

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RODOLFO DOS SANTOS SILVA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE TRANSFORMAÇÃO DO
ESPAÇO URBANO**

CURITIBA

2017



RODOLFO DOS SANTOS SILVA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE TRANSFORMAÇÃO DO
ESPAÇO URBANO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Olga L. C. De Freitas Firkowski

CURITIBA

2017

S586o Silva, Rodolfo dos Santos
Orçamento participativo como mecanismo de transformação do
espaço urbano / Rodolfo dos Santos Silva. – Curitiba, 2017.
268f. : il. [algumas color.] ; 30 cm.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências da Terra, Programa de Pós-graduação em Geografia, 2017.

Orientadora: Olga L. C. de Freitas Firkowski
Bibliografia: p. 257-268.

1. Urbanização. 2. Orçamento participativo. I. Universidade
Federal do Paraná. II. Firkowski, Olga L. C. de Freitas. III. Título.

CDD: 910.021



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS DA TERRA
Programa de Pós Graduação em GEOGRAFIA
Código CAPES: 40001016035P1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **RODOLFO DOS SANTOS SILVA**, intitulada: "**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE TRANSFORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO**", após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua Aprovação no rito de defesa. A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curtiba, 29 de Setembro de 2017.

OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS FIRKOWSKI
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

ADILAR ANTONIO CIGOLINI
Avaliador Interno (UFPR)

ROSA MARIA MOURA DA SILVA
Avaliador Externo (UFPR)

LUCIANO FEDOZZI
Avaliador Externo (UFRGS)

ANA LÚCIA RODRIGUES
Avaliador Externo (UEM)

Dedico este trabalho à minha mãe Maria Augusta dos Santos Silva e ao meu pai
Raimundo Pereira da Silva (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Ao iniciar os agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para a realização desta Tese o pensamento me levou ao passado, quando ainda não sabia ler, e o encanto pelos livros já se fazia presente através das mãos de minha mãe que, mesmo tendo frequentado apenas um ano de escola, através de leituras dramatizadas, fez seu filho se encantar pelas aventuras contidas nas obras de Monteiro Lobato e de tantos outros livros depois. Mais tarde, vi no esforço de meu pai (*in memoriam*), as dificuldades de toda ordem para colocar três de seus filhos no ginásio, no tempo em que os livros e os materiais escolares representavam um enorme desembolso para um operário ferroviário, semianalfabeto, que considerava fundamental investir na educação dos filhos.

Os agradecimentos são direcionados também aos meus tios João (*in memoriam*) e Ramira, que me ajudaram a traçar o caminho que segui e ao qual me dediquei. À Renata, minha esposa dedicada e carinhosa, que me apresentou os caminhos da geografia e esteve ao meu lado na construção e elaboração dos resultados deste estudo, que soube ter paciência e foi parceira nos momentos mais difíceis. Ao meu filho e minhas netas (Valentina e Carolina), por compreenderem os momentos nos quais foi necessário o pai e avô se afastar para realizar sua pesquisa e escrever.

À Professora Olga Firkowski por ter me aceito como seu orientando, sempre paciente e incentivadora permanente, tornou mais lúcido o caminho a ser percorrido, sempre com rigor ético e científico necessários, durante todo o período de elaboração desta Tese.

Aos professores Rosa Moura e Adilar Cigolini pelos comentários na banca de qualificação e pelos apontamentos que me fizeram refinar o tratamento dado aos objetivos desta Tese.

A todos aqueles que concederam parte de seu precioso tempo para a realização de entrevistas, depoimentos e conversas sobre o Orçamento Participativo, em especial: Luciano Fedozzi (Porto Alegre), Elias Canuto Brandão (Maringá), Igor Catalão (Chapecó) e José Martins (Pinhais), que abriram as portas com indicações preciosas de pessoas, livros, artigos e instituições, essenciais para o resultado desta pesquisa. Também àqueles que abriram as portas para me receber e contribuíram para que eu

tivesse acesso a documentos, fotografias e materiais para o enriquecimento desta pesquisa nos municípios e que não podem ser nominalmente citados neste estudo.

Aos amigos da vida pela compreensão da minha ausência e aos amigos de militância política por terem entendido o meu afastamento das reuniões e atividades. Persistentes, continuam o projeto de transformação e inclusão social aguardando o meu retorno.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Paraná – UFPR, uma universidade pública e gratuita, pelas oportunidades e pelos auxílios que me foram concedidos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo fomento à pesquisa.

Aos colegas do Doutorado e ao Grupo de Estudo e Dinâmicas Metropolitanas – GEDIME, com quem aprendi muito através das leituras, pesquisas, apresentações e debates.

“Enquanto metade da humanidade não come; a outra metade não dorme, com medo da que não come”.

Josué de Castro (Geografia da Fome, 1946)

RESUMO

O processo de urbanização e as transformações do espaço urbano são partes constantes dos percalços que a suplantam para descrever os diferentes fluxos e a ampla rede de relações sociais e culturais existentes na cidade. Esses fluxos criam estruturas espaciais complexas, definidas pelo capital através das decisões de seus agentes econômicos e políticos, favorecendo o acesso à cidade pela propriedade. Esse processo dificulta o acesso à moradia nas proximidades de seu local de trabalho para muitos trabalhadores, obrigando-os a se deslocarem em escalas mais abrangentes, criando uma segregação socioespacial cada vez mais acentuada. Para tanto, torna-se imprescindível a mobilização da população organizada como forma de evitar que os recursos públicos sejam definidos por apenas alguns membros da classe política e econômica. Esta Tese defende que o Orçamento Participativo é um instrumento democrático, utilizado na mobilização da população e nas decisões sobre a aplicação do orçamento público; também é um importante mecanismo de gestão, transformação do espaço urbano e de justiça espacial. Para se chegar a este resultado, foi tomada como base a extensa literatura sobre a ocupação do solo urbano e o papel desempenhado por ele no processo de acumulação de capital e de segregação espacial. Entende-se que, nesse modelo de urbanização, as cidades podem ser representadas como aglomerações de capital e trabalho, e dependem dos resultados das atividades econômicas de acumulação capitalista. Dessa forma, nas grandes cidades a extensão da mancha urbana extrapola os limites prévios e insere em sua dinâmica grandes parcelas da área rural, que valoriza o solo a partir de sua infraestrutura e de sua localização. Isso amplia as dificuldades para que as populações mais pobres tenham acesso à propriedade da terra, o que favorece a criação de uma cidade não inclusiva, segregada residencial e espacialmente. Utilizando pesquisa empírica e embasamento teórico a partir da contribuição de diversos autores, esta Tese destaca a relação entre o pensamento geográfico e as transformações econômicas, políticas e sociais que configuram uma nova realidade socioespacial nas cidades brasileiras, especificamente nos municípios de Porto Alegre – RS, Pinhais – PR, Maringá – PR e Chapecó – SC.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Segregação Residencial e Espacial. Justiça Espacial.

ABSTRACT

The urbanization process and the transformations of urban space are a constant part of the mishaps that have to be overcome to describe the wide network and different flows of social and cultural relations in the city. These flows create complex spatial structures defined by capital through decisions of economic and political agents, favoring access to the city by property. But the access to housing in the workplaces vicinity is hindered to many workers, forcing them to move on a more comprehensive scale, creating a growing sociospatial segregation. To this end, it is essential to mobilize and organize the population as a way to prevent public resources from being defined by some members of the political and economic class. This thesis argues that Participatory Budgeting is an useful democratic tool for integration of people in the decisions of public budget, and also an important mechanism of management, transformation of the urban space and space justice. In order to achieve this objectives, the extensive literature on urban land occupation and the role played by it in the process of capital accumulation and spatial segregation was taken in consideration. It is understood that in this model of urbanization, cities can be represented as agglomerations of capital and labor, depending on results of economic activities and capitalist accumulation. Thus, in large cities the extension of the urban spot goes beyond the original limits and inserts in its dynamics large parcels of the rural area that values the soil from its infrastructure and its location. This extends the difficulties for the poorest populations to have access to land ownership, which favors the creation of a non-inclusive, segregated residential and spatial city. Using the empirical research and theoretical basis from the contribution of several authors, this thesis highlights the relationship between geographic thought and the economic, political and social transformations that configure a new socio-spatial reality in Brazilian cities, specifically in the municipalities of Porto Alegre - RS, Pinhais - PR, Maringá - PR and Chapecó - SC.

Keywords: Participatory budgeting. Residential and spatial segregation. Space Justice.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - REPRESENTAÇÃO DOS PAÍSES, CONTINENTES E REGIÕES COM A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	110
FIGURA 02 - PAÍSES EUROPEUS ONDE SE ESTABELECEU O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO PÚBLICA.....	111
FIGURA 03 - LOTEAMENTOS APROVADOS EXISTENTES EM PINHAIS ATÉ 1960.....	170
FIGURA 04 - LOTEAMENTOS APROVADOS EXISTENTES EM PINHAIS ATÉ 1970.....	170
FIGURA 05 - QUESTIONÁRIO DE PARTICIPAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E PINHAIS.....	178
FIGURA 06 - ÁREA DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO PINHAIS.....	185
FIGURA 07 - DIVISÃO DAS REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E LOCALIZAÇÃO DAS 46 OBRAS E SERVIÇOS DO OP DE MARINGÁ.....	201
FIGURA 08 - DIVISÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CHAPECÓ – SC.....	219

LISTA DE MAPAS

MAPA 01 - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE PORTO ALEGRE.....	125
MAPA 02 - 17 REGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE – RS.....	140
MAPA 03 - DIVISÃO TERRITORIAL DOS BAIROS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE.....	155
MAPA 04 - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE PINHAIS.....	168
MAPA 05 - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ.....	191
MAPA 06 - DIVISÃO DAS REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ.....	198
MAPA 07 - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ.....	216
MAPA 08 - MAIORES CONCENTRAÇÕES POPULACIONAIS E LOCALIZAÇÃO DAS GRANDES AGROINDÚSTRIAS EM CHAPECÓ IBGE, 2010.....	220

LISTA DE FOTOGRAFIAS

FOTO 01 - VISTA PARCIAL DA OCUPAÇÃO NOVO HORIZONTE – REGIÃO DO RESTINGA.....	158
FOTO 02 - CADASTRO DOS MORADORES DA OCUPAÇÃO NOVO HORIZONTE RESTINGA PORTO ALEGRE.....	159
FOTO 03 - HABITAÇÕES DO MCMV NO MORADIAS JERIVÁ I E JERIVÁ II.....	181
FOTO 04 - CASAS DEMOLIDAS DA VILA UNIÃO EM PINHAIS.....	186
FOTO 05 - ASSEMBLEIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MARINGÁ.....	197

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	- QUANTIDADE DE PAÍSES OU REGIÕES COM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNDO.....	106
QUADRO 02	- DEFINIÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNDO.....	115
QUADRO 03	- DEFINIÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO SEGUNDO OS AUTORES.....	120
QUADRO 04	- GESTÃO DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA EM PORTO ALEGRE DE 1989 A 2016.....	134
QUADRO 05	- PRIORIDADES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2013/2014 - PRINCIPAIS INVESTIMENTOS E SERVIÇOS NAS 17 REGIÕES E TEMÁTICAS.....	142
QUADRO 06	- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2014/2015 - PRINCIPAIS INVESTIMENTOS E SERVIÇOS NAS 17 REGIÕES E TEMÁTICAS.....	143
QUADRO 07	- PRIORIDADES INDICADAS PELAS REGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (PMPOA) 1992.....	156
QUADRO 08	- PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO RESTINGA: 2002 A 2014.....	161
QUADRO 09	- GESTÃO DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA EM PINHAIS - 2008 A 2016.....	167
QUADRO 10	- EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E NOS MUNICÍPIOS DE CAMPINA GRANDE DO SUL, COLOMBO, CURITIBA, QUATRO BARRAS, PIRAQUARA, PINHAIS E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS.....	171
QUADRO 11	- CALENDÁRIO DE REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PINHAIS 2009 A 2015.....	174
QUADRO 12	- AS 5 PRIORIDADES MAIS VOTADAS PELA POPULAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – 2009 A 2014.....	176

QUADRO 13 - GESTÃO DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA EM MARINGÁ – 1997 A 2004.....	193
QUADRO 14 - DEMANDAS POPULARES COM RECURSOS DO OP – INFRAESTRUTURA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ.....	202
QUADRO 15 - NÚMERO DE PARTICIPANTES INSCRITOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ ENTRE 2001 E 2004.....	211
QUADRO 16 - DEMANDAS POPULARES COM RECURSOS DO OP – TEMÁTICA DE SAÚDE.....	212
QUADRO 17 - DEMANDAS POPULARES COM RECURSOS DO OP – TEMÁTICA DE EDUCAÇÃO.....	213
QUADRO 18 - DEMANDAS APROVADAS COM RECURSOS DE PARLAMENTARES– TEMÁTICA DE SAÚDE.....	213
QUADRO 19 - GESTÃO DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA EM CHAPECÓ -SC – 1997 A 2004.....	218
QUADRO 20 - PRIORIDADES DEFINIDAS PELAS REGIÕES (PONTUAÇÃO POR ÁREA).....	222
QUADRO 21 - CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES DO ORÇAMENTO DE CHAPECÓ.....	222
QUADRO 22 - COMPARATIVO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS CIDADES SELECIONADAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA, PORTO ALEGRE, MARINGÁ E CHAPECÓ.....	239
QUADRO 23 - COMPARATIVO DAS TRANSFORMAÇÕES ESPACIAIS DO OP....	241

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 - ADOÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 1989 – 2004 – MUNICÍPIOS COM MAIS DE 100.000 HABITANTES.....	136
GRÁFICO 02 - NÚMERO DE PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS DO OP DE 2002 A 2015 NA REGIÃO DO RESTINGA.....	160
GRÁFICO 03 - EVOLUÇÃO DAS DEMANDAS SOLICITADAS NO BAIRRO RESTINGA NO PERÍODO 1990 A 2014.....	162
GRÁFICO 04 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – IDH-M DA REGIÃO DO RESTINGA.....	165
GRÁFICO 05 - PRIORIDADES APRESENTADAS PELO BAIRRO VARGEM GRANDE.....	177
GRÁFICO 06 - AS DEZ PRIORIDADES MAIS VOTADAS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2015.....	179

LISTA DE ORGANOGRAMAS

ORGANOGRAMA 01 - CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE 2014/2015.....	129
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC PAULISTA	- Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul
AI 2	- Ato Institucional nº 2
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	- Banco Nacional de Habitação
BIRD	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAR	- Centros Administrativos Regionais
CEBs	- Comunidades Eclesiais de Base
CF	- Constituição Federal
COFOP	- Coordenação de Organização e Formação do Orçamento Participativo
CNDP	- Comissão Nacional de Debate Público
COHAB-GH	- Companhia de Habitação da Guanabara
COHAPAR	- Companhia de Habitação do Paraná
COMATHAB	- Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação
COMEC	- Coordenadoria da Região Metropolitana de Curitiba
COP	- Conselho do Orçamento Participativo
COTEPLAN	- Coordenadoria Técnica de Planejamento do Orçamento Participativo
CRA	- Coordenação de Relações com a Comunidade
DEM	- Democratas
DEM HAB	- Departamento Municipal de Habitação
ESG	- Escola Superior de Guerra
ESAG	- Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas.
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FROP	- Fórum Regional do Orçamento Participativo
GAPLAN	- Gabinete de Planejamento

GOSOL	- Governança Solidária Local
GPO	- Gabinete de Programação
G7	- Grupo dos sete países mais industrializados do mundo (Alemanha, França, EUA, Grã-Bretanha, Japão, Canadá e Itália)
IAP	- Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INPS	- Instituto Nacional da Previdência Social
IPES	- Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
JK	- Juscelino Kubitschek de Oliveira
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LFR	- Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MARES	- Movimento Amigos do Restinga
MCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MNLM	- Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MMRES	- Movimento de Mulheres do Restinga
MPPC	- Movimento Popular de Participação na Constituinte
MRU	- Movimento de Reforma Urbana
NIRA	- Administração de Recuperação Nacional (<i>National Industrial Recovery Administration</i>)
OBSERVAPOA	- Observatório da Cidade de Porto Alegre
OP	- Orçamento Participativo
OPEP	- Organização dos Países Produtores de Petróleo
ONG	- Organização não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	- Plano de Ação Econômica do Governo
PAN	- Partido dos Aposentados da Nação

PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PC do B	- Partido Comunista do Brasil
PDI	- Plano de Desenvolvimento Integrado
PDS	- Partido Democrático Social
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PDDTC	- Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó
PFL	- Partido da Frente Liberal
PHS	- Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMP	- Prefeitura Municipal de Pinhais
PMM	- Prefeitura Municipal de Maringá
PMN	- Partido da Mobilização Nacional
PMPOA	- Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	- Partido Progressista
PPA	- Plano Plurianual
PPS	- Partido Popular Socialista
PR	- Partido da República
PRB	- Partido Republicano Brasileiro
PROS	- Partido Republicano da Ordem Social
PROSAM	- Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba.
PRP	- Partido Republicano Progressista
PRTB	- Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSB	- Partido Socialista
PSC	- Partido Social Cristão
PSD	- Partido Social Democrático
PSDC	- Partido Social Democrata Cristão
PSL	- Partido Social Liberal
PT	- Partido dos Trabalhadores

PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	- Partido Trabalhista Cristão
PTN	- Partido Trabalhista Nacional
PV	- Partido Verde
RBOP	- Rede Brasileira de Orçamento Participativo
RGF	- Relatórios de Gerenciamento Fiscal
REGIC	- Regiões de Influência das Cidades
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
RREO	- Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária
RS	- Rio Grande do Sul
SINDUSCON	- Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMCPGL	- Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
UAMPA	- União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UDN	- União Democrática Nacional
UNICEF	- <i>United Nations Children's Fund</i> - Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	- <i>United States Agency International Development</i> - Agência internacional de desenvolvimento dos Estados Unidos.
ZEIS	- Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	22
2	GLOBALIZAÇÃO, ESPAÇO, TEMPO E REORGANIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO ESPAÇO URBANO.....	29
2.1	A SUBORDINAÇÃO DO ESPAÇO E DO TEMPO NO MODELO DE GLOBALIZAÇÃO CAPITALISTA.....	29
2.2	A CIDADE E SUAS NOVAS CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS.....	39
2.3	O ESPAÇO E A TRAJETÓRIA DE OCUPAÇÃO E USO DO SOLO URBANO..	55
2.4	PRECIFICAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA TERRA URBANA.....	71
3	O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	81
3.1	A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS	94
3.2	AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO..	102
4	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CIDADES SELECIONADAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO SUL DO BRASIL.....	118
4.1	DAS EXPERIÊNCIAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	118
4.2	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE.....	125
4.2.1	O Orçamento Participativo em Porto Alegre após consecutivas gestões da frente popular.....	137
4.2.2	A região do Restinga e o Orçamento Participativo.....	153
4.3	AS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVA EM PINHAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....	166
4.3.1	O reassentamento das famílias de Pinhais através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).....	182
4.4	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ.....	190
4.4.1	O I Congresso da Cidade de Maringá.....	202
4.4.2	As Contribuições da Participação Popular através do Orçamento Participativo para a Transformação do Espaço Urbano de Maringá.....	209
4.5	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CHAPECÓ.....	214

4.5.1	O I Congresso da Cidade de Chapecó.....	226
4.5.2	O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó.....	228
4.5.3	Do Orçamento Participativo ao “Ouvindo Nosso Bairro”.....	234
4.6	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE GESTÃO PÚBLICA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE PORTO ALEGRE, CURITIBA, MARINGÁ E CHAPECÓ.....	236
4.7	AS DIFERENTES METODOLOGIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS CIDADES ANALISADAS.....	245
4.8	O FUTURO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS ANALISADOS.....	247
5	CONSIDERAÇÕES.....	252
	REFERÊNCIAS.....	257

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no capitalismo é formado por acréscimos espaciais das atividades econômicas e por aglomerações de capital e trabalho, que dependem dos resultados dessas atividades no modelo de produção capitalista. Através de seus diferentes fluxos e de sua ampla rede de relações sociais e culturais a cidade se estabelece, gerando estruturas espaciais complexas por onde transitam o capital e o trabalho. Nas decisões dos agentes econômicos e políticos há um favorecimento do acesso ao espaço urbano pela propriedade, dificultando para alguns o estabelecimento da moradia nas proximidades de seu local de trabalho, obrigando-os a se deslocarem em escalas cada vez mais abrangentes, criando uma segregação socioespacial e acentuando as injustiças espaciais/territoriais.

