as colocações dos participantes e suas reivindicações, disse estar “surpreso”, por entender que o poder público local possui um diálogo verdadeiramente aberto com a comunidade local. Não é, no entanto, o que os participantes entendem, já que cobraram, por exemplo, de outro representante do Poder Executivo, que o mesmo permanecesse no local – quando apenas saudou a população e disse que precisaria se retirar da audiência -, a fim de ouvir as demandas da população. O modo como a audiência terminou também ilustra alguns problemas da relação entre Estado e sociedade civil, no caso prático: a audiência foi suspensa devido a uma discussão entre dois participantes, que conturbou o ato e não foi controlada por nenhum dos presentes, embora estivessem no local diversos representantes do poder público. Ao final, foi dito aos presentes que, diante do ocorrido (e da impossibilidade de prosseguir com a audiência), as questões vinculadas à pauta da reunião (Lei de Diretrizes Orçamentárias

e Orçamento Comunitário Participativo) seriam, agora, debatidas exclusivamente entre a Câmara de Vereadores e o Poder Executivo.

Tais fatos deixam transparecer o desafio que as práticas de democracia direta representam para o Poder Executivo, porquanto exigem novas concepções sobre a Administração Pública e, conseqüentemente, posturas diferentes dos gestores frente à população, que deixa de ser *objeto* das políticas governamentais, passando ao lugar de *sujeito*. Evidentemente, essa passagem não é simples e tranquila, e sim complexa e conflituosa, já que novos interesses – muitas vezes divergentes – são colocados em cena. Isso pode conduzir, inclusive, a uma excessiva fragmentação das demandas, no sentido de que cada um pode enxergar a participação direta como possibilidade de angariar algum benefício individual e, nesse caso, a eleição de prioridades coletivas desvirtuar-se-á. Observa-se, nesse sentido, uma dificuldade significativa dos participantes da audiência em pressionar conjuntamente o poder público, cobrando apenas o atendimento às demandas que pontualmente os interessam e disputando, com outras áreas da cidade, atenção do Poder Executivo – a exemplo das disputas travas entre representantes das áreas urbanas e rurais, em que estes afirmam haver a priorização das demandas da cidade em detrimento das necessidades da população da zona rural.

Finalmente, nota-se, com relação ao término da audiência pública do dia 23/09/2011, que a participação popular parece estar sendo vista como “benevolência” ou “caridade” do poder público para com os cidadãos e que, caso estes não “saibam aproveitar” a oportunidade, lhes será retirada, retornando-se, então à tradição política usual. Tal lógica reproduz a conhecida hierarquia existente entre o Estado e a sociedade civil, após a separação entre as esferas *política* e *social* promovida pela democracia moderna (objeto de análise no capítulo anterior). No entanto, se há prática com a qual a democracia direta precisa romper é o paternalismo, em que pese a força de sua presença nas ações políticas cotidianas.

Os problemas diagnosticados pela observação da audiência pública não são exclusivos do Município de Ijuí, correspondendo, em grande parte, aos apontados pelo sociólogo Luciano Fedozzi ao analisar a implementação do Orçamento Participativo no Município de Porto Alegre, em 1989. O autor afirma, quanto à avaliação do processo, realizada no ano seguinte, que

a primeira experiência de discussão pública do orçamento foi **marcada por uma série de limitações determinadas pelo padrão histórico de gestão autoritária**, que interpõe barreiras burocráticas entre a estrutura do Estado e as classes populares, e por **limites políticos advindos, principalmente, da inexperiência dos próprios atores envolvidos, em que pese a vontade política e o discurso participacionista de todos**. O fato é que a interferência popular na definição da peça orçamentária foi

restrita e, como se verá mais adiante, os **parcos resultados obtidos através desse processo frustraram as expectativas da população** quanto à resposta a suas demandas por obras e serviços. (FEDOZZI, 2000, p. 61, grifos meus).

Nesse sentido, nota-se, a partir da observação da referida audiência, bem como das manifestações de alguns atores envolvidos na organização do Orçamento Participativo, cuja exposição será explorada nos próximos pontos deste trabalho, que os problemas relacionados à participação popular parecem ser recorrentes em diferentes cidades, apesar de suas peculiaridades.