No espaço urbano convivem diferentes realidades e interesses; nele se instalam as grandes empresas do capital comercial, financeiro e industrial, com poderes para transformar a paisagem e moldá-la, visando a multiplicação do capital. Essas empresas buscam influenciar a elaboração das leis e na execução das obras por parte do Estado, assim como os planos que determinam as localizações das atividades industriais, comerciais, residenciais, de lazer e demais espaços. Quanto maiores forem os investimentos do grande capital em determinados espaços urbanos, maior será o seu poder para exigir do executivo estatal sua contrapartida. Por outro lado, os investimentos realizados nas grandes cidades atraem contingentes populacionais cada vez maiores, que necessitam inserção nesse processo de urbanização, para estabelecerem e construírem a sua vida com dignidade.

O agravante dessas aglomerações está na extensão da mancha urbana que extrapola os limites da cidade, inserindo em sua dinâmica grandes parcelas da área rural, com reflexos sobre a valorização e o uso do solo, a infraestrutura urbana e sua localização, ampliando os conflitos sociais existentes para sua apropriação. Esses conflitos foram estabelecidos ao longo do tempo por um modelo de cidade não inclusiva, segregada residencial e espacialmente.

São decorrentes da ocupação e apropriação do espaço urbano, acentuadas por planejamentos ou formas de gestão, como as primeiras reformas urbanas, baseadas

em um modelo de higienização da cidade até os modernos planos diretores, nos quais as populações mais pobres são excluídas das proximidades dos grandes centros urbanos, através de programas orçamentários municipais que tornam possíveis tais iniciativas.

Portanto, as propostas de participação da população na discussão sobre a forma de gestão dos recursos do município encontram na Constituição Federal de 1988 a fundamentação para tornar a cidade mais inclusiva. Dessa forma, a elaboração e a revisão dos planos diretores – com participação democrática da população e os conselhos de cada área específica – surgem como instrumentos necessário para reduzir os impactos dos problemas gerados por esse modelo de urbanização.

Tal modelo, introduzido pela dinâmica de produção capitalista, reúne diversas formas espaciais que alteram a conformação do espaço a partir de diferentes práticas socioespaciais, originando novas centralidades segmentadas social e funcionalmente. Enquanto isso, têm destaque as organizações populares que buscam transformar em realidade os espaços de poder democrático no âmbito da gestão pública. Essa participação ocorre na contribuição histórica da sociedade organizada, através de movimentos sociais, buscando garantir uma gestão inclusiva na destinação dos recursos públicos e a democratização do espaço urbano.

A Constituição de 1988 é resultado dessa participação, que tem na promulgação do Estatuto da Cidade, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual, no Plano Plurianual e no Orçamento Participativo, instrumentos de gestão pública que visam dar maior transparência à peça orçamentária e ampliar o controle da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos. Neste contexto, desde a primeira experiência (implementada em uma grande cidade como Porto Alegre – RS), o Orçamento Participativo (OP) vem se constituindo como um importante instrumento de gestão pública, com possibilidades para a interferência da população no planejamento e na aplicação dos recursos municipais.

Diante de uma realidade marcada por injustiças espaciais, fomentadas por um modelo de urbanização, é necessária a criação de mecanismos que possibilitem a participação popular nas decisões sobre o direito a cidade; direito que vem sendo, historicamente, subjogado. A implementação de um mecanismo como o OP, a partir de

um processo de democracia, tem sido utilizado para minimizar uma acentuação da desigualdade espacial e propagação da dualidade entre os extremos de um centro dotado de infraestrutura, com serviços públicos e privados e uma periferia desprovida até mesmo de infraestrutura básica.

Dessa forma, apresenta-se como objetivo geral o Orçamento Participativo como um instrumento democrático nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos, e como um importante mecanismo de gestão e transformação do espaço urbano. Busca-se – a partir de uma construção teórica e reunião de diversos estudos, documentos e entrevistas – estabelecer uma relação entre as diferentes experiências de OPs implementadas nos municípios de Porto Alegre-RS, Pinhais-PR, Maringá-PR e Chapecó-SC. Como problemática, discute-se de que forma a mobilização popular e o Orçamento Participativo contribuem para a transformação do espaço urbano nas cidades citadas, que integram regiões metropolitanas do Sul do Brasil.

Para tanto, através de objetivos específicos buscou-se verificar: 1) as alterações provocadas pela nova configuração espacial das cidades como metrópoles ou como importantes polos de suas regiões metropolitanas; 2) a mobilização e participação popular na luta pela democratização dos recursos públicos; e 3) O Orçamento Participativo como transformação do espaço urbano. Partindo do pressuposto de que as relações sociais se concretizam na qualidade das relações espaciais em um momento em que ocorre uma intensificação do processo de urbanização. Esse processo acontece a partir de uma prática socioespacial, que tem relação com a maneira sobre como as pessoas vivem e se apropriam do espaço urbano como elemento constitutivo e fundamental para a sua existência.

Para o desenvolvimento desta Tese foram estabelecidas como hipóteses se o Orçamento Participativo implementado como modelo de gestão: 1) contribuiu para promover alterações no espaço urbano, minimizando os impactos gerados pela reestruturação desses espaços nas cidades selecionadas das Regiões Metropolitanas de Curitiba, Porto Alegre, Maringá e Chapecó; 2) se as cidades que passaram por gestões públicas que aplicaram o Orçamento Participativo proporcionaram à população mecanismos de participação popular que poderiam, de certa forma, alterar a configuração do espaço urbano; e 3) se as demandas por mudanças territoriais

ocasionadas a partir do Orçamento Participativo nas cidades de Porto Alegre, Pinhais, Maringá e Chapecó – encampadas pela sociedade civil organizada e dentre as quais se enquadram os movimentos sociais e as organizações não governamentais – modificaram as condições de moradia na periferia dessas cidades.

Para analisar a participação democrática da população em decisões que implicaram processo de transformação do espaço urbano com a utilização do Orçamento Participativo como prática de gestão pública nos municípios de Porto Alegre, Pinhais, Maringá e Chapecó, utilizou-se a coleta de dados a partir das informações de contagem e estimativas populacionais do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, bem como estudos de documentos e entrevistas com pessoas consideradas fontes primárias, transcrições, relatórios originais de eventos, pesquisas em documentos iconográficos, livros, jornais, revistas, periódicos, artigos, monografias, dissertações e teses, fontes em meio digital (internet) e dados produzidos pelo Observatório das Metrópoles, órgãos estaduais de estatística e economia, secretarias municipais nos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Através de entrevistas semiestruturadas, a pesquisa de campo teve seu início em Pinhais com representantes do setor público e com pessoas dos bairros que participaram das Audiências Públicas do Orçamento Participativo.

A escolha do Município de Pinhais justifica-se a partir de pesquisas já realizadas sobre o processo de participação dos movimentos sociais na construção da identidade do Município, que resultaram na publicação do Livro “Identidade Pinhais”, (SILVA, 2010) e, no ano de 2012, dando continuidade à pesquisa, ocorreu a segunda publicação sobre a construção histórica da emancipação do Município, contada através do Livro “Pinhais 20 anos – fatos e histórias de uma cidade emancipada” (SILVA, 2012), ambos de autoria do autor desta Tese.

A partir de 2009 os gestores municipais, através de Audiências Públicas no município de Pinhais, colocaram em prática o Orçamento Participativo. Em Porto Alegre, Maringá e Chapecó, além de entrevistas com pessoas do setor público e outras que participaram de reuniões, assembleias ou plenárias temáticas do OP, também foram entrevistados membros do Conselho do Orçamento Participativo. As

idades foram escolhidas por estarem inseridas em contextos de região metropolitana e terem colocado como prática de gestão o Orçamento Participativo em, pelo menos, dois mandatos.

Utilizando-se da pesquisa empírica e do embasamento teórico a partir da contribuição de diversos autores, este trabalho foi desenvolvido destacando a relação entre o pensamento geográfico e as transformações econômicas, políticas e sociais que configuram uma nova realidade socioespacial nas cidades brasileiras, especificamente nos municípios pesquisados da região sul do país. Para tanto, o trabalho foi organizado em três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo discute-se a globalização como um grande processo que se impõe, como um modelo que estabelece a subordinação do espaço em relação ao tempo, no qual as demandas e ofertas do mercado prevalecem como ideia dominante sobre todas as configurações espaciais. Assim, os diferentes grupos sociais que convivem em determinados espaços são levados à subordinação de sistemas de comportamentos e consumos que se apresentam como se estivessem à frente no seu tempo.

No espaço urbano convivem diferentes grupos sociais, o que torna mais complexo o seu entendimento, pois distintos interesses geográficos, econômicos, sociais e políticos vivenciam esse processo dinâmico. A sua dinâmica reflete um modelo de cidade que deve ser repensado e recriado a partir do interesse daqueles que realmente o fazem funcionar. Esse repensar pode construir um espaço urbano socialmente compartilhado.

Neste capítulo também é discutido o avanço do neoliberalismo durante a década de 1980, com pretensa imposição de um modelo de Estado que privilegiava um rol de mudanças privatizantes e liberalizantes, tendo o objetivo de criar estruturas espaciais de privilégios que fortalecessem a distinção entre centro e periferia, da escala local à escala global.

Na escala global, as metrópoles possuem um papel fundamental por se caracterizarem por diferenciações socioespaciais, econômicas e políticas que as incluem entre aquelas que receberão os maiores investimentos e de importância não só

regional ou nacional como internacional. Nesse sentido, o Estado passa a ter um papel importante na regulação do comportamento dos agentes e na organização espacial urbana.

Outro tema abordado neste primeiro capítulo é a trajetória e ocupação do solo urbano, onde se consegue reunir as mais diversas áreas e as mais importantes variações e relações socioespaciais, estabelecidas a partir de mediações e negociações, que incluem a valorização fundiária, dado o aumento populacional e escassez de moradia, o processo de segregação e a intensificação dos conflitos sociais e a busca por justiça espacial.

Entre as diversas transformações urbanas realizadas nas cidades brasileiras (dentro de um modelo de urbanização marcado pela segregação territorial) está a luta pela democratização do espaço urbano e aprovação de mecanismos de participação popular, aprovados pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade de 2001.

No segundo capítulo são abordados o processo de urbanização e a participação popular no Brasil, resgatando aspectos históricos das organizações populares contra um processo de urbanização excludente que atingiu as populações mais pobres, nas principais cidades brasileiras, na primeira metade do século XX. A forte repressão vivenciada pelo país nos períodos de ditadura militar e o ressurgimento das mobilizações populares em torno da abertura política, pelo fim da ditadura, eleições diretas para presidente e por nova assembleia constituinte, possibilitaram a criação de mecanismos que tornaram mais democrática e transparente a gestão pública das cidades.

Neste capítulo, também é abordado o Orçamento Participativo como um modelo de gestão pública, colocado em prática pioneiramente pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e apresentado pela ONU e pelo Banco Mundial a diversos países em todos os continentes como uma boa prática de gestão, incentivando a sua implementação. No terceiro capítulo, são apresentados os resultados desta pesquisa sobre o Orçamento Participativo e o processo de democratização na gestão dos recursos públicos nas cidades de Porto Alegre, Pinhais, Maringá e Chapecó. Analisa-se, ainda, como ocorreu o processo de implantação do Orçamento Participativo nessas cidades, como isso contribuiu para alterar a configuração do espaço urbano em cada

uma delas e qual o futuro dos modelos de OPs implementados. Para finalizar o capítulo, há uma síntese dos resultados obtidos e da relação existente entre os modelos de OPs empregados em cada uma das cidades pesquisadas. Após os três próximos capítulos são apresentadas as Considerações finais.

2 GLOBALIZAÇÃO, ESPAÇO, TEMPO E REORGANIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO ESPAÇO URBANO

2.1 A SUBORDINAÇÃO DO ESPAÇO E DO TEMPO NO MODELO DE GLOBALIZAÇÃO CAPITALISTA

Este capítulo busca discutir a globalização e sua tentativa de impor à sua ordem o espaço e o tempo, com impactos sobre o papel das cidades e sua subordinação a esse modelo de internacionalização do capitalismo. Nessa escala global, as metrópoles exercem um poder de atração de investimentos e de grandes contingentes populacionais, estabelecidos através de uma trajetória de mediações e negociações, que acabam por priorizar determinados espaços em detrimento de outros.

Massey (2009) destaca que a globalização não passa de um grande discurso que objetiva convencer a todos de que ela é inevitável. Enfatizada como um processo de internacionalização e integração, a globalização se constitui como um discurso e uma falácia sobre a conformação de espaço e tempo, com implicações sobre a dominação e exclusão social. Estados Unidos e Inglaterra impõem esse discurso, sobrepondo aos países suas diferentes histórias e ocupação do espaço, delineiam um caminho a ser percorrido no espaço e no tempo a esses países, independentemente de os mesmos necessitarem ou não seguirem o mesmo caminho para promover o bem-estar de seus cidadãos.

A imposição de uma cultura, de um modelo a ser seguido, busca integrar os países nesse processo de internacionalização mercadológica, financeira e global no fim da linha, mesmo que tais países não estejam interessados em seguir esse processo. Assim, países do interior do continente africano como o Chade e o Mali, diante de uma narrativa política globalizante, “não têm espaço para contar histórias diferentes, para seguir outro caminho. Eles são consignados a entrar na linha, atrás dos que planejaram a fila”. (MASSEY, 2009, p. 127).

De acordo com Massey (2009) o espaço, em várias conceituações, perdeu poder e importância política em relação ao tempo, apesar do entendimento de que a sociedade é espacial e temporal. Nesse sentido, a forma de conceituar o espaço tem

colocado as populações que ocupam determinados territórios como atrasadas em um determinado tempo, imposto por aqueles que, politicamente, se apresentam como controladores do tempo. Dessa forma, “o espaço foi, muito frequentemente, excluído, ou inadequadamente conceituado em relação à política e ao político, e, por esse motivo, também enfraqueceu nossas concepções de política e do político”. (MASSEY, 2009, p. 47).

Quando se coloca o tempo subordinado ao espaço e aos modelos espaciais, tem-se que o espaço é lugar das conversações e das não conversações, da coerência e da incoerência, local dos encontros e dos não encontros, de vidas que se relacionam ou não, de percepções sobre o novo.

Nesse sentido o espaço tem o papel, através de diferentes temporalidades, de criar novas configurações e novas interações sociais, constituindo novas identidades ao invés das identidades construídas pelo modelo eurocêntrico; é uma maneira de rever e reformular conceitos e identidades a partir da multiplicidade essencial do espacial, evitando a unicidade reguladora de um único caminho histórico. Conforme Massey (2009, p. 136) “o tempo é capaz de representação apenas através de sua subordinação ao espaço e aos modelos espaciais”.

Dessa forma, o modelo temporal que se apropria de um discurso de globalização coloca o espaço subordinado ao tempo, enfatizando a noção de uma espacialidade sem limites, na qual as instituições e corporações do mercado podem transitar livremente. Nesse modelo, há uma sobreposição do capitalismo como ideia dominante sobre todas as configurações espaciais cujas identidades e culturas próprias são percebidas como atrasadas diante de discursos produzidos pela arrogância dos países do norte (ditos “desenvolvidos”), com apoio de determinados países do sul. Há uma imposição sobre um mundo de lugares que, ao mesmo tempo em que reconhecem a espacialidade, buscam destruir qualquer identidade que se mantenha afastada ou não se interesse em assumir as relações de mercado impostas por esse modelo de sequência temporal.

A partir desse discurso, de espaço global sem limites, são impostos aos países do Sul programas estabelecidos em gabinetes de países do Norte de ajustamento de sua política, de sua economia e de suas relações sociais, como prerrogativa para sua

inclusão na trajetória da globalização. Busca-se uma priorização da produção voltada para o mercado externo, em detrimento da produção voltada para atender às suas necessidades internas. Se colocam em prática programas que visam desqualificar qualquer alternativa a esse processo neoliberal excludente, legitimando a existência de um único modelo de desenvolvimento a ser seguido como forma de modernização, apresentado como sendo o caminho inevitável. Aqueles que não aceitarem seguir tal caminho correm o risco de serem esquecidos pela linha do tempo – estabelecida esta pelas principais e mais poderosas agências capitalistas internacionais.

Para Borja (2007) os autores europeus discutem os impactos do processo de globalização nas cidades sob dois prismas diferentes: um que enfatiza a adequação das cidades à globalização e sua inserção nas redes macrorregionais nos moldes do processo de acumulação capitalista; e, outro que, contrariamente, resiste à ideia da globalização e seus efeitos perversos, manifestados no crescimento das populações excluídas e marginalizadas, na perda de identidade dos territórios e na dificuldade de promover um desenvolvimento compatível com a coesão social e sustentabilidade ambiental.

Para Harvey (2005) no discurso da globalização neoliberal está presente a afirmação de que o Estado-Nação vem perdendo importância política e, por isso, tende a desaparecer. Harvey contesta essa afirmação e destaca que o Estado continua tendo um papel fundamental na relação capital-trabalho e na sustentação de um ambiente propício para a expansão do capital, atuando de forma repressiva contra as organizações sindicais de trabalhadores, reprimindo os movimentos operários e criando as bases para a flexibilização das leis de proteção aos trabalhadores, para exploração da terra e do uso do solo, favorecendo a redução dos custos de produção de bens e serviços e a ampliação dos lucros para os capitalistas. O processo de internacionalização do capital e a globalização dos fluxos financeiros fragmentaram o poder do Estado sobre a regulação nacional desses capitais e desses lucros.

Souza (2005) denomina de “fragmentação do tecido sociopolítico-espacial” a forma imposta ao espaço urbano pela globalização. Essa forma de “fragmentação” é muito mais ampla do que apenas um processo de segregação espacial, e acentua as

desigualdades sociais com um modelo econômico-financeiro que concentra riqueza nas mãos de alguns poucos e aumenta a pobreza para muitos.

Para esse autor, a “fragmentação sociopolítico-espacial” “é uma expressão que designa um processo que abrange tanto a formação de enclaves territoriais ilegais, controlados por grupos de criminosos, até o auto-enclausuramento de uma parte crescente da classe média e das elites”. (SOUZA, 2005, p.90).

O processo de globalização fragmenta e coloca em risco as autonomias das nações em relação aos seus projetos, apontando-as como presentes em um estágio de competição pela liderança no processo de internacionalização da economia; as inclui em uma concepção temporal do espaço que reelabora a natureza da diferença, estabelecendo um local na fila do tempo para os países. Essa forma ideológica de pensar a relação espaço e tempo reforça sobremaneira o triunfo da preleção do tempo sobre o espaço, objetivando evitar o debate sobre a multiplicidade essencial do espaço, impondo-se como unicidade, “reduzindo o papel do espaço a um lugar na fila da história” (MASSEY, 2009, p. 108).

Essa globalização sem limites busca descrever o mundo através de imagens de como ele está sendo construído, através de uma geografia imaginativa, sem relação com a sua verdadeira configuração espacial; não estabelece o espaço como dividido, delimitado, com poderes locais e especificidades complexas de serem resolvidas; apresenta um espaço livre e aberto, como se estivesse disponível para ser ocupado por uma prática mercadológica, contemplada por um modo de pensar as espacialidades definidas por um modelo dominante e que legitima a leitura da desigualdade como uma etapa de um fluxo de atraso ou de avanço e que, ao mesmo tempo, legitima a ampliação da pobreza e a concentração de riqueza nos diferentes espaços, perfazendo uma geografia do poder.

Para Harvey (2005), Keynes e Gramsci desenvolveram teorias que buscam explicar o papel do Estado como o responsável pela garantia da hegemonia do capital e a confiança no sistema econômico, com todas as suas nuances e percalços que podem levar à insegurança os investidores. A hegemonia imposta no modelo de globalização engendra uma constelação de grandes, inconsistentes e poderosas imaginações de espaço. Contraditoriamente à percepção de que o espaço se configura como produto

das relações sociais resultantes de práticas materiais efetivas, que o estabelece como passível às mudanças e com múltiplas possibilidades imaginativas de recortes espaciais.

As demandas sociais pressionam os Estados para uma configuração espacial que contemple seus anseios. Por outro lado, os planos governamentais buscam atender às demandas nos espaços urbanos que levem a uma maior racionalidade em detrimento de outros. Para tanto, recursos sociais que deveriam servir aos diversos espaços existentes são utilizados para a criação de espaços infraestruturados e modernizados em relação a outros, o que acarreta uma maior concorrência para obtenção desses espaços. Essa opção provoca a ampliação da quantidade de excluídos e da irracionalidade na utilização dos recursos existentes. Ao mesmo tempo, cria demandas por mão de obra especializada e produz novas irracionalidades. Para Santos (2008, p. 207) “a globalização tem um papel determinante na produção da irracionalidade no uso irracional da máquina urbana”.

Para Santos (2008), quando se apresenta a irracionalidade como processo globalizado tem-se a intenção de atribuí-lo como já consolidado sobre todo o espaço. Há uma associação perversa de relação de imposição ao espacial do capital, do todo, determinado e agenciado historicamente, que se apresenta como uma força externa ameaçadora. Quando se trata de discutir o local, existe uma forte relação com o lugar, o trabalho, a cultura e aqueles que o compõem como as minorias, os excluídos, os pobres, as mulheres.

Há também aqueles lugares onde existe uma forte relação de suas lideranças com as necessidades de transformações apresentadas pelas redes de poder do processo de globalização. Dessa forma, o espaço é resultado de um conjunto de práticas, que se consolidam através de um emaranhado de relações. Essas relações se tornam consistentes a partir de múltiplas negociações, das quais despontam as questões sociais e políticas surgidas de espaços reais, heterogêneos, coetâneos e radicais. Massey (2009, p.167) define o espaço como aquele formado por “uma quantidade de arranjos relacionais e é resultado da existência de uma multiplicidade de trajetórias.”

No conjunto das negociações e articulações para a formação do espaço, compreendido pela desregulação e privatização da cidade, há aqueles que se beneficiam com os discursos empreendidos por aqueles que se apresentam como os propagadores da trajetória do tempo sobre o espaço. Essa classe dominante entende que a globalização e os preceitos neoliberais não trazem o caos para as relações no âmbito das cidades. Pois, o processo de acumulação e concentração de renda – proporcionado por uma política espacial e temporal estabelecida pelo mercado – os mantêm como classe dominante.

Esse processo de globalização é discutido por Sposito (2011) e Wallerstein (2000). Tais autores afirmam que o capitalismo desenvolveu um sistema mundo, que age em dimensões escalares cada vez maiores influenciando as ações dos países de acordo com os interesses econômicos e financeiros das grandes corporações nacionais ou supranacionais. Nesse sistema a atuação dos Estados, seus agentes políticos, suas organizações sociais e empresas privadas, acontece utilizando-se de uma escala em âmbito mundial, facilitando a interferência do global sobre o local.

No sistema mundo há uma disseminação de práticas e valores diferentes daqueles praticados por determinadas sociedades e grupos locais. Tais sociedades e práticas são percebidas como atrasadas no tempo, como entraves no caminho da globalização, que consagra as determinações de um modelo de desenvolvimento econômico e político estabelecido por instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, sobre a implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social.

Esse sistema estabelece um modelo de sociedade ocidental que interfere em termos espaciais e temporais, impondo desde a escala internacional à escala local, ideologicamente noções de justiça, de igualdade, de produção e de acesso ao consumo que não são compatíveis com as formas que vivem e produzem as diferentes sociedades. Essa incompatibilidade é evidenciada pelo não acesso por parte da maioria das pessoas a determinados produtos e processos urbanos, ofertados por esse modelo de globalização que acentua as desigualdades.

De acordo com Sposito (2011) as escalas interferem na dinâmica das cidades, abarcando todos os processos relativos aos interesses daqueles que participam dos arranjos, das dinâmicas de produção de bens e serviços e dos conflitos sociais

existentes, não se restringindo apenas a uma parte do espaço onde estão localizadas as moradias daqueles que possuem menor poder aquisitivo. Por isso, os diversos interesses devem ser percebidos em diferentes escalas para uma análise mais próxima da realidade, tanto em uma escala internacional como numa escala local.

Santos (2008) explica que esse processo de globalização verticaliza as relações entre as cidades e cria uma interdependência, aumentando ainda mais a necessidade da existência de cooperação entre elas. Para esse autor, nessa relação existe uma hierarquia de comando e de obediência a ser seguida, que está na composição do domínio do fazer, do produzir, do controlar as técnicas, os recursos financeiros, as legislações e as forças políticas que estabelecem as novas conformações espaciais. Cria-se uma homogeneização do espaço, estabelecendo novas realidades espaciais e redesenhando mapas de um mesmo território, ampliando a dependência entre cada recorte espacial, referenciado internamente ou externamente a um ponto de poder dominante. Essa referência é desmanteladora dos costumes, tradições e da cultura local quanto maior for o grau de interdependência dos preceitos e legislações das formas distintas de convívio social e de gestão da realidade local.

É na cidade que os conflitos se ampliam, dada a heterogeneidade das diferentes trajetórias e das misturas étnicas e culturais que a tornam espaço de intensas disputas territoriais e por poder, fundadas no discurso neoliberal globalizante. Nas cidades globais ocidentais, onde estão situadas as matrizes das principais corporações e do capital financeiro mundial, os valores do solo urbano não são acessíveis aos trabalhadores das indústrias manufatureiras, aos funcionários públicos e aos trabalhadores dos serviços informais.

Para Massey (2009), em uma cidade como Londres (Inglaterra), nem mesmo as indústrias conseguem arcar com os elevados custos do solo urbano, por isso, a cidade é percebida como produtora de desterritorialização. As transformações a serem realizadas na cidade tornam-se ainda mais difíceis se não levarem em conta as relações e trajetórias complexas existentes que estão em constante mutação, proporcionadas por diferentes compassos que são resultados de uma “multiplicidade, antagonismos e temporalidades contrastantes que são a natureza de todos os lugares” (MASSEY, 2009, p.226).

Ao analisar os contrastes das transformações urbanas, Santos (2008) aponta para a existência de forças centrípetas e forças centrífugas, que agem nas cidades de forma divergente e convergente nos diferentes níveis escalares. As forças centrípetas são forças agregadoras dos diferentes fatores econômicos, políticos e sociais que fazem a interação entre esses fatores no campo, na cidade e entre campo e cidade. Promovem na cidade a busca pela homogeneidade entre os fatores e sua aglutinação, e no campo buscam estabelecer a coesão, acentuada pelo meio técnico-científico.

O meio técnico-científico amplia a quantidade produzida e tem na sua relação com o urbano o escoamento dessa produção, ou pelo menos parte dela. Nesse sentido, há uma divisão interurbana do trabalho, de forma horizontalizada, que reflete na diminuição dos custos de produção por unidade dado o aumento da produção e dos rendimentos alcançados pelos agentes econômicos que buscam gastar os seus recursos na cidade, fortalecendo o comércio e a prestação de serviços locais.

Por outro lado, Santos (2008) afirma que existem forças centrífugas que são fatores de desagregação local, deliberando poderes a um comando central que pode não possuir nenhum vínculo com a localidade. Esse comando tende a reestruturar e normatizar as relações de colaboração e de vínculos comunitários existentes, impondo uma cultura proclamada por fatores e necessidades metropolitanas, de expansão e lucratividade que atende aos interesses das grandes corporações industriais, comerciais e financeiras nacionais e internacionais. Dessa forma, as políticas públicas objetivam, de forma verticalizada, atender certas exigências ditadas pelas grandes metrópoles nacionais ou internacionais.

Harvey (2015) ao analisar o debate sobre a globalização a entende como uma profunda reorganização geográfica do sistema econômico, na busca pela ampliação da velocidade do ritmo de circulação do capital, alterando territorialidades, desterritorializando e reterritorializando. Tudo isso é realizado para encurtar o tempo de acumulação, a partir de um processo de desenvolvimento temporal e desigual.

Esse autor, entende o termo “globalização” como factóide, criado e divulgado pela imprensa a serviço do mercado financeiro. Um discurso muito antigo, que é visto como se fosse inovador e revolucionário e que, de certa forma, não passa “de um

artifício publicitário destinado a tirar o maior proveito possível de um ajuste necessário do sistema financeiro internacional” (HARVEY, 2015, p.80).

Santos (2008) percebe na globalização uma chamada para que os lugares se unam em torno de uma proposta verticalizada, disposta através de uma gama de recursos internacionais proporcionados aos países e regiões mais pobres. Isso visa à garantia da subserviência dos Estados e regiões mais pobres aos propositores dessa nova forma de gestão, que incorpora os valores oriundos de uma política que valoriza o grande capital e desvaloriza as tradições e culturas locais.

Essa forma de gestão faz com que a dimensão espacial da sociedade seja esquecida pelos defensores desse modelo de globalização econômica. Nos debates sobre a globalização, até mesmo seus críticos tendem a não perceber a importância que se deve dar à essa dimensão espacial, pois limitam a discussão a apenas uma de suas partes – a parte econômica – deixando de lado partes que são fundamentais em sua composição como a social, a política, a cultural e a ambiental. Não percebem que “o espaço social é, ao mesmo tempo, um produto das relações sociais, e um condicionador dessas mesmas relações” (SOUZA, 2005, p. 99).

Maricato (2015) destaca que nem todos os indicadores relacionados à cidade foram ruins no capitalismo brasileiro desde 1930. Avanços em algumas áreas específicas, como na saúde e educação e saneamento básico, foram alcançados. No entanto, com a expansão do discurso neoliberal e da globalização, o que mais cresceu nas cidades (especialmente nas grandes cidades) foi o número de pessoas morando em assentamentos irregulares e precários. Efeito negativo causado pelo alto custo do uso do solo urbano, pelo aumento do desemprego e das condições precárias do trabalho informal, redução dos gastos governamentais com políticas sociais e queda no desenvolvimento econômico.

Harvey (2005) afirma que não dá para abandonar a ideia de transformação da sociedade da distribuição, consumo e troca (como propunha Marx), porém também não se pode esquecer que, enquanto isso não ocorre, há que se buscar a justiça territorial. Na percepção contemporânea sobre o que é justo e o que não é justo, Harvey (2005) assevera que há violações dos direitos no mundo capitalista atual. Mesmo que o aparato midiático ideológico capitalista, quando questionado sobre tais violações,

apresente, com altivez, a existência da Declaração de Direitos Humanos promulgada pelas Nações Unidas em 1948. Alguns direitos são supostamente esquecidos por tanta altivez, como o direito ao trabalho e à saúde. Porém, o direito à propriedade, faz-se questão de admiti-lo como um direito inalienável do ser humano.

Cobos e López (2007) destacam que a implantação das políticas neoliberais através do discurso da globalização na América Latina se deu de forma mais selvagem, rápida e profunda do que nos países capitalistas hegemônicos. Esses autores afirmam que as políticas neoliberais provocam alterações substanciais na morfologia urbana, passando de um tipo de cidade estabelecido no século passado para um modelo de cidade-região que aparece como dominante na primeira parte do século XXI.

A formação das cidades-região é um processo observado na última fase do padrão de acumulação de capital com a intervenção estatal, que se define no novo modelo de acumulação neoliberal. Para Orellana (2009), o modelo de desenvolvimento urbano característico da América Latina é um modelo estabelecido pela era da globalização e da urbanização difusa e descontínua, caracterizada pela ampliação dos bens e serviços urbanos, e áreas degradadas e marginalizadas. Uma urbanização regional que pode correr sem crescimento econômico, uma urbanização que gera espaços concisos liderados por shopping centers, parques empresariais ou tecnológicos, bairros fechados e exclusivos ou, conforme denomina Caldeira (2011), enclaves fortificados, grandes autopistas e problemas de deslocamentos dos trabalhadores em função da distância que percorrem e do tempo que levam dos locais de moradia aos lugares de centralidade.

Esse modelo de urbanização requer dos gestores públicos a realização de planejamentos cada vez mais complexos que atendam aos diferentes interesses e conflitos socioespaciais existentes. É nesse contexto que o orçamento público necessita ser um instrumento dinâmico, moderno, inclusivo e participativo, fundamentado nos princípios da democracia e de soberania popular para se adequar às novas configurações espaciais da cidade.

2.2 A CIDADE E SUAS NOVAS CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS

A expansão das cidades proporcionou o desenvolvimento do fenômeno da *metropolização* e da *metapolização*. De acordo com Lecione (2006), Catalão (2010), Moura (2014) e Santos (1990) o fenômeno da metropolização ocorre pelas alterações provocadas em torno de uma grande cidade, a metrópole, que tem como características a extensão territorial e a densidade demográfica, a alta taxa de urbanização e uma inserção internacional. Inicialmente relacionada com a revolução industrialização inglesa, onde surgiu, a metrópole em sua fase contemporânea se insere em uma dinâmica global de acumulação capitalista e como sede das grandes corporações internacionais.

Na definição de François Ascher (1995), na metápole as aglomerações se estabeleceram sobre áreas de descontinuidades territoriais, ampliando o tecido urbano para além das dinâmicas de aglomeração. Para esse autor, a conformação de grandes extensões viárias facilita os fluxos locais, fortalecendo a especulação imobiliária e os interesses fundiários, proporcionando uma configuração geográfica resultante das relações econômicas, políticas e sociais, em espaços de contiguidade e também de não contiguidade, e relacionados a múltiplas formas escalares. No decorrer deste item serão tratados novamente os conceitos de metrópole e metápole.

De acordo com Lefebvre (2001) as cidades são espaços sociais idealizados para o ser humano viver melhor, realizar os seus desejos de liberdade, de expressão e de criação. Porém, na contemporaneidade, as cidades refletem os anseios de grandes e poderosas corporações capitalistas, favorecendo o acúmulo de capital que prevalece sobre os interesses de seus demais habitantes, como os trabalhadores – principalmente os mais pobres e marginalizados – que vivem submissos a uma ordem imposta pelo grande capital.

Para esse autor, a cidade deve ser repensada e reconstruída a partir do interesse daqueles que realmente a fazem funcionar: os trabalhadores, os oprimidos e outros grupos marginalizados que podem construir uma sociedade onde o espaço urbano é socialmente compartilhado.

As diferentes configurações urbanas tornam cada vez mais difíceis as formas de gestão das cidades. A gestão das cidades precisa dar conta de atender aos diversos fenômenos existentes que, no entendimento de Rolnik (2015), Gottdiener (2010), Jorgensen (2010) e Harvey (2005), são provocados por uma acentuação dos interesses de grandes corporações privadas (principalmente as do setor imobiliário) que estão inseridas em uma nova divisão internacional do trabalho. Isso provoca a exclusão da maioria dos moradores das discussões sobre o *como* e *para quem* esse modelo de cidade está sendo construído. A complexidade dos distintos interesses geográficos, econômicos, sociais e políticos envolvidos, reflete e recria o espaço urbano, no qual o Estado tem um papel predominante e atua.

A atuação do Estado provoca determinados espaços segregados na cidade. De um lado, demonstrando a opulência das elites e sua ostentação através dos seus bairros bem estruturados e protegidos. De outro, os bairros pobres e miseráveis, onde vivem os trabalhadores, a marginalização, marcada pela falta de infraestrutura básica, essenciais para uma vida com dignidade, em uma clara evidência de divisão de classes sociais.

Conforme Oliveira (2013), entre as décadas de 1940 e 1970, o modelo de industrialização brasileira, da chamada substituição de importações, desenvolveu-se a partir da oferta de farta mão de obra vinda do campo, que trocou o modo de vida baseado na economia de subsistência da área rural por uma ocupação das periferias urbanas, sem ao menos desfrutar de toda infraestrutura que a cidade dispõe. Conforme descreveram Oliveira (2013) e Maricato (2015), muitos dos que vieram do campo passaram a viver na informalidade tanto em relação ao trabalho como à moradia.

A segregação espacial e falta de moradia levaram esses trabalhadores a ocuparem terrenos na periferia das cidades construindo suas próprias habitações subnormais, conforme denominação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), durante os seus horários de folga ou a noite, em formato de autoconstrução. Para Maricato (2015, p.80) “a maioria da população constrói e edifica as suas casas sem o conhecimento técnico (de engenharia e arquitetura), sem financiamento formal e sem respeito à legislação fundiária, urbanística e edílica”.

Atraídos pelas oportunidades e facilidades que esperam encontrar nos grandes centros urbanos, um dos maiores problemas para os trabalhadores e suas famílias é encontrar uma localidade para morar e viver. Tendo em vista o alto preço da terra e do aluguel para moradia, é na periferia da cidade onde serão encontrados os preços mais acessíveis para a moradia do trabalhador e de sua família. Os loteamentos irregulares, os cortiços, as habitações precárias em assentamentos urbanos ilegais – a maioria deles localizados distantes do centro da cidade – será o destino da maioria desses trabalhadores. Lá, quando não for viver de aluguel, o trabalhador passa a realizar a construção de sua própria moradia, para se colocar à disposição para o trabalho de reprodução do capital.

O formato de autoconstrução, utilizado pelos trabalhadores para edificações de suas casas, de acordo com Maricato (2015) e Oliveira (2013), foi muito utilizado e incentivado como forma de redução do custo da força de trabalho nas cidades no período da expansão da industrialização brasileira, a partir do modelo de substituição de importações. No entendimento de Oliveira (2013), no Brasil, o campo foi o responsável por manter um exército de reserva das cidades. A inserção do país, ainda que tardiamente, na divisão internacional do trabalho capitalista “propiciaria os meios técnicos modernos capazes de fazer ‘queimar etapas’, como os períodos de Vargas e Kubitschek mostraram” (OLIVEIRA, 2013, p.131). Porém, conforme o autor cita, faltou uma aliança entre os trabalhadores do campo e a burguesia brasileira para realização de um projeto emancipacionista, como a realização da reforma agrária e o poder patrimonialista.

Oliveira (2013) ainda destaca que a implementação de um longo período de ditadura militar, entre 1964 e 1985, impediu qualquer possibilidade de superação das condições existentes que poderiam colocar o Brasil em marcha para o desenvolvimento. O governo militar interviu na política, reprimiu os sindicatos e movimentos sociais, forçou a criação de diversas empresas estatais e abriu o mercado ao capital estrangeiro, buscando através do endividamento externo a realização de um modelo de industrialização que demonstrou ser perverso e concentrador de renda.

O fim da ditadura militar levou o país a um período de transição e experimentação de políticas econômicas, ditadas por instituições multilaterais como o

Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que se empenharam na prática de programas neoliberais. Estes tinham como objetivos a privatização, a desregulamentação, a abertura de mercado, redução da presença do Estado na economia, dentre outros. Essas medidas colocaram em risco os postos de trabalho (com o fim da estabilidade de emprego e o aumento da jornada de trabalho), dando vez e voz aos setores empresariais e às grandes corporações, e deixando de lado os movimentos reivindicatórios, considerados de esquerda.

Apesar das dificuldades vivenciadas pelos habitantes da cidade – para encontrar trabalho formal, moradia digna, e se deparar com uma série de problemas relacionados à falta de infraestrutura, de violência, de exclusão, de segregação residencial – o espaço urbano continua sendo o lugar da reprodução da força de trabalho e do capital, assim como, cada vez mais, das injustiças espaciais.

Para Harvey (2009), essas injustiças se intensificam pela necessidade de acumulação de capital, pois diariamente os capitalistas, ao perceberem o esgotamento de uma determinada fonte de expansão de seu capital, buscam novas formas de aplicar o seu excedente, fazendo valer seu poder sobre o Estado, cujo papel de suas políticas econômicas é encontrar o caminho para a multiplicação desses excedentes.

Para Maricato (2005), com o grande deslocamento populacional ocorrido entre as décadas de 1960 e 1980 para os maiores centros urbanos no Brasil, percebeu-se que o preço da terra não estava relacionado apenas à oferta e à demanda, mas também ao esgotamento das terras urbanas diante dos limites estabelecidos. Para essa autora, os planejadores urbanos acreditavam em um modelo de cidade ideal, construída sob a lógica do capitalismo de mercado, destinando as áreas de maior infraestrutura aos incorporadores e produtores imobiliários e às classes mais abastadas. Para isso, foi criada toda uma legislação que ampara os zoneamentos urbanos, especificando onde os moradores da cidade deverão morar, produzir, vender e consumir.

Conforme Gottdiener (2010) e Jorgensen (1997) apontam, os melhores espaços residenciais serão reservados e protegidos contra qualquer tipo de invasores. Para preservar os espaços mais valorizados, barreiras invisíveis legalizadas terão o papel de evitar que bairros populares e ocupações irregulares venham a surgir nas

áreas ocupadas por aqueles de maior poder econômico, prevalecendo o que Lefebvre (2013) denomina de *injustiça espacial* e Harvey (2015) de *injustiça territorial*. Esse modelo de planejamento urbano destacado pelos autores pode ser constatado através desta pesquisa no Município de Porto Alegre, quando da remoção dos moradores que habitavam cortiços e favelas no centro da cidade para o Bairro Restinga.

Dentro desse modelo de planejamento urbano muitas das remoções ocorrem de forma forçada, como no caso de muitos dos moradores da Vila União, no município de Pinhais. No Município de Maringá, a responsabilidade coube à Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, que reservou áreas para moradias dos mais pobres em regiões distanciadas do centro, nos limites com outros municípios. Isso também pode ser percebido no Município de Chapecó, quando da instalação do plano de urbanização em xadrez implementado pela Empresa Colonizadora Bertaso, que instalou os caboclos e índios pobres bem longe do centro da cidade, após a Vila Passos dos Índios.