3.1.2 Olhares da gestão

Em entrevista realizada com um dos gestores municipais responsáveis pela implementação do Orçamento Comunitário Participativo, ratificaram-se algumas impressões construídas a partir da Audiência Pública, sendo possível, por outro lado, notar a avaliação que o próprio Poder Público faz acerca do OCP. Vê-se que há, de fato, uma dissintonia entre o que o Poder Executivo entende do processo de participação popular e o que os sujeitos participantes da audiência, bem como os representantes das organizações de bairro dizem sobre este mesmo processo.

É relevante a ideia trazida pelo gestor entrevistado de que a participação popular na questão orçamentária não se restringe à Lei Orçamentária Anual, se estendendo a todos os documentos que integram a estrutura orçamentária do Município de Ijuí, o que inclui o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – os quais devem ser elaborados e executados de forma contextualizada. A participação popular, na opinião do gestor, em todos estes documentos, é interessante tanto pelo aspecto da transparência da Administração Pública, quanto pela eficiência orçamentária, no sentido de que as demandas podem ser diretamente satisfeitas, melhorando a relação entre os recursos despendidos pelo Poder Executivo e os problemas sociais solucionados com a respectiva receita.

A Administração Pública manifesta contentamento com a participação local, mas entende que, embora tenha havido um significativo número de delegados responsáveis pelas escolhas das prioridades locais, é necessário pensar outras formas de participação direta, que utilizem, por exemplo, os meios virtuais (a exemplo das redes sociais ou mesmo “gabinetes digitais”, que já foram criados, por exemplo, em âmbito estadual).

Uma importante dificuldade apontada pelo gestor diz respeito à questão técnica da estruturação orçamentária, referindo que, em 2011, foram reorganizados alguns aspectos da

folha de pagamento de funcionários – elemento que representa o maior gasto do Poder Público – e que, devido a isso, o orçamento ficou comprometido. Essa é uma das razões pelas quais não ocorrerão votações no ano de 2011 para eleição dos investimentos prioritários (que seriam implementados no ano de 2012), além da alegada “prudência para a execução das obras”, tendo em vista que até o mês de outubro de 2011 cerca de 60% das obras haviam sido executadas, consoante informa o gestor. A não execução dos investimentos, manifestada na Audiência Pública por parte da população presente, é explicada, assim, por modificações havidas na organização orçamentária.

Apesar dos problemas relatados, contudo, é notório que a gestão municipal avalia o OCP como um processo “positivo”, “bom” para o aprimoramento da participação social no Município e importante para garantir a eficiência dos gastos públicos (no sentido de efetivamente atender as demandas apresentadas pela população).

3.1.3 A sociedade civil organizada e o Orçamento Comunitário Participativo

Para além das questões observadas na Audiência Pública de avaliação do OCP e das questões manifestadas pelo representante do Poder Executivo entrevistado, devem ser levadas em consideração as opiniões dos agentes envolvidos com o movimento comunitário local – ou seja, as associações de bairro. Isso se mostra relevante inclusive por serem estas entidades, hoje congregadas na União das Associações de Bairros de Ijuí (antigo Conselho de Bairros de Ijuí), uma das mais importantes contribuições do Movimento Comunitário de Base (objeto de estudo do primeiro capítulo deste trabalho).

A UABI foi criada em 2007, pela transformação do Conselho de Bairros de Ijuí, e atualmente é integrada por 33 associações de bairros, as quais continuam sendo gradualmente formadas – a última Associação de Moradores fundada no Município foi a do Centro, em 4 de setembro de 2011. A modificação do nome da entidade ocorreu, segundo o representante da entidade entrevistado, devido a questões burocráticas que impossibilitavam que a o CBI pleiteasse a concessão de patrocínios públicos para suas atividades – o que atualmente é possível, graças à nova configuração da entidade.

A análise de alguns aspectos levantados pelo entrevistado também permitem constatar transformações importantes na lógica da participação social em Ijuí, comparados os anos de 1960 e a experiência do MCBI com a contemporaneidade. É essencial, nesse sentido, situar a atual condição da entidade, a fim de esclarecer o ponto de vista a partir do qual foram fornecidas as informações pelo sujeito entrevistado. De acordo com o integrante da UABI, a

maioria dos presidentes das associações de bairros de Ijuí estão vinculados partidariamente a uma das siglas integrantes do atual governo. Embora se ressalte que tal fator não traz prejuízos para as relações da UABI com o Poder Executivo, é notório que, em qualquer âmbito de poder (até mesmo em se tratando de relações de poder desvinculadas do Estado), a intensidade das reivindicações protagonizadas pelos grupos depende do contexto político que os permeia. Ademais, o atual presidente da entidade mantém-se no cargo desde o ano de 2005, o que aparenta uma possível dificuldade de renovação na coordenação da entidade (cujas razões não cabe aqui questionar, visto que os motivos podem ser tanto de ordem política, quanto estrutural ou econômica, entre outros).