Harvey (2015) descreve as transformações das cidades de acordo com as ações de um conjunto de forças econômicas, políticas e sociais que estão dispostas a compor uma aliança para garantir seus interesses. Na transformação do espaço urbano construído e da paisagem transformada por um conjunto de capitalistas, agrada determinado seguimento e desagrada outro, pois os donos de loteamentos podem não estar de acordo com o projeto de construção do conjunto de capitalistas imobiliários e os interesses desses dois grupos podem divergir dos interesses dos industriais.

Tudo isso demonstra que nem sempre o capital está em harmonia e alguns desses grupos capitalistas ficarão de fora da partilha dos recursos da cidade, ou poderão ficar com menos do que esperavam. Para Maricato (2015), os capitais imobiliários de construção pesada e de edificações (assim como os das incorporadoras, do mercado financeiro, e também os proprietários de terras) possuem fortes interesses na produção do espaço urbano para alcançar maiores ganhos de produtividade, lucratividade, aluguéis ou juros através do controle do excedente de capital gerado pela cidade e sob a gestão do Estado.

De acordo com Harvey (2009), nessa busca por formas de acumulação de capital, é essencial que as grandes cidades encontrem novos caminhos para ampliar

as suas receitas. Muitas vezes, isso pode ocorrer com a ajuda de investidores bancários que angariam recursos para os projetos de expansão capitalista, aumentando seus investimentos e endividamento, mesmo que essa atitude possa comprometer receitas futuras. Ao se envolver na criação de um bom clima de negócios, as cidades devem adotar um novo sistema de governança, ditado pelo mundo dos negócios e pelas instituições multilaterais.

Havendo conflito entre a melhoria na qualidade de vida da população e o clima de negócios, a manutenção do clima de negócios é essencial para que a economia tenha um bom desempenho e, junto com ela, também os demais setores da cidade. Mas na verdade, conforme Harvey (2009, p.8), “a abertura das portas aos livres fluxos financeiros mais facilmente cria um tsunami especulativo que se quebra sobre a paisagem econômica destruindo todos os barcos (como no Leste e Sudeste da Ásia em 1997-8 ou na Argentina em 2001) e, ao se retirar, deixa para trás cenas de total devastação social.”

Nesse processo de acumulação capitalista atual, no Brasil, os bancos de fomento têm realizado investimentos de grande porte e construção de moradias, transformando a paisagem em diversos cantos do país e principalmente nas cidades. Porém, apesar de favorecer determinados setores da economia local e regional, esses investimentos têm sido concretizados, conforme Maricato (2015), em desacordo com qualquer tipo de planejamento urbanístico, demonstrando um desconhecimento sobre a realidade das cidades ou regiões e do ambiente construído por tais investimentos, o que de acordo com a autora representa um analfabetismo urbanístico geográfico.

Esse impacto das transformações causadas pelos excedentes de produção capitalista no meio urbano atinge a todos e deixa marcas sobre aqueles que vivem na cidade, através de planejamentos que excluem e segregam espacial e geograficamente. De acordo com Harvey (2009), deixa marcas de injustiças territoriais, removendo favelas para que as mesmas venham a reaparecer em outro espaço por onde se estender a mancha urbana da cidade. “O problema desse capital excedente é que ele não se extingue sob o capitalismo, ele tem apenas soluções temporárias, mas com grandes impactos irreversíveis sobre a vida urbana (os boulevards de Haussmann dominam Paris até hoje)” (HARVEY, 2009, p.11).

De acordo com Oliveira (2013) esse processo de urbanização que concilia interesses do setor industrial com o Estado e os demais setores da economia capitalista brasileira, principalmente com o setor rural, ocorre desde a década de 1950. Para isso, a ampliação do excedente de capital na cidade se tornou possível sob o sacrifício do setor agrícola e principalmente dos trabalhadores rurais, cuja produção e mão de obra foram mantidas a preços inferiores aos de seus custos.

Durante muitos anos o Estado permitiu que os benefícios da legislação trabalhista não fossem estendidos aos trabalhadores da área rural, tendo em vista a produção a custos mais baixos de produtos para manutenção daqueles que viviam na cidade. Oliveira (2006) aponta, ainda, que esse processo permitiu um tratamento discriminatório e até confiscatório sobre o setor agrícola, pois enquanto o mercado urbano se desenvolvia esse setor mantinha seu modo de acumulação primitivo combinado com novas relações de produção.

Além da redução nos custos dos alimentos (objetivando manter os custos baixos da mão de obra) Oliveira (2006) acentua que os trabalhadores urbanos desenvolveram formas de sobreviver na cidade através de uma economia de subsistência mantida por aquisição de produtos no mercado informal. Através de compras a crédito informal, marcados no caderno do dono do bar ou do mercadinho do bairro, os trabalhadores vão se mantendo. Também realizam a autoconstrução, realizadas nos finais de semana ou no final do dia entrando para a noite, utilizando do seu horário de descanso para garantir a sua própria moradia.

Para esse autor, boa parte desses trabalhadores são operários do setor da construção civil: um dos setores que proporcionalmente mais ganhos concebem aos capitalistas. Sob o ponto de vista de Marx (1988), isso demonstra a extração de mais-valia. Como teoriza Maricato (2015, p.26) “esta prática (da autoconstrução das casas) contribuiu para a acumulação capitalista durante todo período de industrialização no Brasil, particularmente de 1940 a 1980, quando o país cresceu a taxas aproximadas de 7% ao ano, e o processo de urbanização cresceu 5,5% ao ano (IBGE).”

Essa urbanização não se deu de forma paritária em todo o país. Ao enfatizar o crescimento das cidades, Harvey (2009) ressalta que ocorreu um desenvolvimento desigual das cidades, estabelecido por diferentes modelos de cidades dentro de uma

mesma cidade, nos quais estão presentes diversos microestados inseridos em fortificações que fragmentam o espaço urbano. Essas fortificações, equipadas com todo tipo de infraestrutura e serviços – como guarda armada privada percorrendo as ruas por 24 horas, sistema de câmeras em todos os cantos, quadras de tênis, campos de golfe, amplas áreas de lazer com piscinas – contrastam com os bairros mais pobres, que em muitos casos necessitam disputar uma única fonte de água oferecida pelo poder público.

Os bairros pobres também convivem com a falta de saneamento básico, seus moradores compartilham a luz elétrica esticada através de rabichos puxados ilegalmente dos postes da rua e nas casas autoconstruídas onde convivem, quase sempre, mais de uma família. De acordo com Harvey (2009, p.8), “cada fragmento parece viver e funcionar autonomamente, segurando firme aquilo que se conseguiu agarrar na luta diária pela sobrevivência”.

Na concepção de Soja (2009) esse modelo de urbanização fortalece o sistema de desigualdade e injustiça espacial porque as decisões sobre a alocação de recursos em uma economia capitalista tendem a beneficiar os mais ricos em detrimento dos mais pobres. Entendendo que ao alocar equipamentos públicos (posto de saúde, hospitais, remédios, centro de atendimento infantil, escolas e universidades) de boa qualidade e infraestrutura (saneamento básico, moradia, energia elétrica, água tratada e transporte público) para os bairros mais pobres, o Estado favorece a distribuição de renda. Assim, os habitantes desses bairros poderão disponibilizar menor parcela de sua renda para arcar com tais custos, e contarão com um montante maior para pagar outras despesas necessárias para a sua sobrevivência e de sua família.

Para Harvey (2009) o avanço neoliberal a partir de meados dos anos de 1980 teve como objetivo fazer da cidade um bom ambiente de negócios. Isso foi acompanhado por um processo de financeirização e de alterações em seus pilares estruturantes, puxado por um modelo de privatização, de requalificação da mão de obra e da saída do poder público da provisão social, com abertura aos fluxos financeiros globais que se alastrou por todo o planeta. Dessa maneira, intensificou o desenvolvimento geográfico desigual, dado ao conflito desenfreado estabelecido pela

absorção desses fluxos excedentes de capitais globais, que contrastaram com as favelas que proliferaram.

Para Soja (2009) a organização política atende a interesses voltados à produção do espaço como valor de troca e não como valor de uso, o que representa uma fonte poderosa de injustiça espacial. Sendo assim, a terra urbana, para determinados grupos, representa uma mercadoria que precisa ser transformada em juros, aluguéis e rendimentos crescentes, transformando o espaço urbano em um grande negócio. Além de ser um instrumento fundamental de poder e controle sobre os recursos que serão distribuídos, conforme os resultados eleitorais obtidos no município, essa organização política da cidade institucionaliza o *apartheid* territorial e a segregação residencial.

A multiplicação de estruturas que privilegiam determinados espaços urbanos, conforme Gottdiener (2010), eleva a renda fundiária, que tem seu preço ampliado pelo valor agregado dos investimentos privados ou públicos realizados no seu entorno. A construção de uma praça ou um parque com espaços para lazer e práticas esportivas, um posto de saúde, um shopping center ou uma escola, atribuem nova valorização ao espaço urbano. A ocupação e a construção no espaço urbano dependem da legislação, que é fundamental para beneficiar determinados bairros ou localidades e, como consequência, os imóveis.

Soja (2009) afirma que a aplicação dos investimentos públicos provoca disputas entre os diversos setores interessados em auferir rendimentos com a realização de obras públicas. Esses investimentos valorizam até mesmo uma residência situada em uma área de ocupação irregular. Antecipar informações ou até mesmo influenciar o local onde tais obras serão realizadas é essencial para os capitalistas urbanos. Nos escritos desse autor, colocar em ação a máquina de pressão sobre o poder público (através de lobbies de convencimento) faz parte da estratégia para criar estruturas espaciais de privilégio, que fortalecem a distinção entre centro e periferia, da escala local à escala global.

A valorização dos imóveis na cidade tem sido o grande problema para os trabalhadores que desejam possuir e morar em sua habitação, enquanto o capital tem como objetivo transformar os imóveis da cidade em mercadoria. Dessa forma, toda e

qualquer obra que venha agregar valor aos imóveis desperta o desejo de lucro do capital imobiliário e incorporador. Para Maricato (2015, p.25) “até mesmo uma casa precária em uma favela se valoriza com as vantagens crescentes de localização e pode propiciar ao seu dono rendimento com aluguel”.

Apesar de reconhecer a predominância do capital na constituição da cidade, Lefebvre (2001) entende que os trabalhadores, os marginalizados e todos aqueles que usufruem do espaço urbano, tem direito à cidade. São esses que conhecem a realidade, sentem as necessidades e conseguem perceber como esse espaço é socialmente constituído e utilizado, e capazes de decidir como esse espaço deve ser transformado para atender a todos. Por isso, todos devem participar das decisões e transformar completamente as relações sociais.

Para Lefebvre (2001) as cidades, da forma como são constituídas (principalmente as metrópoles), favorecem a predominância do espaço privado sobre o espaço público. Assim, o espaço público, onde as pessoas de todas as cores e raças poderiam se encontrar, passou a ser restrito, fortalecendo o aumento da individualidade e dos problemas sociais. Para esse autor, o correto seria que todas as pessoas – principalmente os pobres e excluídos – deveriam decidir sobre os espaços que representam suas necessidades e interesses, dimensão ao mesmo tempo necessária e constitutiva da governabilidade. Para Lefebvre (2001), as cidades são vistas como espaços adequados para resolver as questões econômicas, sociais, políticas, ambientais, que a cada momento são mais evidenciadas nas transformações urbanas ocorridas no capitalismo contemporâneo.

Essas transformações urbanas, decorrentes de uma nova etapa de organização da sociedade, estão ligadas aos diferentes aspectos políticos, geográficos e de negócios da mundialização, que caminham a passos largos para uma cobertura quase planetária. Isso vem ocorrendo graças à revolução dos transportes e da comunicação, com consequências territoriais, permitindo maior deslocamento dos capitais e decisões políticas nacionais de privatizações de empresas. Essas transformações deixam desprotegidos determinados mercados que, influenciados por um sistema de trocas comerciais, substituem progressivamente o produto nacional por uma produção transnacional, favorecendo alguns espaços geográficos que são lugares

selecionados para a implantação das atividades econômicas. Para Ascher (1995), esses lugares são as metrópoles.

As metrópoles são marcadas pela concentração das camadas da população mais abastadas, principalmente nas áreas centrais e nas localidades já ocupadas massivamente por categorias afortunadas. Também, pela segregação social que se desenvolve na outra extremidade, vivenciada por uma população menos abastada e ocupante de grandes conjuntos habitacionais, muitos deles com pouca infraestrutura e distantes das localidades centrais. “As metrópoles se caracterizam por diferenciações sócio-espaciais mais marcantes que as das outras cidades” (ASCHER, 2012, p.24).

Para estabelecer a amplitude do papel desempenhado pela metrópole Ascher (1995) estabelece o conceito de Metápole. Um conceito difuso, uma camada de interesses que se ampliam em uma escala maior, como também são amplas as dificuldades de gestão que possam contemplar os diversos interesses envolvidos, acentuando as injustiças sociais e espaciais.

As dificuldades de gestão se ampliam com a configuração do espaço urbano como lugar com maiores vantagens para investimentos, produção, recriação, residência e de interesses divergentes. A “coisa pública” se vê ameaçada pelo papel gravitante que exercem sobre a governabilidade das cidades as classes diretivas. Essas classes podem escolher arbitrariamente e com total liberdade onde residir e inclusive pagar seus impostos, formas utilizadas pelos negócios privados que emergem alterando a morfologia das novas formas de urbanização e civilizações.

Para Souza (2005), as cidades podem ser percebidas como máquinas que promovem o crescimento mas, ao mesmo tempo (e contraditoriamente), fomentam as desigualdades e concentram renda, gerando ilhas de prosperidade em meio a um oceano de dificuldades, problemas sociais, ampliação da violência, de mobilidade e impactos ambientais. Avanços em direção a conquistas econômicas e sociais por parte da sociedade podem ser buscadas, resultado em grande medida alcançado pelas políticas locais, fruto de batalhas entre distintas frações sociais de acordo com uma lógica de mercado, avaliados pela gestão dos governos regionais e urbanos.

No entendimento de Sposito (2011), a diferenciação espacial reflete sobre a gestão pública. Para essa autora, a diferenciação espacial envolve todas as cidades

desde o princípio da urbanização, sempre ocorrendo uma divisão social do trabalho e uma divisão territorial do trabalho, conjugando interações espaciais entre a cidade que congregava o poder político, o comércio e a sua área rural. Por existirem dificuldades de locomoção e comunicação com outras localidades, devido a diversos fatores (como a ausência de meios de transportes e estradas em bom estado de tráfego), a influência das cidades se restringia a um pequeno espaço territorial. Conforme afirma Lencioni (2008, p.125) “muitas das cidades, de um mesmo período histórico, não chegaram sequer a tomar conhecimento da existência de outras”.

Na cidade a ampliação da divisão do trabalho leva a uma socialização capitalista marcada pelo domínio dos valores de troca. A expansão da urbanização e a maior importância do fenômeno urbano servem, hoje, de base para mais racionalização, que é tanto mais presente quanto maiores forem a articulação com o campo tecnicizado e modernizado e mais complexas as interdependências entre as cidades. (SANTOS, 2008, p. 306)

Para Souza (2005), uma cidade apresenta grande diversidade de espaços de acordo com sua atividade predominante. Ela é dotada de diversas espacialidades nas quais contém um núcleo urbano, que se estabelece dentro de uma dinâmica espacial complexa, dotada de comércio, serviços bancários e financeiros, de espaços industriais e de espaços comerciais que estão relacionados ao tecido urbano e localizados em áreas restritas da cidade, sendo os responsáveis pelo resultado do produto social, que é alcançado conforme a sociedade está organizada. Essa organização se dá a partir dos diferentes usos que a gestão pública da cidade faz do solo urbano, impondo ou não restrições a esse uso, como ocorre no caso das leis de zoneamento urbano onde há restrições legais.

Para Carlos (1994), isso tem ocorrido porque a cidade, quando cresce, vê aumentar a distância entre o núcleo central e as demais áreas desse aglomerado urbano. A elevação da densidade demográfica e esse distanciamento provocam o surgimento de importantes subcentros regionais de comércio e de serviços, que produzem uma redução no fluxo de pessoas ao núcleo central, evitando que diferentes habitantes dos bairros mais longínquos se desloquem ao núcleo urbano central sempre que necessitarem comprar gêneros de primeira necessidade. Esses subcentros vão se

estruturando aos poucos e ocupam o papel de destaque exercido pelo núcleo central, principalmente porque, em algumas das grandes cidades, os consumidores de alto padrão estão ocupando condomínios residenciais fora do centro de negócios e de comércio. Algumas redes de supermercados, shoppings centers e outras redes de serviços acabam por se instalarem em locais onde se encontram aqueles clientes de alto poder de consumo. Por isso, os subcentros acabam como reflexo dos habitantes que estão no seu entorno.

De acordo com Santos (2008) existe uma tendência de racionalização na cidade, mediada pelo uso das técnicas nem sempre modernas em seus diferentes espaços. Dessa forma, a cidade é fracionada de acordo com as diferentes quantidades de informações e técnicas existentes. Essa materialização dos objetos na cidade é responsável pela atribuição dos valores de uso e dos valores de trocas nos diferentes espaços.

A quantidade de técnicas e infraestruturas estabelecidas são responsáveis por selecionar quem serão seus habitantes. Na cidade há uma compartimentação das ações humanas de acordo com os seus níveis de racionalidade. “Certos espaços da produção, da circulação e do consumo são a área de exercício dos atores “racionais”, enquanto os demais atores se contentam com as frações urbanas menos equipadas” (SANTOS, 2008, p. 306).

No Brasil, a conformação diferenciada de localização dos bairros no espaço urbano, majoritariamente, é determinada pela variável renda, além de outros fatores como o fator étnico (racial) que está historicamente entrelaçado com o fator renda. Isso fica mais evidente nas grandes cidades, onde os diversos grupos sociais se estabelecem e ocupam seus espaços de acordo com os bens materiais e imateriais que possuem, conforme poder e prestígio, status, diferenciação econômica, a sua posição enquanto classe social e a função que ocupam no processo de produção.

Esse quadro tem demonstrado que o mundo da produção e da mercadoria vem redefinindo a utilização e maneira de dispor do tempo para utilização desse espaço. Para Carlos (1994, p.84) “o cidadão reduzido assim, a condição de usuário, evidencia e caracteriza o momento da reprodução do espaço em que o valor de uso cede cada vez mais lugar ao valor de troca”.

As diferenciações existentes entre as muitas áreas na cidade – quando se trata de qualidade de vida, tanto em relação a bens materiais como imateriais, concentração de poder e prestígio – refletem uma diferenciação entre grupos sociais, estabelecida, conforme Carlos (1994), pela dinâmica da reprodução espacial capitalista.

Enquanto de um lado os movimentos sociais se unem em torno de reivindicações para sanar as carências coletivas, do outro os agentes econômicos, constituídos pelos proprietários dos meios de produção e do setor financeiro e imobiliário, buscam garantir maiores ganhos através da demanda por terrenos de baixo custo, bem localizados, preferencialmente com boa infraestrutura e de fácil acesso para o escoamento de sua produção.

Para Souza (1994), os proprietários fundiários representam um outro grupo de forte influência sobre a determinação do espaço urbano. Esse grupo é detentor de uma parte considerável do espaço urbano e busca ampliar os seus lucros a partir da renda fundiária de seus imóveis em locações ou vendas para fins comerciais, residenciais ou industriais com finalidades no valor de troca e não no valor de uso da terra. Defendem a aplicação de recursos públicos como investimentos em infraestruturas no entorno de seus imóveis para valorização. Os proprietários imobiliários são responsáveis pela propriedade dos imóveis e também influenciam a demanda por terra no espaço urbano. Recebem destaques aqueles proprietários que atuam como agentes incorporadores, que financiam, que realizam estudos técnicos, que constroem edifícios, comercializam e os transformam objetivando lucro.

Essas disparidades existentes nos municípios, provocadas pelas alterações urbanísticas produzidas pelas instituições de mercado, aumentam as injustiças sociais e contribuem fortemente para a degradação do meio ambiente dentro de um projeto urbanístico que está relacionado à concentração, à geração de riqueza e jamais à sua partilha com os demais membros da sociedade. Por isso, para Souza (2005, p.116) “o aparelho do Estado possui competências regulatórias e normatizadoras que não podem ser ignoradas”.

Conforme Carlos (1994), o Estado, em qualquer esfera, tem um papel importante na regulação do comportamento dos agentes e na organização espacial

urbana. A complexidade do papel do Estado está no modelo de gestão a ser seguido por ele diante da sociedade e do sistema econômico estabelecido.

Outro grupo que é responsável pelo processo de alteração do espaço urbano é o dos excluídos, pois não possuem renda suficiente para arcar com os custos de moradias bem localizadas. Nem aquelas próximas aos principais locais de comércio, de produção e de infraestruturas, para desfrutarem dos benefícios da urbanização idealizada nos moldes do capitalismo e, muito menos ainda, para comprar um imóvel nessas condições.

As péssimas condições de moradias reacendem as lutas urbanas por melhor qualidade de vida, através de movimentos sociais que demandam por espaços de convivências oferecidos com recursos estatais como os conjuntos habitacionais, subsídios para aluguéis, remoção de encostas de morros e beira de rios, e outras áreas degradadas ambientalmente.

Souza (2005) avalia que os movimentos sociais, e os demais setores que lutam por melhores condições de vida, devem entender o Estado como um instrumento de transformação socioespacial que pode ser apropriado pelo campo progressista. É a partir dessa apropriação que poderão ser adotadas medidas que promoverão avanços importantes, para que as populações mais pobres e segregadas possam ver amenizadas as desigualdades estruturais provocadas pelo sistema econômico capitalista.

Para esse autor, o Estado jamais será uma instituição que esbanja neutralidade; ele é uma instância de poder muito complexa e pode e está sujeito a muitas pressões, principalmente das classes dominantes. O Estado possui uma ação muito limitada em favor das classes sociais, por isso, as organizações populares como as associações de moradores têm de estar organizadas e unidas, mas mantendo sempre sua independência e autonomia frente ao poder público. Dessa forma, tais organizações vão poder defender seus interesses a partir de participações mais efetivas e pressionar o Estado para implementação de políticas voltadas às camadas populares.

Nesse sentido, Reani (2013) argumenta que o espaço urbano pode ter diferentes usos, dependendo de como e por quem ele será apropriado. Os

trabalhadores e as organizações populares podem transformar o espaço de acordo com os seus interesses a partir de relações conflituosas com quem detém o poder econômico e político. Essa relação complexa pelo domínio do espaço urbano, envolvendo os diferentes interesses, coloca sob a responsabilidade do Estado (como ente público) a mediação dessa relação, a fim de promover a democratização dos recursos e objetivando atender da melhor forma possível as demandas da sociedade.

No entendimento de Souza (2005), na maioria das vezes, ao invés de promover a participação da população sobre as decisões da aplicação dos recursos, o Estado é o principal indutor da segregação e injustiça espacial, com grande contribuição do setor imobiliário. A partir de práticas constantes de realização de investimentos em determinadas áreas da cidade, adicionando valor agregado, o Estado estabelece leis de zoneamento para a sua ocupação, ampliando dessa forma a segregação.

As normatizações estabelecidas impõem aos mais pobres – com ou sem repressão e sob a égide de um discurso de que a lei é feita para todos – uma organização social e espacial que os exclui dos territórios mais valorizados e de interesse do setor imobiliário, comercial e financeiro.

A responsabilidade do Estado sobre as legislações, sobre os recursos públicos, sobre o controle do uso e ocupação do solo, bem como sobre os pagamentos de juros, lucros, aluguéis, rendas e salários, soam como atrativos para que os capitalistas urbanos busquem manter sob seu controle as ações da gestão pública. Há inclusive relações de conflitos entre os próprios capitalistas de diferentes setores para obter maiores vantagens sobre os investimentos públicos. Maricato (2005, p. 26) afirma que os capitalistas buscam manter os recursos públicos sob o seu controle porque isso “é central para a reprodução da força de trabalho ou para a reprodução do capital. Exemplo importante disso é a disputa entre investimentos para a circulação de automóveis ou investimentos para o transporte coletivo”.

O crescimento populacional ocorrido nos últimos 40 anos teve grande impacto sobre o espaço urbano, acentuando os problemas enfrentados principalmente pelas cidades brasileiras, dentre as quais se encontram as regiões metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, Maringá e Chapecó, impactando sobre suas diferentes espacialidades.

As diferentes percepções sobre a epistemologia do espaço contribuem para o debate sobre as formas de apropriação dele por parte de seus ocupantes. Porém, não há consensos nesse debate, mas admite-se a existência de interesses conflitantes na ocupação territorial das cidades de Porto Alegre, Pinhais, Chapecó e Maringá, onde parte desse enfrentamento foi transferida para o Orçamento Participativo.

A ocupação e o uso do solo urbano têm preocupado a gestão pública municipal e continua sendo um grave problema para as regiões metropolitanas onde estão localizados esses municípios. Fundamentando esse debate o item a seguir apresenta, com a contribuição de diversos autores, uma discussão sobre o espaço e a trajetória de ocupação e uso do solo urbano.

2.3 O ESPAÇO E A TRAJETÓRIA DE OCUPAÇÃO E USO DO SOLO URBANO

O espaço urbano é uma importante categoria de análise dentro da geografia, que tem seus estudos também voltados para as ações da sociedade e suas interferências no meio ambiente. Com relação a isso, Massey (2009) afirma que o espaço pode ser compreendido na interação entre o social, a paisagem natural e suas alternâncias entre o tempo e diferentes velocidades. Para essa autora, espaço é lugar e não há uniformidades no lugar; com as constantes alterações provocadas pela erosão, pelo movimento do solo, o deslocamento longilíneo das pedras, é um espaço que se alterna o tempo todo, muitas vezes independente de sua territorialização.

Harvey (2005) entende o espaço urbano como resultado de um processo de organização do espaço geográfico estabelecido nos moldes do capitalismo, consistente em um dos principais focos de demandas sociais. Os conflitos proporcionados pelas diferentes demandas da sociedade apontam a cidade como aquela dominada pela cultura da produção do valor de troca em relação ao valor de uso, o que modifica as relações de dominação no espaço urbano, ocasionando desigualdades espaciais e injustiças sócioterritoriais.

De acordo com Santos (2008) o espaço é formado por sistemas de objetos e sistemas de ações indissociáveis, que se materializam e estabelecem as configurações territoriais, nas quais os seres humanos, de forma racional ou não, se instalam.

Historicamente, os objetos criados pela natureza foram sendo substituídos por objetos criados pelo ser humano, estabelecendo uma natureza artificial que produz e modifica o espaço. Interagindo entre si os sistemas de objetos e sistemas de ações “condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o Sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma” (SANTOS, 2008, p. 194)

Sob a percepção de Massey (2009), na modernidade o espaço perdeu importância para o tempo; a evolução foi sequenciada pela história e o espaço dividido e delimitado, as diferenças espaciais estabelecidas em sequências temporais, inclusive a evolução dos modos de produção. Assim também ocorre com o desenvolvimento, os avanços tecnológicos e as representações de quem é ou não atrasado ou avançado.

Para Souza (2005) a organização espacial reflete o modelo de sociedade estabelecido pelo sistema econômico que a produziu. A produção social do espaço pode ser alterada de tal maneira que reservas naturais podem ser ambientalmente degradadas, edificações de torres podem substituir prédios patrimoniais de alto valor histórico e ruas estreitas poderão dar lugar a grandes e largas avenidas.

Para Cigolini e Cachatori (2012) o território representa o espaço que contém grupos politicamente organizados que buscam formas de soluções para sua sobrevivência. São fundamentados sobre uma jurisdição própria e organizados sob uma estrutura política que serve aos interesses daqueles que o habitam, mantendo um processo de relações sociais que utilizam o território para garantir segurança e oportunidades.

Por isso, tendem a enfrentar muitos conflitos, dados os divergentes interesses da sociedade. Em uma sociedade marcada por constantes transformações devido à amplitude de suas renováveis necessidades, que demandam novos arranjos e configurações, busca-se uma convivência entre os diferentes grupos que a constituem “através de um pacto social cuja existência está intrinsecamente ligada a um pacto territorial, mesmo que isso muitas vezes não esteja explicitado” (CIGOLINI e CACHATORI, 2012, p.5).

Para Santos (2008), no campo modernizado os agentes de produção têm um menor controle sobre o que se produz, sendo mais suscetíveis às demandas de

produção impostas pela globalização. Na cidade, esse processo de racionalização contemporânea requer mais tempo e mais trabalho, dada a materialização do capital instalado. “Enquanto novos objetos se instalam (prédios inteligentes, via rápidas, infraestrutura) em algumas áreas urbanas, na maior parte da aglomeração permanecem objetos herdados representativos de outras épocas” (SANTOS, 2008, p. 307).

De acordo com Massey (2009) existe uma divisão geográfica do trabalho, através da dispersão em espacialidades específicas, onde se instalam as grandes corporações industriais e se intensificam as divisões entre os trabalhadores em atividades diferenciadas. Quando se trata dos espaços de concentração da alta tecnologia, restabelece o antigo modelo de espaços específicos de separação entre aquele que pensa e aquele que trabalha.

Para os que pensam, são instaladas unidades edificadas de produção científica em lugares isolados, que podem ser relacionados com o conhecimento universitário na idade média, onde o deserto tinha importância para as reflexões dos cidadãos cristãos e os mosteiros serviam de refúgio para a aprendizagem da elite. Nesses locais o conhecimento elaborado representa uma ideia de separação daqueles que fazem ciência e o mundo, distanciada daquele que produz ciência e o seu objeto de pesquisa.

A autora defende uma política que enfatize o espaço como esfera de relações sociais, estabelecidas a partir de mediações e negociações, de forma a perceber a multiplicidade contemporânea e que requeira uma nova geografia, capaz de perceber como essas relações são distribuídas através do espaço. Uma geografia que dê conta “das negociações no interior do lugar, do desafio de ligar lutas locais à possibilidade de uma política local com mentalidade aberta, de alcance para além do lugar” (MASSEY, 2009, p. 212).

Para Harvey (2005), o espaço público é produto das relações sociais, construídas através de mediações, interações e conflitos sociais de muita intensidade, de dificuldades e desigualdades. Por isso, não cabe a romantização do espaço como aberto ou vazio e utilizável por todos. Quando as regras estão dispostas a partir de um processo de regramento sob a responsabilidade do mercado é possível constatar a ocorrência de privatizações e exclusões. Existe todo um processo de regulação social,

que torna o espaço público cheio de normatizações e regras nem sempre explicitadas em um contrato ou de forma clara.

São importantes as interações através das relações sociais que poderiam construir novas maneiras de perceber o espaço público. No espaço público, as organizações políticas podem “representar a si mesmas para uma população maior, e através dessa representação imprimir alguma força a seus gritos e demandas. Ao reclamar o espaço público, ao criar espaços públicos, os próprios grupos sociais tornam-se públicos” (HARVEY, 2009, p. 9).

Muitas vezes, os antagonismos desconstruem as relações de utilização do espaço público tornando-o cercado por interesses em um jogo marcadamente de relações sociais desiguais. Dessa forma, o processo de urbanização é produto de uma relação conflituosa, marcada pelas demandas que requerem mediações e que nem sempre alcançam os resultados esperados. Essas diferenças de um determinado lugar nem sempre são apresentadas como reivindicação de forma organizada por um grupo estabelecido em um movimento social ou partido político, ou identificado com as demandas da maioria dos moradores do bairro. Elas, as diferenças, podem surgir de interesses pessoais, e necessitam de instrumentos de negociação que sejam eficientes diante das contestações e mediações cotidianas.

De acordo com Santos (2008) o mercado e o território urbano não podem ser separados, mas possuem racionalidades interdependentes. Essa interdependência pode ser observada quando se discutem as ações engendradas pelo mercado no território, que muitas vezes criam territórios de irracionalidades, onde se localizam os pobres, as atividades informais e marginalizadas de um projeto pensado e colocado em prática pela classe capitalista hegemônica. Para esse autor, os processos que não forem aceitos como hegemônicos poderão desaparecer; caso consigam permanecer, existirão “de forma subordinada, exceto em algumas áreas da vida social e em certas frações do território onde podem manter-se relativamente autônomos, isto é, capazes de uma reprodução própria” (SANTOS, 2000, p.17).

O papel desempenhado pelas cidades foi fundamental na identificação da sociedade. Esse papel passou a ser fortalecido a partir do estabelecimento das cidades gregas, com a sua forma coletiva e definições de regras e normas para convivência na

cidade e no campo. No império romano essa relação simbiótica entre a cidade e o campo foi fundamental para a constituição do território reunindo a área rural e urbana. As grandes alterações urbanas ocorrem a partir da revolução industrial; desde esse período, de acordo com Raffestin (2015, p. 19), “são seis os princípios que influenciam no desenvolvimento de uma cidade e adquirem extrema intensidade: centralização, verticalização, concentração, mediação, heterogeneidade e mecanização”.

Raffestin (2015) explica que a heterogeneidade nas formas de produção, de tecnologias utilizadas, alteram os territórios e a composição das paisagens. Nas cidades a concentração de pessoas e suas diferentes atividades geram também diferentes conflitos entre as formas de produção e ocupação do espaço, e sua relação com a natureza.

A convivência exige mediações entre os ocupantes de um determinado espaço para uma melhor convivência entre os mesmos. O processo de verticalização se estabelece como forma de melhor ocupação e valorização do espaço, possibilitando dessa forma uma maior concentração de seres humanos e suas atividades na cidade. Para esse autor, o território é constituído e apropriado pelo ser humano e transformado historicamente pela sociedade.

Essas transformações fazem do espaço urbano um espaço de conflitos, de poder fragmentado e que, ao mesmo tempo, cria condições para uma articulação entre os vários setores que o compõem. Nele, destacam-se suas diferentes metamorfoses e dinâmicas sociais, que são reflexos de uma conjunção simbólica de mediações entre as diversas possibilidades que surgem coetaneamente. Nesse sentido, a sociedade, de forma aparente, busca materializar os seus anseios em formas espaciais, o que de acordo com Harvey (2009, p. 7) “o direito inalienável à cidade repousa sobre a capacidade de forçar a abertura de modo que o caldeirão da vida urbana possa se tornar o lugar catalítico de onde novas concepções e configurações da vida urbana podem ser pensadas”.

As dificuldades estabelecidas no âmbito do espaço urbano são decorrentes de vários processos que incluem a sua ocupação, seus conflitos e sua organização espacial. De acordo com Santos (2008) e Rolnik (1988) é nesse espaço geográfico, para além da concretude do objeto e das alternâncias espaciais provocadas pelo

tempo, compreendido também como um lugar de interação e de relações sociais que movimentam a sociedade. Nesse espaço, mais ou menos organizado, se encontram as aglomerações humanas, cortado por ruas, onde se concentram as atividades industriais, as de comércio, as financeiras e os diferentes tipos de serviços, que funcionam como um grande atrativo para outros seres humanos.

Na concepção de Carlos (1994) o espaço urbano é produto dos diversos agentes econômicos que atuam conjuntamente no modo de produção capitalista. Utilizado como capital fixo, munido de boa infraestrutura, o espaço é utilizado para a circulação dos bens e serviços necessários para o desenvolvimento do sistema econômico, dando novas formas à paisagem urbana, sempre a partir de muitas negociações e conflitos.

Esses conflitos são cada vez mais intensos e surgem na predominância das normas privadas, frente às regras produzidas pela esfera pública, afetando diretamente a população mais do que as medidas adotadas pelo Estado. Para Santos (2000, p. 80), “tudo isso atinge e desnorreia os indivíduos, produzindo uma atmosfera de insegurança e até mesmo de medo, mas levando os que não sucumbem inteiramente ao seu império à busca da consciência quanto ao destino do Planeta e, logo, do Homem”.

É no espaço urbano que estão reunidas as mais diversas áreas e as mais importantes variações socioespaciais, agrupando ao mesmo tempo áreas onde a biodiversidade é preservada, áreas industriais e outras ambientalmente degradadas, assim como uma grande quantidade de edifícios e habitações que fazem parte da história de vida das populações e da diversidade espacial. Nas grandes cidades é possível perceber um número incontável de atividades desenvolvidas em diferentes níveis técnicos, com variáveis distintas de produção, acúmulo de capital e de organização.

Na cidade a paisagem se alterna conforme as necessidades individualizadas de produção e de consumo, impulsionadas por vetores da modernidade, criando áreas de intensa materialização e regulação enquanto outras envelhecidas são percebidas como áreas em declínio e de pouca infraestrutura, contribuindo para o processo de segregação espacial e residencial. Onde, na percepção de Carlos (2007, p.12), “a dominação ganha o conteúdo das estratégias políticas que produzem o espaço da

coação, posto que normatizado pela ordem que se impõe a toda sociedade, trazendo, como consequência o direcionamento da prática espacial”.

De acordo com Sposito (2011), no Brasil, as disparidades socioeconômicas construídas historicamente contribuíram para o processo de segregação residencial nas cidades. Esse processo tem sido amenizado ideologicamente no plano espacial, em função de políticas públicas que visam melhorar a qualidade dos conteúdos urbanos através de inversões que privilegiam determinadas áreas em relação a outras. Na maioria das vezes isso ocorre por decisões que são tomadas em escala internacional ou nacional, que possuem inclusive força para reverter o destino dos investimentos públicos em âmbito local.

Para Carlos (2007), nas cidades atuais é possível perceber que a segregação residencial não ocorre mais dentro de uma lógica de periferação, onde os bairros de maior infraestrutura urbana localizados próximo às áreas centrais da cidade concentram os moradores mais ricos, e a periferia da cidade os mais pobres. É certo que no espaço urbano ainda estão o centro de poder, as principais agências bancárias, o comércio, a infraestrutura, os equipamentos e serviços urbanos. Porém, os sistemas viários e de segurança urbana estabelecem as condições para que também os ricos, a partir de condomínios fechados e monitorados por câmeras e muito bem guardados, possam ser localizados a grandes distâncias do centro da cidade.

Da mesma forma que no centro ocorre a presença de moradias pobres e de favelas, na periferia também existem os casarões dos ricos e os casebres dos pobres, justapondo-se interesses diversificados por consumo e moradia. Na percepção de Sposito (2011) essa justaposição entre ricos e pobres tem sua existência garantida por um sistema de muros e controle espacial, onde condomínios fechados horizontalizados ou verticalizados evitam o acesso de quem não pertence àquele espaço ou não possui autorização para adentrá-lo. Há também os condomínios empresariais industriais, espaços reservados às empresas de alta tecnologia, os espaços destinados a entretenimento, lazer, comércio e serviços, como os Shoppings Centers.

De acordo com Souza (2005), diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos (onde os bairros possuem uma segregação étnica e racial que atinge grupos minoritários), no Brasil a segregação nas cidades é dada por uma questão econômica,

levando uma grande parcela da população a morar em bairros, em favelas ou cortiços sem infraestrutura das cidades.

Dadas as poucas condições financeiras os pobres acabam sendo obrigados a adquirirem loteamentos distantes dos centros de comércio e financeiro. Os locais habitados pelos mais pobres são condenados pela diferença em relação aos bairros habitados pelas classes mais altas, privilegiados por espaços de amenidades naturais, e há uma estigmatização daqueles que habitam as favelas, cortiços ou áreas ambientalmente degradadas. Há ainda dificuldades de integração e convivência entre esses diferentes grupos sociais que habitam as “cidades de um país como o Brasil, de segregação residencial e não meramente “exclusão” (SOUZA, 2005, p.69).

Para Borja (2007), a segregação social no espaço nunca foi tão grande quanto no atual momento, aumentando as desigualdades sociais e de acesso real às ofertas urbanas entre a população. Os tempos somados de trabalho e transporte ampliam as dificuldades para os mais pobres, que estão morando em bairros cada vez mais distantes e mais desestruturados. As transformações urbanas reforçam a autonomia, levando o indivíduo a incertezas nas quais se pode perder a identidade e as referências. Quando se perde a identidade e as referências, se estabelecem crises de representação política e opacidade das instituições que atuam no território.

Davis (2006) é enfático ao falar das favelas como áreas segregadas da cidade, locais permitidos pelo mundo capitalista para o armazenamento de mão de obra barata e de seres humanos desprovidos de todo tipo de solidariedade. É na orla urbana das cidades que os pobres vivem marginalizados dentro de um espaço marginalizado ao qual o autor denomina de “orla dos párias”, espaços informais, cada vez mais escassos, expressão da pobreza, áreas de obsolescência, onde baseados na sua estratégia de sobrevivência legal ou ilegal, competem pela sua subsistência.

Para esse autor, é muito comum encontrar nas cidades latino-americanas barracos de favelas ao lado de condomínios residenciais fechados de classe média que buscam refúgio na periferia. De acordo com Davis (2006, p. 54) “a orla urbana é a zona de impacto social onde a força centrífuga da cidade colide com a implosão do campo”.

Como teoriza Souza (2005) a segregação residencial é um fenômeno espacial urbano, ela é um produto essencialmente das grandes cidades e muito menos das

idades pequenas. Esse fenômeno tem várias causas, dentre elas a moradia infraestruturada e bem localizada que facilita o encontro entre os moradores e estabelece uma maior integração entre eles. Uma segunda causa são as moradias sem infraestruturas nas quais moram as pessoas mais pobres que sofrem o preconceito e necessitam de obras governamentais. São espaços marcados pelas disparidades econômicas e sociais, concebidos pela atuação do poder público e do poder econômico através do tempo e que retroalimentam a perpetuação das desigualdades e dos problemas sociais que estão entrelaçados com os problemas ambientais.