Na ocasião da entrevista, pôde-se observar que a entidade assume uma postura comedida com relação à Administração Pública – e afirma que, em algumas situações, buscam exercer pressão sobre o Poder Executivo, cobrando que as propostas de governo e os acordos com a entidade sejam cumpridos, mas que, de maneira geral, consideram bom o governo atual.

Ilustrativamente, interessa especificar uma situação questionada ao entrevistado, na qual, diante da afirmação de que o OCP não funcionou como deveria e perguntado sobre os possíveis motivos disso, referiu que “o problema é fazer promessas demais”. O contexto da afirmação transparece que, com relação às “promessas” e à impossibilidade de cumpri-las, o entrevistado enxerga o problema mais sob uma ótica governista (de que seria bom não “prometer tanto”, pra não gerar tantas reivindicações) do que de seu lugar de integrante da UABI, com a função de exigir do Poder Executivo a implementação das propostas formuladas.

Finalmente, questionado sobre a expectativa da entidade para as próximas edições do OCP, o entrevistado referiu que a UABI não pretende participar do processo de escolha das prioridades e estruturação do orçamento municipal, devido ao descontentamento com a atuação do poder público na primeira experiência de elaboração conjunta do orçamento – sobretudo em razão da inobservância dos prazos previstos para a implementação das prioridades eleitas.

3.2 Alguns desafios e perspectivas da participação direta

A ideia de participação direta como elemento essencial da democracia apareceu, na sociedade moderna, através da teoria de Jean Jaques Rousseau, a partir do entendimento de que o Estado deveria servir estritamente para cumprir a “vontade geral” da população. Esta

sim deveria ser soberana, e não o governo – que deve se limitar a ser sua expressão. O próprio Rousseau reconheceu, contudo, que a dimensão prática ofereceria uma série de obstáculos ao exercício direto do poder político, especialmente a extensão populacional e territorial.

Otfried Höffe (2005) afirma, quanto à democracia participativa, que a mesma consiste na perfeição da democracia executora de poder (opondo a esta a democracia *legitimadora* do poder, referida neste trabalho como “formal”). Para o autor, o elemento essencial da democracia participativa é a *opinião pública*, de modo que os sujeitos devem constituir-se em atores políticos, envolvidos com as questões públicas de sua comunidade e não meros eleitores periódicos. A participação direta, contudo, não significa necessariamente a oportunidade de voto direto em todas as questões de interesse público.

O sociólogo Immanuel Wallerstein, ao analisar a democracia como regime político em que o povo exerce sua soberania, detecta dois grandes problemas que a participação direta apresenta:

Uma teoria segundo a qual a soberania está nas mãos do povo apresenta dois problemas. Antes de tudo, temos de **saber quem é e onde está o povo**, ou seja, quem são e devem ser os “cidadãos” de um “Estado”. Lembro que o termo central da forma honorífica de tratamento no auge da Revolução Francesa era “*Citoyen*”. Mas é o **“Estado” que divide quem são os “cidadãos” e, de modo particular, quem são os membros plenos da comunidade política**. Mesmo em nossos dias, em parte alguma são todos os residentes de um Estado um cidadão desse Estado, ou um eleitor nesse Estado. O **segundo problema é como se sabe qual é a vontade do povo**. Claro que este último problema é ainda mais difícil do que o primeiro. Não julgo exagero dizer que grande parcela do empreendimento científico histórico e social dos séculos XIX e XX tem sido um vasto **esforço de solução desses dois problemas e que o recurso conceitual essencial que tem sido usado para isso é a ideia da existência de algo chamado sociedade que se acha numa complexa relação, parcialmente simbiótica e parcialmente antagônica, com algo chamado “Estado.”** (WALLERSTEIN, 2006, p. 79-80, grifo meu).