O espaço urbano cada vez mais comporta diferentes grupos sociais que buscam nele formas de desfrutar de tudo aquilo que oferece, se parecendo como uma “unidade na diversidade”. Nele são reunidas as diferentes classes sociais e ele suporta aqueles que desejam se apropriar da infraestrutura oferecida; mesmo com a existência de segregação todos podem se instalar, de tal maneira que isso se assemelha a, conforme os ensinamentos de Souza (2005, p.89), “uma coleção de compartimentos quase estanques justapostos. Favelas e outros espaços residenciais segregados vão aparecendo”.

Segundo Souza (2005), nas grandes cidades brasileiras as alterações vão além da aglomeração no centro urbano. Ao escolher como meio de transporte os veículos movimentados a derivados de petróleo (ao invés dos trens ou bondes), os planejadores urbanos introduzem uma demanda por um sistema complexo de vias que seguem em todas as direções e não apenas na direção que seguiam os trilhos. Isso, faz com que a infraestrutura seja levada a grandes distâncias e se estabeleçam grandes “vazios urbanos”, que frequentemente favorecem os interesses do mercado imobiliário. Para o autor, é comum que planejamentos urbanos reservem intencionalmente “vazios urbanos”, por solicitação ou a mando do próprio mercado imobiliário.

Nas cidades, os espaços privados – como shoppings centers, prédios comerciais e áreas de lazer e entretenimento particulares – estão sendo estabelecidos para servir ao modelo de produção e reprodução do capital, o que restringe a construção e edificação de espaços públicos onde as pessoas poderiam se encontrar

quase sem restrições, com bancos para sentar e ler, apreciar a paisagem e caminhar em um espaço, teoricamente, de todos.

Para Lefebvre (2001), o espaço público tem um papel importante na redução da fadiga, da depressão e de outras necessidades sociais e psicológicas dos habitantes da cidade. Para esse autor, a restrição vem se dando não só pela questão espacial e geográfica, mas também pelos limitados recursos públicos e pelo poder dos gestores públicos que planejam, arquitetam e executam os projetos urbanos, normalmente decididos por uma elite a serviço da burguesia mercantil e do capital financeiro.

Nas grandes cidades o espaço público, em sua maior parte, é considerado inseguro e abandonado pelo poder público, e muitos desses espaços passam a ser pouco utilizados pela população. Mas existem aqueles no qual há uma maior segurança, monitorados por câmeras e guardados por constantes patrulhamentos e vigilância, principalmente parques e praças, normalmente bem centralizados e frequentado por grupos de maior poder aquisitivo.

Os shoppings centers vão se tornando um espaço de circulação de pessoas, que fazem dele área de lazer, de entretenimento e de compras, de propriedade privada e com todo um aparato de segurança e conforto não oferecidos em um espaço público. Esses espaços são os escolhidos pelos mais ricos e pelos proprietários de estabelecimentos comerciais, deixando os espaços e praças públicas para evitar correr maiores riscos. De acordo com Souza (2005) até mesmo nos bairros populares há o aparecimento de espaços criados para compras e lazer para as pessoas de poder aquisitivo mais baixo, como os chamados “shoppings populares”.

Carlos (2007) afirma que cada vez mais a propriedade privada vem impondo limites de uso aos espaços existentes nas cidades, redefinindo constantemente os acessos da população, que tem no processo de ir e vir ao trabalho e de deslocamentos para realizar as suas atividades uma forma de apropriação do espaço público. As políticas urbanas e as estratégias imobiliárias impõem cada vez mais um processo de destruição do espaço público enquanto uso para ampliação de áreas disponíveis para a condição de mercadoria. Dessa forma, “na cidade cada vez mais o uso dos lugares da cidade estão submetidos à lógica do valor de troca e o lazer e o flunar, o corpo e os

passos são restritos a lugares normatizados, privatizados, vigiados (caso do shopping center)” (CARLOS, 2007, p.14).

Conforme Souza (2005), os habitantes de espaços segregados são midiaticamente relacionados com a pobreza e responsabilizados pelos desastres naturais dos quais os mesmos são vítimas. São também preconceituosamente relacionados ao tráfico e ao bandidismo, mas na verdade são o resultado de um processo de fragmentação do tecido sociopolítico e espacial.

No entendimento de Carlos (2007), a cidade cresce horizontalmente e expande o seu tecido urbano para incorporação de novas áreas. Depois, passa a crescer verticalmente substituindo os antigos lotes, casas e pequenos edifícios por construções verticalizadas, dando um ar de cidade mais moderna. Essa cidade passa a ter cada vez mais variedade em seus serviços; surgem muitos subcentros equipados de espaços diferenciados de compras e de lazer. O centro urbano passa a ter uma oferta cultural adequada aos seus moradores, com cinemas, teatros e anfiteatros oferecendo atrações nacionais e internacionais. Nas outras áreas da cidade estão sendo implantadas indústrias e, no comércio, novas lojas surgem com vagas de empregos despontando para antigos ou novos moradores.

Se de um lado há um crescimento econômico, de outro há também a ampliação dos problemas sociais, pois os loteamentos passam a ser ofertados a preços cada vez mais altos e os moradores de baixa renda passam a ocupar áreas ambientalmente degradadas e distantes das grandes centralidades e até mesmo dos subcentros. Esse é um modelo de crescimento das cidades brasileiras. Um modelo de crescimento desigual de urbanização em uma sociedade que privilegia o “valor de troca em detrimento do valor de uso” (CARLOS, 2007, p.14).

É importante destacar que, quando uma cidade cresce e se expande, novos edifícios vão aparecendo, vias vão dando novo formato à paisagem urbana, condomínios de luxo surgem ao redor da cidade e rios são canalizados, poucos têm a capacidade de se perguntar a que preço isso é realizado, quais são os custos sociais e ambientais que deverão ser pagos para manter tudo isso. Essa transformação ocorrida no espaço urbano, de certa forma, segue orientações de determinados segmentos de poder na cidade, no qual o poder executivo é determinante. Conforme Souza (2005) e

Maricato (2013), as aplicações dos recursos são sempre seletivas e, na maioria das vezes, são utilizados em áreas de maior concentração de renda.

De acordo com esses autores, há uma transferência de renda de todo o conjunto da sociedade, inclusive de bairros pobres e mal estruturados para bairros com boa infraestrutura e centralizados, atribuindo maior valor agregado a esses bairros. No entendimento de Souza (2005) e Maricato (2013) isso representaria uma extração de mais-valia fundiária. Nessas condições, instrumentos como o Orçamento Participativo contribuem para ampliar a fiscalização por parte da população sobre a peça orçamentária dos municípios, evitando que os recursos sejam definidos seletivamente, favorecendo os bairros mais estruturados em detrimento dos bairros mais pobres.

Para Maricato (2013), a mais valia fundiária alimenta os projetos de revitalização e embelezamento, proporcionando a valorização e o prestígio a certas áreas da cidade. Nessas áreas, as melhorias são percebidas como crescimento e modernização que, aliados à tecnologia e inovação capitalista, recebem o apoio da maioria dos moradores dada a eficiência do marketing e da propaganda. No entanto, nem todo crescimento e modernização provocam um desenvolvimento socioespacial, que significaria uma revitalização e desenvolvimento envolvendo toda a organização espacial da cidade, conforme ocorreu nos casos verificados em Porto Alegre, entre 1960 e 1971, na remoção das populações do centro da cidade, para regiões distantes, como a do Bairro Restinga, conforme já citado anteriormente.

Assim também ocorreu nos loteamentos irregulares, em áreas reservadas para proteção ambiental e dos mananciais, em Pinhais na Região Metropolitana de Curitiba, ou no projeto de zoneamento urbano de Maringá, realizado pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná em 1969. Ou ainda, no modelo de urbanização de Chapecó.

No entendimento de Souza (2005) não basta existirem bons planejamentos ou bons planejadores para a realização do desenvolvimento urbano. Os planejadores são formados no ambiente acadêmico, em meio a burocracias e no âmbito das prefeituras. Nem sempre os técnicos bons e instituídos de uma neutralidade aparente conseguem subverter a uma ordem imposta pelos interesses do poder político local e do mercado,

que depende ainda dos recursos de um Estado federativo que atua dentro de uma lógica capitalista e se submete a uma série de imposições do mercado externo.

Não basta a afirmação de que para promover um melhor desenvolvimento é necessário um bom planejamento. É importante que haja um compromisso dos planejadores e vontade política dos setores dominantes da sociedade para realizá-lo. A cidade necessita ser pensada, repensada e compreendida diante de um modelo econômico de produção capitalista que ultrapassa as fronteiras dos países e se estabelece em âmbito mundial. Não deve ser pensada apenas para satisfazer os interesses das corporações capitalistas ou do mercado, mas sim a toda a coletividade.

Essas escalas mais abrangentes da vida econômica, social e política da cidade ampliaram os desafios concernentes ao estabelecimento de metas de melhorias de uma determinada realidade urbana. Baseada no modelo de sociedade ocidental, que política e ideologicamente se impõe sobre os demais valores, com a contribuição da ocupação de seus espaços pelas ações engendradas pelas grandes corporações supranacionais ou conglomerados econômicos, influenciam na tomada de decisões e ações por parte do poder público. O Orçamento Participativo e outros instrumentos de democracia da gestão pública tendem, assim como os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil, “a se estabelecer nas mesmas escalas, seja para apoiar a ação econômica, seja para criticá-la ou tentar resistir a ela” (SPOSITO, 2011, p.125).

Para Santos (2000), esse modelo de cidade, estabelecido sobre parâmetros neoliberais, contribui para a acentuação das desigualdades sociais e deixa transparecer a ideia de que, sob esse novo prisma, as cidades se tornarão menos desiguais e serão mais democráticas. São baseados em um modelo de gestão e planejamento, que apesar de levar em conta as diferenças socioeconômicas existentes em países como o Brasil, atendem a interesses que são definidos em escalas internacional ou regional. Na maioria das vezes conseguem reverter as decisões tomadas em âmbito local, que podem ser aplicadas em benefício dos segmentos existentes no território. Dessa forma, apesar dos avanços, qualquer plano ou planejamento deve ser realizado através de ações que contribuam para melhorar as

idades, tão cheias de conflitos e tensões que se acentuam quando se trata de locais que dependem de escalas de decisões em âmbito cada vez maiores.

Conforme Alonso e Carrion (1992), a modernização do sistema produtivo através da adoção de novas tecnologias de informática e de comunicação ampliou o conjunto de opções quanto à localização, notadamente no caso da atividade industrial e, particularmente, da grande empresa transnacional, que por atuar em escala mundial tende a beneficiar-se sobremaneira com as facilidades criadas pelos modernos meios de comunicação e pela informatização de processos produtivos, crescentemente automatizados.

Essa economia de velocidade e de incerteza, associada a uma demanda cada vez menos previsível, destrói e recria permanentemente o território social, favorecendo setores da sociedade com maior capacidade de mobilidade e adaptação. Dessa forma, alguns grupos sociais têm maior poder de pressão, não só econômica ou financeira, mas também política, na distribuição dos recursos existentes na cidade.

Para Santos (2000), apesar do capitalismo concorrencial ter proporcionado crescimentos em diversos setores da economia e prometido unificação mundial desse modelo, conseguiu apenas o cumprimento em parte de seu objetivo, alcançado graças aos progressos tecnológicos e da informação, chegando ao que se apresenta como neoliberalismo. Pode-se, a partir desse modelo neoliberal, “de alguma forma, falar numa vontade de unificação absoluta alicerçada na tirania do dinheiro e da informação produzindo em toda parte situação nas quais tudo, isto é, coisas, homens, ideias, comportamentos, relações, lugares, é atingido” (SANTOS, 2000, p.26).

De acordo com os ensinamentos de Casares (2009), a cidade tradicionalmente tem sido discutida dentro das distintas ciências sociais e técnicas como objeto espacial e como lugar. No espaço urbano as classes antagônicas se enfrentam como obra de arte, expressão espacial de uma cultura e, na atualidade, como um sistema constituído por elementos espaciais e sociais, próprios de ambientes mais amplos e integrados. Esses ambientes transcendem o objeto cidade e remetem às noções de simultaneidade e centralidade que correspondem a duas dimensões, a temporal e espacial, de um mesmo fenômeno que evidencia a escassez de recursos.

As alterações propostas em nome de uma modernização imposta pela lógica capitalista, baseadas em modelo de internacionalização da economia, custam caro. Para realizá-las o poder público tem de fazer opções e acaba priorizando determinados espaços e temas em detrimento de outros, o que privilegia alguns atores em relação a um projeto comum de urbanização.

Os setores de menor poder de pressão são os setores que mais perdem nessa opção do poder público: as pequenas empresas, as instituições menos estruturadas, as grandes massas de trabalhadores que habitam a periferia acentuando os problemas sociais. Destacam, dessa forma, "uma produção limitada de racionalidade, associada a uma produção ampla de escassez" (SANTOS, 2008, p. 308).

Quando os técnicos e planejadores não estão em sintonia com as massas de trabalhadores algumas reformas realizadas e os seus resultados podem atender a interesses de um determinado grupo, que não aqueles esperados pela maior parte da sociedade. Historicamente, tem-se como exemplo disso a "Reforma Passos", imposta de forma autoritária pelo poder municipal à cidade do Rio de Janeiro, entre 1902 e 1906: foi um projeto de embelezamento e de expulsão dos mais pobres. Através de reformas urbanísticas que se apegaram a um discurso de modernização, mas que foram socialmente conservadoras, deram prioridade, através dessa reforma histórica, "as remodelações das formas espaciais, por razões funcionais e estéticas" (SOUZA, 2005, p. 110).

De acordo com Rolnik (2015) o planejamento urbano tem como objetivo, em sua maior parte, descrever os mínimos detalhes de toda regulação dos produtos imobiliários destinados à classe dominante, ignorando os territórios ocupados pelos mais pobres como aquelas áreas de ocupação ou terrenos irregularmente estabelecidos.

Esses terrenos são deixados de lado enquanto não surgirem interesses do capital imobiliário-financeiro, que passam a dar prioridade às áreas onde o retorno dos investimentos públicos e privados possa ser resgatado em forma de lucro, aluguéis, juros e rendas.

Um dos grandes problemas do início dos anos de 1990, que ainda persiste nas cidades brasileiras, é a titularidade da posse da terra, na qual os habitantes das áreas

de ocupações irregulares vivem na insegurança e possuem como principal arma a organização popular como forma de pressão junto aos gestores públicos para continuar garantindo a posse.

No entendimento de Souza (2005), é necessária a realização de uma reforma urbana efetiva, estrutural e de dimensão espacial abrangente, que tenha por objetivo geral melhorar a qualidade de vida da população, especialmente a parcela mais pobre, daqueles que vivem segregados e não possuem a titularidade da terra, de forma a elevar o nível de justiça social.

Para esse autor, a eficiência das alterações necessárias pode se dar a partir de alguns objetivos específicos; os principais são a restrição à especulação imobiliária, redução das disparidades socioeconômicas e espaciais, o arrefecimento da segregação residencial, a democratização mais ampla possível do planejamento e da gestão do espaço urbano.

Souza (2005) acrescenta que a redução da segregação residencial se dá a partir de uma modificação da lógica da alocação espacial de investimentos públicos. Através da promoção de mecanismos de participação democrática, esses investimentos tenderão a ter a sua aplicação em áreas tradicionalmente abandonadas pelo poder público. Também, com a utilização de instrumentos de regularização fundiária de ocupações e loteamentos irregulares e sua urbanização, tornará possível privilegiar eficazmente os mais pobres para que em um médio prazo se alcance uma maior valorização do imóvel, de sua infraestrutura e, como consequência, uma maior redistribuição indireta da renda.

Assim também o saneamento básico, a instalação de equipamentos públicos de excelente qualidade como creches, escolas, postos de saúde, academias ao ar livre, praças e parques são formas indiretas de distribuição de renda.

Fedozzi (2008), Brandão (2001) e Gonçalves (2005) apontam o Orçamento Participativo como mecanismo de democratização capaz de romper com as práticas tradicionais de gestão dos recursos públicos. O Orçamento Participativo, através da mobilização das organizações populares e do comprometimento do poder público, contribui para a decisão mais eficiente sobre a destinação das verbas necessárias para

promover o desenvolvimento sustentável e a excelência na prestação dos serviços públicos.

Ao estabelecer esse processo de participação democrática tem-se como objetivo evitar a segregação residencial e a injustiça espacial, decorrentes de uma política que privilegia a valorização fundiária e a elevação do preço da terra urbana e dificulta o seu acesso aos mais pobres.

Algumas das teorias que fundamentam a política de elevação do preço da terra no sistema capitalista são abordadas no item a seguir, que discute a valorização fundiária e a precificação da terra urbana.

2.4 PRECIFICAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA URBANA

A utilização de terras distantes do centro da cidade para fins imobiliários tem levado as grandes incorporadoras a usufruírem de terras baratas, consideradas rurais, que após passarem pelas atribuições necessárias de transformações jurídicas e de infraestruturas adequadas lhe conferem o caráter de urbanas: passam de um baixo valor agregado para grande cotação de valor de troca no mercado, o que contribui para a lógica da apropriação fundiária de transformação do espaço rural em espaço urbano.

Essas mudanças, combinadas com o poder de atração dos equipamentos urbanos e dos produtos e serviços ofertados pela cidade, conforme Rolnik (2015), Maricato (2013), Carlos (2007) e Souza (2005) fazem com que glebas rurais cada vez mais distantes sejam transformadas em terras urbanas favorecendo a especulação imobiliária e estabelecendo uma nova dimensão geográfica da cidade.

Harvey (2009) destaca que o processo de industrialização e a “Lei de Cercamento”, na Inglaterra do século XVIII, deram enormes contribuições para a valorização dos preços da terra urbana. Para o autor, no século XIX, Malthus (1996), através de sua teoria sobre o princípio da população, alertou para o crescimento populacional, sobre a forma como a terra era utilizada e sobre risco da escassez de alimentos, e Ricardo (1996), que divergiu de Malthus (1996) em alguns aspectos, mas concordava com ele sobre o liberalismo econômico, apontou para a necessidade de ampliação do cultivo das terras para aumentar os rendimentos dos capitalistas. Harvey

(2009) ainda destaca a afirmação de Say (1996), dizendo que a origem dos proprietários fundiários está no roubo da terra.

Malthus e Ricardo foram duramente criticados por Karl Marx em 1944, ao perceber nas análises dos mesmos que o valor de uso e o valor de troca embutidos em seus debates sobre o arrendamento e utilização da terra tinham como objetivo apenas a exaltação de acumulação de capital. Para Marx (2005, p. 20) “a terra como terra, o arrendamento de terra como arrendamento de terra, perderam sua diferenciação de status, convertendo-se em meros capital e juros, ou, melhor, capital e juros que só atendem a linguagem do dinheiro.”

As críticas de Marx (2005) além de atingirem os defensores da fisiocracia, que entendiam a terra como principal fonte de riqueza, visavam também atingir Ricardo (1996), que percebeu o crescimento econômico e as dificuldades para se estabelecer leis que pudessem regular a repartição dos resultados desse crescimento entre as diferentes classes sociais. A partir dessa constatação, Ricardo (1996) construiu um modelo teórico que considerava as classes sociais como determinantes desse crescimento, que tinham em sua composição os latifundiários, os capitalistas e os trabalhadores. Definiu leis para explicar a distribuição do produto entre as diferentes classes da sociedade e estabeleceu o trabalho como fator essencial para atribuição de valor às mercadorias.

Ricardo (1996) também argumentou que um aumento populacional elevaria a demanda por terras férteis, e isso faria com que também ampliasse a demanda para o cultivo de terras cada vez menos férteis. Para tanto, elaborou outra teoria com o objetivo de explicar os rendimentos da terra segundo a qual, quando a terra menos fértil é utilizada no cultivo, os custos de produção se elevam e, para que as terras de menor qualidade não deixassem de ser cultivadas, propõe que se mantivessem os lucros da terra menos fértil nos mesmos níveis de lucro de cultivo das terras mais férteis.

Essa teoria de Ricardo (1996) foi fundamental, conforme destaca Marx (2005), para o desenvolvimento da transformação da terra de simples forma de arrendamento para transformação em um forte incremento de acumulação de capital e valorização do capital, pois em sua teoria da repartição da terra, Ricardo (1996) aponta que não são

os latifundiários os responsáveis pelo cultivo da terra, mas sim os responsáveis por arrendarem as terras dos latifundiários, contratando os trabalhadores para fazê-las produtivas.

Para Ricardo (1996), a ampliação da demanda por terras elevaria o preço da terra e provocaria um aumento da terra mais fértil, o que possibilitaria ao latifundiário a cobrança de um preço maior para a locação de suas terras. Essa teoria ricardiana reforça os argumentos de que, na cidade contemporânea, o aumento populacional provoca uma maior demanda por terras; primeiro por aquelas contempladas por infraestruturas e próximas ao centro gerador de empregos e munidos de serviços, depois pelos bairros mais distantes onde os preços caibam nos bolsos daqueles que pretendem ocupá-los.

Os sem recursos buscam as periferias. Enquanto isso, cada pedaço de terra vai sendo disputado e valorizado conforme o tipo de infraestrutura e construção realizadas. No entendimento de Saquet (2015, p.75), “a verticalização é, também, uma consequência da teoria da renda da terra: ganhar sempre mais por um metro quadrado e concentrar nas cidades sempre mais habitantes e, sobretudo, atividades”.

Autores como Maricato (2013), Gottdiener (2006) e Jorgensen (1997) ressaltam a valorização da terra urbana, na qual essa valorização fundiária se exprime na agregação de valores aos imóveis através da quantidade de acréscimos de infraestruturas como a rede de água, esgoto, serviço de drenagem, pavimentação, iluminação pública, serviços como coleta de lixo e manutenção, sinalização, equipamentos públicos e privados nas proximidades.

O proprietário dessa parte da cidade valorizada tem seu preço elevado em relação às suas vantagens comparativas com os demais espaços da cidade. É importante destacar que essas vantagens foram construídas com recursos oriundos das contribuições de todos, e se tornam realidade a partir dos gastos públicos em infraestrutura urbana; mas poucos são os beneficiados por essa infraestrutura e os que conseguem desfrutar de sua valorização e dos benefícios que ela propicia, porque é apropriada pelo mercado imobiliário.

O Orçamento Participativo, nos primeiros anos em que vigora nas grandes cidades, se depara com o problema da questão da valorização fundiária, como foi no

caso de Porto Alegre. Tal problema leva a uma discussão sobre o processo de apropriação do solo urbano onde a infraestrutura está presente e é fator agregador de valorização e de concentração de renda. Onde há infraestrutura com equipamentos e serviços públicos destinados à prestação de atendimento à uma parcela da população se pode afirmar que essa população está sendo beneficiada com um incremento à sua renda.

Por isso, as políticas voltadas para assegurar um maior desenvolvimento econômico da cidade têm que ser voltadas também para uma melhor distribuição dos equipamentos públicos, de forma a garantir justiça espacial urbana através do que estabelece o Estatuto das cidades.

Para Catalão (2009) a justiça espacial é um importante conceito discutido por geógrafos como Lefebvre (2001) e Harvey (2005), para os quais, além de perceberem na geografia uma proximidade com a questão dos fenômenos naturais físicos, percebem nela uma ciência social. Lefebvre (2001) ressalta a importância do direito à cidade como o direito à justiça espacial, enquanto que Harvey (2005) vê na geografia e seus fenômenos o problema da injustiça socioterritorial, que interfere nas relações do indivíduo e do espaço.

Para Catalão (2009, p. 35), “o conceito de justiça espacial é uma ampliação geográfica do conceito de justiça social, feita a partir da ideia de que as desigualdades sociais transferem-se à dimensão espacial e nela se concretizam, sendo essa transferência, porém, imediata e concomitantemente realizada”. As injustiças espaciais têm relação com a forma como são distribuídos os recursos obtidos na cidade, com a propriedade privada da terra e com a habitação.

De acordo com Rolnik (2015) a propriedade da terra no geral, e a habitação em particular, constituem uma das maiores fontes de lucro e acumulação de capital que se reproduz através do mercado financeiro. Confiando que o mercado financeiro pode estabelecer as regras para a distribuição de investimentos em moradias e habitação, assim como controlar os recursos públicos e regular a oferta de imóveis, destaca que o mercado financeiro encontrou a sua mais nova forma de auferir lucros através da propriedade da terra e da construção de habitações.

Tendo em vista que esse mercado pode criar produtos específicos para atrair investimentos especulativos relacionados ao financiamento do espaço construído, principalmente à construção de habitações, edifícios de negócios e de comércios, torna a apropriação da terra um grande empreendimento e um bem escasso nas grandes cidades.

Essa prática, que atrai as grandes incorporadoras e os proprietários fundiários, levou o Estado a realizar políticas públicas sem priorizar a moradia como necessária à promoção do bem estar social, mas como forma de atender aos interesses das instituições financeiras e do mercado imobiliário. A construção de moradias urbanas, que antes era vista como forma de ampliar o acesso a uma qualidade de vida melhor para a população mais pobre e assumida como um bem para todos os habitantes da cidade, passa a ser objeto de apropriação de renda e acúmulo de capital.

Para tanto, na primeira década deste século, prevaleceu um discurso de desconstrução da moradia como um bem social em favor de um produto mercadológico e de grande interesse do mercado financeiro. “Esse processo resultou na despossessão massiva de territórios, na criação de pobres urbanos “sem lugar”, em novos processos de subjetivação estruturados pela lógica do endividamento, além de ter ampliado significativamente a segregação nas cidades” (ROLNIK, 2015, p. 15).

Como muitos Estados Nacionais são mais frágeis que muitas corporações mundiais é muito difícil que tais Estados consigam barrar projetos de expansão dos capitais dessas empresas em seus territórios através de modelos de desenvolvimento, que são incompatíveis com um planejamento territorial que leve em consideração a defesa do meio ambiente, a preservação das tradições e cultura local e dos recursos hídricos e minerais sem que sejam incomodados por tais defensores do ambiente de negócios.

Conforme Harvey (2009), Maricato (2013) e Carlos (2007), o capital financeiro dominante impõe aos Estados a desregulamentação e privatizações de serviços essenciais à população, e propaga o fim dos subsídios para a implementação de políticas sociais que visem atender às populações mais pobres, porém defendem isenções fiscais e financiamento de infraestruturas para facilitar o escoamento da

produção do capital e, ainda, subsídios às indústrias para fomentar o desenvolvimento econômico capitalista.

Rolnik (2015) destaca que a atuação do Estado é imprescindível na elaboração de normas e regras para o funcionamento dos sistemas financeiros de habitação, o que significa uma coadunação do poder público com a transformação da habitação em objeto de acumulação de capital, como mercadoria e como ativo do mercado financeiro. Essa afirmação da autora demonstra a necessidade do fortalecimento das organizações populares, para garantir que o montante financeiro destinado a alterações no espaço urbano possa ser direcionado através de instrumentos de democracia direta como o Orçamento Participativo.

Para Maricato (2015) o capital financeiro internacional não se submete às incertezas provocadas pelas democracias nacionais e apresenta formas de enfraquecimento dos poderes nacionais como a taxa de juros, o câmbio, a autonomia dos bancos centrais, a taxa de risco do país, que funcionam como verdadeiros termômetros para que o capital internacional crie instabilidade política no país, constantemente alardeados pela mídia corporativa. Esse processo de dominação ocorre com maior facilidade quando a sociedade que compõe tais Estados Nacionais não se moderniza e vive embasada num sistema patrimonialista.

Nessa sociedade as instituições de poder estabelecem a troca de favores, o compadrio, e colocam os interesses pessoais acima dos interesses coletivos, fazendo uso pessoal daquilo que é público, dominadas por uma forte oligarquia nacional e por um modelo específico de gestão pública de Estado. Modelo esse que ainda não universalizou os direitos fundamentais dos seres humanos como o acesso à moradia, ao emprego, ao salário digno, à saúde, à educação e mantém grande parte de seus trabalhadores na informalidade sem acesso aos direitos trabalhistas.

O que antes era atribuição do Estado – promover a habitação como um bem público de satisfação das demandas da cidade – passa a ser convertido em meio estruturante de uma nova forma de atuação do capitalismo contemporâneo, no qual prevalece o domínio da acumulação através do capital financeiro e especulativo sobre o lucro gerado pelo capital produtivo. Dessa forma, o mercado financeiro se apropria do setor de habitação através de ativos imobiliários e outros produtos desse mercado,

estabelecendo não só um processo de instrumentos de acumulação de capital, mas também de elementos de reserva de valor, através de mecanismos de financiamento atraindo para esse mercado setores de poupança e investimentos familiares como os fundos de pensão, as instituições de crédito e poupança, as próprias instituições públicas dentre outras.

Quando se trata de uma gestão de Estado fragilizada, muitos interesses pessoais da classe capitalista local estão envolvidos, e há uma reação por parte desses interessados. Principalmente porque essa classe deseja manter seus privilégios, seu poder de consumo e sua dominação sobre a política, sobre o judiciário, sobre o econômico e financeiro. Desejam manter sua aliança com o capital globalizante e as suas imposições contrárias às formas democráticas de organização da sociedade nas definições sobre a aplicação dos recursos públicos. Suas posições passam a ser a de defesa do projeto comum estabelecido entre o capital nacional e o capital financeiro internacional. Na opinião de Carlos (2007) e Maricato (2015), se não bastasse toda essa imposição, o capital financeiro internacional ainda estabelece a competição entre as cidades e fragmentação dos territórios para garantir um nível de poder e lucratividade maior.

Maricato (2015) afirma, que da mesma forma como o taylorismo e fordismo moldaram um novo modelo de sociedade (com sua rigidez disciplinar para a realização do trabalho mecânico e repetitivo, transformando a forma de vida no campo e na cidade, introduzindo na vida das pessoas aparelhos elétricos e os automóveis), o projeto de globalização também vem realizando grandes transformações. Para Santos (2000), baseado em um projeto de imposição global neoliberal, esse modelo de globalização impõe uma nova forma de sociedade baseada na sua influência sobre o Estado, sobre os mercados, na forma de produção, distribuição e consumo dos produtos, na alternância das leis e no modelo educacional imposto. Criou valores e hábitos que diferem dos existentes anteriormente a essa fase de imposições apresentadas.

Para Oliveira (2013), durante o período de 1940 e 1970 o mundo capitalista vivenciou uma elevação no padrão de vida de suas populações através de um controle social, combinando o modelo fordista com as práticas econômicas keynesianas que

levaram ao *welfare state*, alterando o modo de vida das populações dos países capitalistas centrais. Porém, quando aplicado aos países capitalistas periféricos, o padrão urbanista fundado na combinação keynesiana/taylorismo/fordismo criou ilhas de bem estar social nas cidades, rodeadas por imensos bolsões de miséria e pobreza, ocupações ilegais e cortiços. Esse processo foi intensificado pelo modelo de substituição de importações, que deslocaram algumas indústrias dos países capitalistas centrais, principalmente para explorar o mercado consumidor interno de alguns centros urbanos dos países capitalistas periféricos, moldando comportamentos, transgredindo regras e transformando hábitos de consumo locais.

As críticas ao modelo fordista/keynesiano incluem até mesmo que essa rigidez estava inibindo a velocidade do giro do capital na economia capitalista, inclusive através do comportamento do Estado e da estrutura de suas leis. A partir de 1970, o discurso passa a ser o da flexibilização em todos os setores, da produção de alterações nas leis e no comportamento do Estado de forma a facilitar uma maior circulação do capital, ampliação do desenvolvimento tecnológico e liberdade para o mercado. Os preceitos do liberalismo econômico de Adam Smith e David Ricardo reaparecem com uma nova roupagem: a globalização.

Essa roupagem foi utilizada por Margareth Thatcher (1925 – 2003) no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, ao enfrentar com rigidez as organizações sindicais e pôr fim a uma série de conquistas dos trabalhadores ingleses. Foi usada também por Ronald Reagan (1911 - 2004) que, durante a década de 1980, implodiu o sistema de bem estar social americano por solicitação das grandes corporações e do mercado financeiro americano.

O fenômeno da globalização foi defendido pela grande mídia, e até mesmo por alguns intelectuais, como algo que seria implementado acima das vontades e interesses de quem quer que fosse, pois quem não se sujeitasse às mudanças impostas estaria fora dos avanços globais que o fenômeno proporcionaria. Com o passar dos anos o fenômeno exigiu muito, e trouxe mais problemas para os países do que a prosperidade anunciada.

A globalização e seu processo de desregulamentação, privatizações e desmantelamento do aparato estatal, sindical e social, impôs o aparecimento na

sociedade de sua marca característica, conforme Maricato (2015, p.72), “a da exclusão social: bairros são esquecidos, cidades são esquecidas, regiões são esquecidas e isso acontece até mesmo com países que são ignorados, já que não contam para a nova ordem”.

Carlos (2007) indica que o neoliberalismo pregou a redução do Estado na economia e fez ver, através de seu aparato midiático, que o combate à máquina estatal, à sua burocracia e ineficiência, seria o maior triunfo da globalização nos países. Tudo isso foi posto em prática e o Estado se tornou mais flexível, mais eficiente e tolerante aos avanços do capital e reduzido (mas apenas no âmbito de suas políticas sociais), e mais forte no atendimento às grandes corporações, nos serviços prestados ao grande capital e na repressão às manifestações dos trabalhadores. A globalização e o neoliberalismo contribuíram ainda mais, no caso brasileiro, para aprofundar a desigualdade e a segregação espacial.

De acordo com Rolnik (2015), a retomada da construção de moradias no país atende à demanda de um processo de financeirização da habitação que provoca a reestruturação das cidades conforme os interesses do mercado imobiliário e financeiro, perpassando as diversas formas de participação popular sobre o futuro das cidades, invertendo a lógica das políticas habitacionais e urbanísticas, se sujeitando à ação dos mercados fundiários e de regulação urbanística, com “impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos” (ROLNIK, 2015, p.28).

Para essa autora, as mudanças na forma de financeirização da habitação têm proporcionado transformações nos espaços urbanos a partir de interesses do mercado fundiário e da regulação urbanística. Tais mudanças favoreceram a estruturação de uma política de economia urbana voltada para a atração de capitais de investimentos, tanto em âmbito macroeconômico e das finanças domésticas, como de fluxos de capitais internacionais. Isso favoreceu a criação de um mercado hipotecário e a inclusão de novos instrumentos não bancários, como empréstimos interbancários aumentando a possibilidade de créditos disponíveis e maior atração de capitais excedentes para além da produção de habitações internas, o que proporcionou o surgimento da bolha imobiliária.

A facilitação do crédito através da ampliação da financeirização do mercado imobiliário foi provocada pela mudança de paradigma da política habitacional desenvolvida a partir de *Wall Street* e da Cidade de Londres. Foi implementada primeiramente nos Estados Unidos e depois na Inglaterra, no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, favorecida pela queda do muro de Berlim, pela ampliação de créditos e financiamentos de habitação dada a pressão da demanda, e pelo apoio financeiro de instituições como o FMI e o Banco Mundial.

Neste contexto, a participação democrática nas decisões das aplicações dos recursos públicos – através da utilização de mecanismos como o Orçamento Participativo em busca da justiça espacial/territorial – se torna complexa quando se depara com um sistema econômico que privilegia interesses de apenas uma classe social, como se pode perceber neste primeiro capítulo. O avanço da participação popular por maior democratização da gestão dos recursos públicos tem tradição na luta dos movimentos sociais urbanos, e só podem ser percebidas a partir de um resgate histórico, descrito no capítulo a seguir.

3 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

De acordo com Santos (2013), o processo de formação das cidades brasileiras ocorreu através da ocupação espacial do litoral, enquanto no interior do país se estabeleciam pequenas vilas de mineração, de produção agrícola e de pecuária. O processo de urbanização tem seu início a partir da abolição da escravatura, da demanda de mão de obra de trabalhadores para o incipiente processo industrial brasileiro que se fortaleceu com a proclamação da República. Para esse autor, nesse período, o grau de urbanidade era tão pequeno no Brasil que, em 1890, apenas Rio de Janeiro, Salvador e Recife tinham mais de 100 mil habitantes. Foi necessário um século adicional para que as cidades brasileiras chegassem a atingir um grau de urbanização próximo aos existentes na atualidade. “Em 1900, existiam quatro cidades com mais de 100.000 vizinhos e uma beirava essa cifra. Rio de Janeiro: 691.565; São Paulo: 239.820; Salvador: 205.813; Recife: 113.106 e Belém: 96.560. Com mais de 50 mil residentes, ou perto disso, estavam cinco capitais: Porto Alegre: 73.674; Niterói: 53.433; Manaus: 50.300; Curitiba: 49.755 e Fortaleza: 48.369” (SANTOS, 2013, p. 23).

No início do século XX diversas transformações urbanas foram realizadas nas cidades brasileiras, dentro de um modelo de urbanização marcado pelo modismo europeu de higienização e embelezamento, alargamento de ruas e segregação territorial. Culminaram com obras de saneamento básico que tinham como objetivo combater epidemias e também foram utilizadas como pretexto para excluir o acesso à moradia às populações mais pobres, que foram obrigadas a deixar o centro da cidade para ocupar encostas de morros, várzeas ou áreas de fragilidade ambiental. Conforme Maricato (2013), esse processo ocorreu principalmente nas cidades de Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e mais intensamente no Rio de Janeiro.

Nesse período, o Brasil ainda era tido como um país essencialmente agrícola e exportador de bens primários. Nas cidades começam a aparecer os grandes problemas sociais relacionados à precariedade da infraestrutura urbana e das relações entre o capital e o trabalho nas indústrias, que surgiram em decorrência do capital dos grandes fazendeiros e cafeicultores do país. Não muito diferente do que ocorria 100 anos antes

na Europa, as condições de trabalho nessas fábricas, notabilizavam o país pelo atraso e pelo descaso, “a situação dos operários era das piores. A jornada média de trabalho era de dez a doze horas, chegando, às vezes, a quatorze horas. Um inquérito instaurado, constatou a presença de crianças de até cinco anos trabalhando nas fábricas” (MOCELLIN, 1987, p.198).

Dada a falta de mão de obra qualificada para o trabalho fabril e a escassez de trabalhadores que vinha desde a assinatura da Lei que pôs fim à importação de negros africanos para o trabalho escravo no Brasil, milhares de trabalhadores europeus foram trazidos, com recursos do Estado, como mão de obra para o trabalho na lavoura e na incipiente indústria instalada no país. A maioria desses trabalhadores imigrantes vieram do sul pobre da Europa, em busca de melhores condições de trabalho e vida. Dentre eles estavam italianos, espanhóis, portugueses, eslavos e outros. Vieram para trabalhar em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre e Belém (e outras poucas cidades do país), onde as condições de trabalho podiam ser comparadas às da Europa do início da Revolução Industrial.

Conforme Melo (2015), na relação entre capital e trabalho o Estado assistia ao capital e, quando era chamado a enxergar as condições de miserabilidade existentes na sociedade e no trabalho nas fábricas, fazia vistas grossas se colocando como liberal clássico, sem intervir no mundo dos negócios. Nesse contexto, os grandes problemas que atormentavam não só os operários e imigrantes eram os problemas relacionados ao crescimento urbano desigual e excludente, falta de políticas públicas de toda ordem, principalmente no combate às endemias, de programas de saúde, de moradia, de abastecimento de água, de saneamento básico, de redução da criminalidade e a inexistência de um serviço público estruturado para atender esses e outros tantos problemas sociais.

As causas dos problemas sociais se intensificaram a partir das últimas décadas do século XIX, devido ao aumento populacional das principais cidades brasileiras, dentre elas o Rio de Janeiro. Essa expansão demográfica tem sua origem na decadência do setor agroexportador, primeiro com o algodão, depois com o açúcar e depois com a redução da exportação de café pelo Porto do Rio de Janeiro, dada a crise

nas lavouras de café que se abateram sobre a produção do Vale do Paraíba (uma das mais importantes culturas de café do país).

As populações desempregadas dessas lavouras – os escravos libertos, os imigrantes e suas famílias, também expulsos do campo – terminaram por se estabelecer na capital fluminense em busca de trabalho, já habitada por milhares de pessoas. De acordo com Ribeiro & Pechman (1985, p.15) “em 1838 a população da cidade do Rio de Janeiro era de 137.078 habitantes; em 1872, de 266.831; em 1890, de 522.651; em 1906, de 811.443, e, em 1920, 1.147.599”

Junto ao aumento populacional, cidades como São Paulo, Belém, Recife, além do Rio de Janeiro, excederam-se também o desemprego, a violência, a pobreza, a miséria e a escassez de moradia. Muitas pessoas decidiram se estabelecer no centro da cidade pela proximidade do emprego, pela existência do comércio, pelas dificuldades de transportes, pela concentração de pessoas e pelas facilidades de comércio, dentre outras.