A concepção apresentada por Wallerstein, aplicada à sociedade brasileira – e, especificamente, no âmbito local –, permite constatar que, de fato, a democracia contemporânea ignora uma série de demandas, já que sua dimensão formal – o voto, sobretudo – não é suficiente para manifestar as vontades de toda população. Em que pese a “universalidade” do voto, interesses de sujeitos em idade inferior a 16 anos, por exemplo, tem dificuldade em se manifestar, dada a carência – ou fragilidade – dos mecanismos de participação diferentes da eleição. Nesse sentido, embora a ideia contemporânea de cidadania não mais se fundamente em segregações institucionalizadas, o aspecto material da cidadania e da participação social não condiz com os direitos formalmente garantidos. Ou seja, as noções de igualdade e participação social basilares da democracia não asseguram, efetivamente, a isonomia e o direito à voz de todos os sujeitos. Assim, embora, formalmente, todos sejam cidadãos, o exercício dos direitos continua sendo privilégio de alguns (e os critérios de

segregação, ainda que indiretamente, parecem permanecer os mesmos da realidade grega, quais sejam, a questão racial, a formação acadêmica e a condição econômica). Nesse sentido, é realmente difícil saber qual a “vontade do povo” (principalmente porque não há um único desejo a ser descoberto), bem como delinear quem é o povo *capaz* de expressar sua vontade.

Há outro elemento, levantado por Jorge Wilhelm, que merece destaque: a “reforma” das instituições políticas – e, enfim, do poder político – não exige também uma “reforma da sociedade civil”, refletindo-se sobre qual o papel a ser desempenhado por esta na tomada de decisões e no processo de desenvolvimento social?

O autor afirma que

Embora em seu conjunto a consolidação do Terceiro Setor represente uma ampliação da democracia, a sociedade civil da qual ele nasce, **com a diversidade de objetivos de seus elementos constitutivos, pode apresentar, aqui ou acolá, situações paradoxais, em que o Estado tenha comportamento democrático enquanto elementos ponderáveis da sociedade evidenciem intolerâncias antidemocráticas. A relação entre a chamada sociedade civil e a práxis democrática não é, portanto, mecânica.** Refletindo tal complexidade, passa, por isso, o Terceiro Setor, igualmente, por uma fase de reciclagem, reestruturação, reforma; e, à semelhança do Estado e do mercado, busca qual o seu papel e sua forma de organização e atuação no novo pacto social que se negocia. (WILHEIM, 1999, p. 20, grifo meu).

Ou seja, em que pese a importância da participação social direta na esfera política, sua existência não assegura o bom funcionamento e a “qualidade” do sistema democrático. Isso porque as relações de poder que se estabelecem entre os grupos sociais – e, também, internamente – tendem a autorizar “cooptações” de uns sujeitos por outros, a medida em que as lideranças do grupo, muitas vezes, convencem os demais participantes a pleitear demandas que, na verdade, não se coadunam com seus próprios interesses. No mesmo sentido, pode ser problemática também a relação estabelecida entre a sociedade civil organizada e o Poder Executivo, a medida em que este pode buscar exercer controle sobre aquela. Tal problema aparece na fala do representante da sociedade civil entrevistado para a elaboração deste trabalho (conforme seção anterior) e é também objeto de análise de Fedozzi, no âmbito do Orçamento Participativo no Município de Porto Alegre, em que os Conselhos, embora sendo organizações independentes, tiveram sua organização entendida como uma tarefa do governo, “revelando, na prática, uma noção dogmática que não diferenciava as instâncias Estado/partido/movimentos” (FEDOZZI, 2000, p. 68-69).

O integrante do MCBI também, ao ser questionado sobre as atuais condições da participação política em Ijuí e a intervenção da UABI, também mencionou a relação entre a entidade e o Poder Executivo local como uma dificuldade, no seguintes termos:

Agora, outra coisa: uma coisa, que eu nunca concordo com esse pessoal de hoje, é que eu sempre separei uma coisa da outra [política partidária e a atuação no CBI]. Porque o movimento comunitário é de todos, a religião e o partido político é daquele um, não é? Então, a gente não pode misturar uma coisa com a outra. Quando eu me envolvia em campanha política a primeira coisa que eu fazia era um ofício e entregava pro meu substituto assumir o comando da coisa lá e ia pra política. Porque eu sempre gostei, era apaixonado por isso aí, então eu ia. Então hoje eu vejo assim, com muita tristeza, essa distorção das coisas, a influência política, uma influência oficial.

Além disso, a participação direta apresenta como problema a possibilidade de excessiva fragmentação das demandas sociais – o que implica, de certa forma, uma “despolitização” do espaço público, na medida em que a democracia e a participação social são instrumentos fundamentais para a garantia dos direitos coletivos – ainda que de minorias, mas de *grupos*. Evidentemente, há que se respeitar os direitos individuais, todavia, as reivindicações democráticas precisam assumir um caráter coletivo, sob pena do espaço público se transformar em uma arena de disputas privadas que não interessam aos grupos sociais.

Finalmente, ressalta-se que, embora a participação direta seja uma via importante de ampliação das condições de cidadania dos sujeitos e de eficácia da atuação da Administração Pública, não é possível depositar sobre ela a esperança de solução de todos os problemas que a democracia contemporânea apresenta, uma vez que, como discutido neste trabalho, os vícios da política e do sistema democrático brasileiro decorrem da história política brasileira e de uma longa trajetória de fatores sociais, econômicos e culturais. Consequentemente, tais problemas não serão solucionados repentinamente, pois não há qualquer “modelo” ou “fórmula” capaz de, imediatamente, desenvolver a consciência política de participação e resolver problemas sociais históricos profundamente arraigados. Afinal, como bem refere Höffe (2005, p.132), “as democracias participativas do mundo atual são o resultado de um longo processo evolutivo” e é por isso que o estudo de formas de aprimoramento da democracia e da participação na sociedade brasileira deve ser constante.

CONCLUSÃO

Inicialmente, destaco que os objetivos constantes no projeto da presente pesquisa foram parcialmente alcançados, através da análise das duas experiências de participação social apresentadas nesta monografia – o MCBI e o OCP -, uma vez que, infelizmente, não foi possível realizar entrevistas com sujeitos delegados do OCP (a única entrevista realizada na pesquisa, com membro da sociedade civil, foi com um representante da UABI, o qual enalteceu mais questões referentes à relação entre a entidade e o Poder Executivo do que ao OCP, propriamente dito). Tal intenção ficou prejudicada em razão da inoportunidade de audiências públicas para a elaboração do orçamento municipal do ano de 2012 – de modo que a audiência acompanhada durante a realização deste trabalho limitou-se a avaliar o processo de escolha das prioridades orçamentárias ocorrido no ano de 2010. Apesar disso, contudo, acredito que a análise aqui realizada é válida para a melhor compreensão da organização e história política do Município de Ijuí e do contexto do poder e da participação popular.

A elaboração do presente trabalho conduziu a uma série de reflexões sobre a participação social e o próprio significado da democracia. Primeiramente, é preciso afastar da análise social qualquer dimensão romântica do sistema democrático, como sendo uma forma de governo que possui a justiça social como finalidade e objetivo maior. A consolidação da democracia no século XX (mais importante acontecimento do século, de acordo com Sen, conforme abordado já na introdução deste trabalho) esteve estritamente ligada à capacidade de manutenção da ordem social e de promoção do desenvolvimento econômico através dos mecanismos de mercado. Apesar disso, é também a democracia o sistema político legitimador do estado de bem estar social e, por isso, percebe-se nessa forma política uma possibilidade de ampliação das condições de liberdade, igualdade e cidadania dos sujeitos.

A concretização da democracia participativa exige o desenvolvimento, cada vez mais intenso, de um senso comunitário entre os indivíduos, no sentido de que todos se sintam responsáveis pelas questões comuns, não se contentando com a delegação de poder

formalizada com a eleição. Implica, como refere Höffe (2005, p. 247), uma resistência à “estatização da sociedade”, mediante o reconhecimento de que as questões públicas pertencem à coletividade, e não exclusivamente a seus representantes, ocupantes de cargos públicos. É necessário que ocorra, portanto, uma reintegração da política e da esfera social, com a atribuição de responsabilidades de escolha aos cidadãos, efetivando a ideia de que as pessoas não são mais apenas súditas de um Estado, mas sujeitos titulares de direitos e obrigações perante a coletividade – dentre os quais se encontra, com destaque, o “direito/dever” à participação. Nesse sentido, curiosamente, parece fundamental reincorporar à prática política a dimensão comunitária – adaptando ao contexto político contemporâneo, de certa forma, a ideologia consolidada no Movimento Comunitário de Base de Ijuí: a construção de poder pela população.

Embora a participação social seja encarada, neste trabalho, como algo “bom”, a correspondência entre participação política e ampliação da democracia não é diretamente proporcional, uma vez que o aumento da intervenção social nos processos decisórios não resulta, necessariamente, no aprimoramento da democracia. É o que se observa, por exemplo, em contextos sociais como o do Orçamento Comunitário Participativo, em que a ampliação dos canais de participação não refletiu, automaticamente, uma maior satisfação dos cidadãos para com o Poder Público (tomando como parâmetro apenas as manifestações ocorridas na audiência pública e as questões expostas pelo entrevistado representante da UABI). Ou seja, a população percebe que, em que pese a ampliação da participação, a atuação do Estado não condiz com as escolhas tomadas, ou é ineficiente.

Cabe enaltecer, ainda, que a ideia de legitimação das práticas estatais pela participação social na tomada de decisões (ou seja, a adoção de uma visão exclusivamente instrumental da participação) não se aplica ao Município de Ijuí, em que pese seja este, seu dúvidas, um dos objetivos da Administração Pública com a implementação do OCP. Contudo, as críticas à atuação do Poder Executivo, por parte dos representantes da sociedade civil, demonstram que não há ampliação da legitimação do governo junto à sociedade.

Não se pode analisar a realidade social e política do Município de Ijuí de maneira descontextualizada, de modo que é importante ressaltar que a descrença no sistema político tradicional, no Estado e nos partidos políticos não é elemento específico do local, mas se destaca, sem dúvidas, nas manifestações realizadas na audiência pública e na fala do representante da União das Associações de Bairros de Ijuí. Assim, apesar da história de participação social e da força do Movimento Comunitário de Base, Ijuí não parece apresentar

facilidades de mobilização social e de envolvimento da comunidade, observando-se os resultados da primeira experiência do Orçamento Comunitário Participativo.

Observando-se o OCP, nota-se que uma importante dificuldade para seu sucesso é o comprometimento partidário dos sujeitos envolvidos na UABI com os partidos políticos integrantes da administração municipal, o que reduz o potencial de cobrança da entidade frente ao Poder Executivo. Tal dificuldade, contudo, tampouco é exclusiva da experiência ijuiense de implementação do OCP, já que também em outros municípios (a exemplo de Porto Alegre) há relatos de aproximação exagerada dos gestores e dos representantes da comunidade local, levando à diminuição da eficácia de tal participação social. Assim, ao mesmo tempo em que se entende ser “natural” o envolvimento político partidário dos membros das organizações e movimentos sociais, parece notório que a vinculação dos mesmos com a gestão municipal implica uma limitação significativa na sua possibilidade de ação – não apenas em decorrência dos aspectos práticos, mas, principalmente, em razão da posição assumida pela entidade frente às disputas com o poder público.

A implementação de práticas participativas exige novas posturas da sociedade civil e, também, do poder público, que precisa ser mais dinâmico e atrair os sujeitos à participação, além de se desafiar a ouvir críticas. Nesse sentido, são interessantes as colocações do gestor entrevistado, que faz menção à necessidade de recorrer a formas inovadoras de participação, a fim de que os assuntos de interesse público atraiam a população para discussão e que a política institucional alcance credibilidade.

A relação a ser estabelecida entre o poder público e a sociedade civil precisa ser extremamente equilibrada, a fim de que possa existir diálogo e proximidade entre as duas instâncias, sem haver, contudo, qualquer relação de dependência que comprometa a defesa dos interesses de cada uma das partes. Isso porque a participação social está longe de ser uma prática tranquila e pacífica, já que seu resultado mais imediato é, justamente, o enaltecimento dos conflitos existentes em uma determinada comunidade. Em sentido semelhante, Mário Osório Marques, analisando o MCBI, atentou para a multiplicidade de interesses existentes em uma sociedade e a divergência entre eles, ressaltando, inclusive, que a participação popular é algo que não interessa a todos os setores sociais, indistintamente, já que, não raro, atua em prejuízo de negócios que se facilmente se concretizariam, não fosse pela manifestação da vontade da coletividade. Tais divergências – e a consequente persecução de soluções para as mesmas – são imprescindíveis para o aprimoramento da democracia local e para a retomada da ideia de *comunidade* (considerando o sentido destacado por Wolkmer,

apresentado no segundo capítulo deste trabalho, e a concepção advinda do MCBI de que a comunidade de base é a forma mais eficaz de consolidação do poder do povo).

Finalmente, destaca-se que, embora o MCBI e o OCP, objetos desta análise, possuam diferenças essenciais com relação à constituição, ao contexto histórico e aos objetivos de sua existência, ambos são experiências de empoderamento da população. Nesse sentido, são práticas válidas de reorganização das estruturas de poder – um pela iniciativa da própria sociedade, outro pela iniciativa do Poder Executivo – e possuem, cada uma a seu tempo, relevância social. O Orçamento Comunitário Participativo, se aprimorado nos próximos anos (tanto no que tange à forma de participação quanto à organização do Poder Executivo para efetivamente implementar os projetos entendidos como prioritários pela população), possui condições de ser um instrumento importante de diálogo da administração pública e da comunidade ijuiense, bem como um mecanismo de fiscalização, pela população, da atividade administrativa.

Apesar das dificuldades destacadas, é importante que a participação social e o aprimoramento do sistema democrático sejam percebidos como formas de emancipação humana e busca da liberdade, da igualdade e da consolidação da cidadania – e que, portanto, a sociedade civil e o poder público dela não desistam. Sen e Kliksberg (2010) ressaltam justamente que a democracia, diferente do que geralmente supomos, não é prerrogativa do mundo ocidental e que o viés da participação social se sobrepõe às especificidades do sistema democrático de cada país. Diante disso, embora não possamos ter perspectivas de existência breve de um “Estado global”, é necessário acreditar e perseguir uma “democracia global”, a qual, sim, é viável, desde que a ampliação e o aprimoramento da participação comunitária sejam objetivos coletivos.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BAUMANN, Zigmunt. **O Mal-Estar da Pós-Modernidade**. Trad. Mauro Gama e Cláudia Martinelli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 2011.
- BRASIL. Constituição (2011). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1946.
- BRUM, Argemiro Jacob. **Um Experiência Inovadora de Extensão Universitária: Os 25 anos do Movimento Comunitário de Base – Ijuí – RS**. Ijuí/RS: Livraria Unijuí Editora, 1986.
- BRUM, Argemiro Jacob; MARQUES, Mário Osório. **Uma comunidade em busca de seu caminho**. 2ª ed. rev. e ampl. Ijuí (RS): Ed. Unijuí, 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A democracia necessária**. 2ª ed. Campinas/SP: Papirus, 1985.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- DEMO, Pedro. **Cidadania menor**: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.
- FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia – Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- FRANTZ, Walter. Educação para o cooperativismo: a experiência do Movimento Comunitário de Base de Ijuí. In: SCHNEIDER, José Odelso (org.). **Educação cooperativa e suas práticas**. Brasília, DF: SESCOOP, p. 59-108, 2003.
- HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. Trad. Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIMANA, Amir. **Os dilemas da democracia** - contribuições ao debate. Ijuí, RS: Editora UNIJUI, 1993.

LUCAS, Randolph. **Democracia e participação**. Trad. de Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

MARQUES, Mário Osório. **Universidade Emergente: O ensino superior brasileiro em Ijuí (RS), de 1957 a 1983**. Ijuí (RS): Fidene, 1984.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

POGREBINSCHI, Thamy. A contradição entre o Estado e a Sociedade Civil: Marx e o dilema da modernidade política. In: NOBRE, Renarde Freire (org.). **O poder no pensamento social: Dissonâncias**. Belo Horizonte/MG: Ed. UFMG, 2008, p. 109-123.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho**. Editorial Trotta/Ilsa. Madrid, Espanha; Bogotá, Colômbia, 2009.

SEN, Amartya. **La Democracia como valor universal**. Disponível em: <http://www.istor.cide.edu/archivos/num_4/dossier1.pdf>. Acesso em 24 Jun. 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

_____. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**. Trad. de Jaime A. Clascén e Ephraim F. Alves. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.

_____. **O retorno do actor: ensaio sobre Sociologia**. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1984.

VATICANO. **Encíclica Mater et Magistra**. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_jxiii_enc_15051961_mater_po.html>. Acesso em 26 ago. 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX**. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. Aparecida/SP: Ideias e Letras, 2006.

WILHEIM, Jorge. Por que reformar as instituições. In: PEREIRA, Luiz C. B.; WILHEIM,

Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

WOLKMER, Antônio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. In: Revista Sequência, v. 22, n. 42, 2001. p. 83-98. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/1203-1217-1-PB.pdf>>. Acesso em 29 ago. 2011.