Diante disso, houve uma elevação no preço dos imóveis e conseqüentemente dos aluguéis também, atingindo as pessoas mais pobres e ampliando os lucros daqueles que viviam de locações, ampliando as construções de habitações precárias como os prédios com pequenos quartos, onde várias pessoas dividiam um espaço de 12 metros quadrados ou menos, os cortiços e os pequenos barracos nas favelas, mal-construídos em encostas de morros ou em fundo de vales. A precariedade dessas habitações e das condições insalubres, e o aumento significativo dessas habitações, conforme Melo (2015), vão facilitar a proliferação de epidemias e doenças infecciosas.

As crises dos anos de 1920 e 1930, tendo como agravante a crise econômica internacional, impuseram ao país perdas tanto econômicas quanto sociais, dificultando ainda mais as condições de vida, já tão difíceis, da população brasileira. Enquanto no Brasil Getúlio Vargas se instalava no poder em 1930, em um momento crítico da economia e da política brasileira, é importante destacar que o modo de produção capitalista passava por uma grande crise econômica mundial, que teve seu início a partir dos anos de 1920 e se estendeu por mais de uma década.

A crise de 1929, foi o ápice de um modelo de capitalismo que tinha no mercado e na sua autorregulação a condução dos destinos da economia; esse modelo e sua

forma de condução da economia conheceram o seu maior revés com a quebra da bolsa de valores de Nova York. A crise, que se iniciou pela falta de demanda e pelo excesso de produção, culminando na desvalorização das ações e na quebra de milhares de empresas, trouxe consequências devastadoras para o emprego e para a sociedade.

De acordo com Sandroni (2007) a crise de 1929 ocasionou uma grande depressão das economias em todo o mundo capitalista, se espalhou pela Europa e África, depois atingiu a Ásia e a América do Sul e, conseqüentemente, o Brasil. Com o desemprego nos Estados Unidos e a queda nos preços dos produtos, dado ao excesso de produção e falta de demanda, a exportação brasileira também foi atingida. O café foi o produto que mais sofreu com os preços, sendo necessário que o governo brasileiro adquirisse a maior parte da produção e queimasse 80 milhões de sacas.

De acordo com esse autor, a redução no consumo e a queda nos preços provocaram estragos no mundo inteiro, pois somente nos Estados Unidos, entre 1929 e 1933, havia cerca de 15 milhões de desempregados, 5 mil bancos paralisaram suas atividades, 85 mil empresas faliram, as produções industrial e agrícola reduziram-se à metade. “Quando a crise atingiu proporções internacionais, o comércio mundial ficou reduzido a um terço, e o número de desempregados chegou a cerca de 30 milhões” (SANDRONI, 2007, p.382).

A grande depressão só foi superada a partir de 1933, quando Franklin D. Roosevelt apresentou seu plano contra a crise econômica: o *New Deal* (Novo Acordo). Um plano que colocou “por terra” os princípios do liberalismo econômico de não intervenção do Estado e de autorregulação do mercado. Com a publicação do livro “Teoria do emprego, do juro e da moeda”, em 1936, John Maynard Keynes (1883-1946) questionou a validade dos princípios da economia liberal, deu ênfase à intervenção estatal, preservando a autonomia da iniciativa privada e, através de políticas públicas, defendeu a presença do Estado como responsável por estimular o consumo e impulsionar o pleno emprego e a demanda efetiva. Conforme Keynes (2012), através de uma política monetária o Estado poderia ampliar a quantidade de moeda na economia, baixar a taxa de juros e ampliar a oferta de crédito, possibilitando o aumento do consumo.

Com a política fiscal expandiria os gastos públicos, e estes seriam investidos em obras públicas, benefícios sociais e empréstimos públicos para o setor produtivo para aumentar a quantidade de bens e serviços produzidos e para aquisição do excedente dessa produção. Dada a depressão econômica em que a teoria keynesiana foi proposta, e os resultados obtidos pelas práticas governamentais utilizadas para solucionar a crise, principalmente pelo governo americano, as ideias de Keynes foram muito bem aceitas como referencial teórico de sustentação da participação do Estado na economia.

A forte intervenção estatal também foi colocada em prática pelo governo brasileiro. Em 1940 a regulamentação do salário mínimo, anunciada 2 anos antes, foi implementada com significativas diferenças regionais. É importante destacar, conforme Oliveira (2013), que os benefícios pelos quais Getúlio Vargas foi percebido pelos trabalhadores mais humildes como o “pai dos pobres”, intensamente trabalhado pelo grupo de publicidade e propaganda do governo, não foram estendidos a nenhum trabalhador rural. Pois, para esse autor, foi uma opção adotada pelo governo, na qual a agricultura atrasada tinha como função financiar o desenvolvimento da industrialização no país em um momento em que a autoconstrução, o trabalho informal e os mutirões contribuíram para o barateamento do custo da mão de obra urbana.

De acordo com PMPOA (2007) é na década de 1940 que ocorre um processo de intensificação da migração rural do interior do Rio Grande do Sul para Porto Alegre, iniciando um processo de ocupação e favelização nas proximidades do centro da cidade, agravando ainda mais o problema da falta de moradias adequadas já existente naquele município.

Buscando minimizar os efeitos sobre essas ocupações foi criada a Superintendência da Habitação, para cuidar do problema da moradia, assim como do Departamento da Casa Popular, em 1952, com o mesmo objetivo de empreender ações governamentais de remoção da população de baixa renda para as periferias, como o processo de remoção das Vilas Dona Teodora, Marítimos, Ilhota e Santa Luzia (vilas localizadas nas proximidades da região central de Porto Alegre), para uma região distante 22 km do centro da cidade, que mais tarde viria a se tornar o Bairro Restinga, tradicional por suas lutas sociais.

Assim como ocorreu na Região Metropolitana de Curitiba, com a aprovação de uma grande quantidade de loteamentos no então Município de Piraquara na região onde está localizado o Município de Pinhais. Como também aconteceu em Maringá, com a ocupação urbana a partir do início tardio da plantação de café nesse município do norte do Paraná, e em Chapecó, no qual um plano de desenvolvimento da cidade deixou às margens a população pobre na década de 1950, onde também se instala o Frigorífico SAIC S/A – Indústria e Comércio de Chapecó.

Quando João Goulart (1961-1964) assumiu o governo houve abertura para uma maior participação popular na gestão pública. A ideia de tributar os afortunados, facilitar o crédito aos pequenos produtores rurais e industriais, dar votos aos alfabetizados e dividir as terras dos latifúndios improdutivos através da reforma agrária, foi comemorada pelos movimentos sociais urbanos, pelos trabalhadores organizados em sindicatos e pelas ligas camponesas.

Porém, obteve forte reação contrária das elites dominantes e dos militares, que acusavam João Goulart de estar implantando o comunismo no país. Ao mesmo tempo em que grupos de nacionalistas e da esquerda se organizavam para entoar apoio às reformas de base, a classe dominante, aliada aos proprietários dos grandes meios de comunicação, setores conservadores da igreja e dos militares, se articulavam para derrubar o Presidente.

Em 15 de março de 1964 João Goulart realizou um comício no Rio de Janeiro que reuniu, conforme Ribeiro et al. (1988), 300 mil pessoas para anunciar as reformas de base e dentre elas a reforma agrária. Em 19 de março os partidos de oposição formados por organizações civis e militares, além de partidos de direita e de setores conservadores da Igreja Católica, realizaram a “Marcha da família com Deus pela liberdade” que tinha como meta derrubar João Goulart e combater o comunismo.

Em 1º de abril de 1964 os militares tomam o poder, implementando um programa econômico denominado de Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, e prometem estabelecer a democracia e atender uma das principais reivindicações da população por emprego e moradia, e também dos capitalistas do setor imobiliário e da construção civil. Conforme Maricato (2013) e Rolnik (2015), o Governo Castelo Branco

criou, através do Decreto Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, o Sistema Financeiro de Habitação.

Como o Estado, chefiado pelos militares, não queria desagradar as elites, não pretendia estabelecer um novo imposto; também não queria imprimir papel moeda para financiar a construção de casas, e criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) que seria o responsável por administrar os recursos do Sistema Financeiro de forma a aplicá-los na construção de moradias populares.

A partir de recursos oriundos da poupança privada voluntária e de uma poupança compulsória, oriunda de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o BNH passou a ter os recursos necessários para o financiamento de empreendimentos imobiliários. Com a criação do FGTS, em 13 de setembro de 1966, o governo atendeu à uma grande reivindicação das corporações capitalistas: o fim da estabilidade de emprego para os trabalhadores.

Rolnik (2015) assevera que o objetivo da política habitacional do país foi fazer do brasileiro um proprietário. Para essa autora, como proprietário o brasileiro passou a defender a propriedade privada, uma das expressões máximas do capitalismo, além de contribuir para a expansão do setor imobiliário e da construção civil no país. Em 1966, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, se estabelece um fundo financeiro cujo objetivo também é ser utilizado para a incrementar as políticas de habitação do governo através do BNH. Os recursos do FGTS colocaram o BNH como o segundo maior banco do país em 1967. Ainda hoje, o FGTS é um dos maiores fundos de financiamento à habitação. Em 1989 os sindicalistas, através de suas centrais sindicais, passam a fazer parte do Conselho Curador do FGTS, juntamente com os empregados e o governo, dando origem a um modelo de administração do FGTS com profundos laços entre o capital financeiro e as lideranças sindicais entre 1990 e 2000.

A partir de 1964, os movimentos sociais e as manifestações populares foram duramente reprimidas pelo regime militar, principalmente a partir do AI 5. O Ato Institucional nº 5 deu todos os poderes aos militares. Para Gohn (2013) e Fausto (2015), ao fechar o Congresso Nacional, o governo pretendeu legislar sobre tudo, passando por cima de todas as matérias constitucionais em âmbito nacional, estadual ou lei orgânica municipal. Também permitiu ao Executivo nomear interventores em

Estados e Municípios e demitir, remover, aposentar, transferir juízes, empregados de autarquias, empregados de empresas de economia mista e militares. Conforme o Ato: “O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos Estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências” (BRASIL, AI-5, 1968).

Com a decretação do AI nº 5 muitas lideranças estudantis, políticos de esquerdas, sindicalistas, artistas e intelectuais que discordavam do regime são perseguidos e presos ou exilados. Para Fausto (2015), diante de tal ofensiva do Estado, partidos políticos e militantes de esquerda passaram a radicalizar a luta contra a Ditadura Militar. Formaram-se diversos grupos que, na clandestinidade, estabeleceram a luta armada para derrubar a ditadura.

Desenvolveram-se guerrilhas urbanas e guerrilhas no campo. Em contrapartida, a direita também se organizou a partir dos grupos de extermínios paramilitares denominados de “Esquadrão da Morte” ou “Comando de Caça aos Comunistas”, grupos financiados por banqueiros e grandes empresários capitalistas. Além disso, o Estado tinha o Serviço Nacional de Informações (SNI), com o objetivo de vigiar e espionar os movimentos sociais e os sindicatos e denunciar as pessoas que se posicionavam contra o regime militar. Nessas circunstâncias muitos foram presos nos porões dos quartéis, diversos foram torturados, outros foram enviados para o exílio e alguns desapareceram e nunca mais foram vistos.

Enquanto na política buscava-se intimidar as manifestações sociais e forçar a aceitação das medidas impopulares adotadas pelos militares, no campo econômico e ideológico promovia-se o fortalecimento da parceria governamental com o FMI e o Banco Mundial. Segundo Fausto (2015), essa parceria fortaleceu ainda mais a aliança entre o governo militar e os interesses norte-americanos no país. Dessa forma, entre 1967 e 1973, Antunes (1986), Souza (2005) e Feijó (2006) apontam que o Brasil passou por um período de crescimento que ficou conhecido como “Milagre Econômico”.

Nesse período, o governo adotou medidas para favorecer o capital nacional e o capital estrangeiro, com grandes investimentos e subsídios, incentivos fiscais, além de uma política de contenção dos salários, repressão às greves e o controle dos

sindicatos. A justificativa era a de que, com isso, o governo controlaria a inflação, reduziria os custos do trabalho e atrairia investimentos para o país, além de proporcionar baixos preços ao produto nacional que poderia ser exportado com ganhos sobre os produtos estrangeiros. No período do “Milagre Econômico”, os mais ricos tiveram um acréscimo de 10% em sua renda, enquanto os demais trabalhadores assalariados, ficaram 10% mais pobres.

De acordo com Ribeiro et al. (1988), Delfin Neto, Ministro da Fazenda do período do milagre, sempre afirmava quando perguntado sobre “quando a população iria receber os benefícios desse crescimento?” O Ministro respondia que era preciso primeiro fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo. Esse fato, ampliou ainda mais o quadro de desigualdade econômica no país.

Gohn (2013), Maricato (2013) e Fausto (2015) apontam o período entre 1973 e 1979 como um período difícil para o país, principalmente após a primeira grande crise do petróleo, ocorrida a partir de 1973, quando houve a elevação dos preços do produto no mercado internacional, e das alterações na política de endividamento externo do FMI, que passou a pressionar os países devedores para o pagamento da dívida externa. Apesar do crescimento durante o período do “Milagre Econômico”, o Brasil continuava com índices de país subdesenvolvido, como os de analfabetismo e de mortalidade infantil. Além disso, os produtos de primeira necessidade como arroz, feijão, óleo de soja e farinha de trigo, desapareceram do comércio, além de seus preços dispararem.

A inflação voltava com toda força e os salários não subiam. Os trabalhadores, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e das Pastorais Sociais da Igreja Católica, buscavam discutir sobre a realidade que atravessava o país e organizar os movimentos sociais para lutarem contra a carestia e reivindicar direitos básicos para os bairros onde viviam como água, luz, melhorias das ruas, transporte público, dentre outros. É nesse período, conforme Avritzer (2012), que surgem organizações sociais como a União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, com a proposição de que a aplicação orçamentária do município fosse definida por um conselho representativo das associações de moradores de bairros. Um possível embrião do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Ribeiro et al. (1988) citam que no dia 13 de março de 1979, no Grande ABC Paulista, onde se concentravam as principais indústrias do país, 180.000 operários paralisam suas atividades, forçando o governo a intervir nas negociações entre patrões e empregados. Conforme os autores, o Ministro do Trabalho decretou intervenção nos sindicatos e destituiu seus dirigentes, dentre eles Luís Ignácio da Silva, o Lula, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema.

Para Ribeiro et al. (1988), após a greve terminar e patrões e empregados chegarem a um acordo, o governo devolveu a direção dos sindicatos aos líderes grevistas. Em 1980, nova greve e dessa vez 300.000 trabalhadores paralisaram suas atividades em São Paulo e algumas cidades do interior do Estado. Dessa vez o governo reprimiu com violência a greve e prendeu Lula e mais 10 líderes sindicais por 41 dias. Os trabalhadores não alcançaram o que pretendiam e os patrões receberam subsídios governamentais como ressarcimento dos dias de sua produção parada.

De acordo com Gohn (2013) as políticas econômicas implementadas por João Batista de Figueiredo, o último dos governantes militares, vão causar grandes danos à economia nacional. Após desvalorizar o Cruzeiro (moeda brasileira na época) frente ao dólar americano, proporcionando maiores ganhos em investimentos no mercado financeiro, o Ministro da Economia Delfim Neto pretendia favorecer o consumo interno, mas isso apenas aprofundou ainda mais a recessão econômica.

Gohn (2013) afirma ainda que desempregados de todo o Brasil foram para a rua protestar. Para essa autora, em várias partes do país, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo, desesperadas, multidões entravam às centenas em supermercados e saqueavam produtos alimentícios. Muitos foram presos e a maioria deles eram desempregados, que argumentavam não ter como alimentar a família. Nesse período, alguns movimentos sociais tomaram grandes proporções como o Movimento Nacional de Luta contra o Desemprego, o Movimento contra a Carestia e o Movimento pelas Diretas Já.

De acordo com Salomão (2010), o primeiro grande comício das Diretas foi realizado na Boca Maldita, em 12 de janeiro de 1984, reunindo mais de 50.000 pessoas. Conforme Ribeiro et al. (1988), outro grande impulso ao Movimento pelas Diretas Já!, foi dado pelo comício ocorrido na Praça da Sé em São Paulo, que reuniu

100.000 pessoas, em abril de 1984. A pressão para eleições diretas em todos os níveis levou multidões a se reunirem em manifestações por todo o país. Era certo que se aproximava o momento em que a ditadura agonizava e a democracia estava prestes a se concretizar. Porém, não era de se esperar que os militares estabelecessem a democracia de forma tão direta assim.

Conforme Ribeiro et al. (1988), atendendo a ala mais conservadora da política brasileira, tendo à frente do Congresso o PDS, o governo articulou uma maneira de impor e aprovar a eleição indireta para a Presidência da República, descontentado a grande maioria dos brasileiros. O Presidente da República foi eleito, de forma indireta, pelo voto dos deputados e senadores. Dos cinco partidos políticos representados no Congresso Nacional, apenas o PT se posicionou contrário à escolha do Presidente de forma indireta. No Colégio Eleitoral, numa disputa entre Paulo Maluf (PDS) e Tancredo Neves (PMDB), o último acabou sendo eleito, tendo como seu vice José Sarney, que era do partido governista e quem ao não ser escolhido como candidato do governo, fundara o Partido da Frente Liberal (PFL).

O PFL foi um dos partidos políticos que teve como objetivo dismantelar o modelo de economia com forte presença do Estado, tendo como viés teórico o neoliberalismo. O neoliberalismo surgiu a partir da teoria do economista Friedrich Von Hayek (1899 - 1992), que em 1944 publicou “O caminho da servidão”, defendendo o fim da intervenção do Estado e dos sindicatos na determinação dos salários, nas condições de trabalho nas fábricas e na condução da economia. Mais tarde, junto com Milton Friedman (1912-2006), passou a ser um dos maiores defensores do neoliberalismo. Uma corrente de pensamento econômico que defendia a volta do *laissez faire, laissez passer*, nos moldes da Economia Política clássica do final do século XVIII até meados do Século XIX. Os argumentos de Hayek (1899-1992) e Friedman (1912-2006) passaram a ser defendidos no Brasil por algumas agremiações políticas, como o PFL, pelas grandes corporações e pela classe dominante capitalista.

Para Fausto (2015), além do neoliberalismo, os anos de 1980 foram marcados por problemas econômicos estruturais e pela ampliação do endividamento dos países. O FMI e os demais credores desses países, pressionados pelos países do G7, impuseram aos seus devedores uma série de ajustes fiscais que provocaram cortes de

subsídios a programas sociais, dificultando ainda mais a situação de pobreza e miséria vivenciada pelos mais pobres. Com as dificuldades se acentuando, os movimentos sociais ressurgem com uma forte atuação, primeiro em uma escala municipal, depois se expandem para a escala regional, e depois até a pressão em escala nacional.

No Brasil pós-ditadura militar as mobilizações dos movimentos sociais e de outros setores da sociedade influenciaram no processo eleitoral de 1986, e foram responsáveis pela criação do “Movimento de Participação Popular na Constituinte” (MPPC). O MPPC, que teve como objetivo reunir os brasileiros para discutir as questões sociais na elaboração da Carta Magna. Nas eleições de 1986 foram eleitos os candidatos responsáveis pela elaboração da Constituição do Brasil, que a partir de 1º de fevereiro de 1987 deram início à Assembleia Nacional Constituinte. No entendimento de Fausto (2015, p. 288), “as atenções e as esperanças voltaram-se para a elaboração da nova Constituição. Havia um anseio de que ela não fixasse os direitos dos cidadãos e as instituições básicas do país não resolvesse muitos problemas fora de seu alcance”.

Para alguns autores como Cano (2011), Pereira (2012) e Draibe (2012) a década de 1980 é considerada uma “década perdida” economicamente, porém, é importante destacar que é nessa década que se dão os grandes debates sobre os problemas urbanos através da mobilização em torno do Movimento Popular de Participação na Constituinte e do Movimento pela Reforma Urbana (MRU), com intensa participação da sociedade civil, dos partidos políticos e organizações governamentais e não governamentais, que foram fundamentais para incluir na Constituição Federal uma série de avanços significativos em âmbito dos direitos sociais.

Esses avanços puderam ser percebidos a partir da inclusão de reivindicações antigas dos movimentos sociais urbanos, em um capítulo específico sobre a política urbana e o direito à cidade, que destacou com relação à propriedade e sua função social o “reconhecimento dos direitos de posse dos milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios relacionados a essa política” (ROLNIK, 2015, p.264).

Conforme Rocha (2008), na Assembleia Constituinte, por meio de emendas populares, a sociedade pode participar da elaboração da Constituição de 1988 e

interferiu na definição de vários artigos, conseguindo fazer da mesma uma “Constituição Cidadã”. Nela foram incluídos mecanismos de decisão em âmbito federal, estadual e municipal, imputando ainda o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Outro grande avanço alcançado foi a descentralização das políticas sociais através dos Conselhos Gestores de Políticas, com representantes do Estado e da sociedade civil influenciando sobre as políticas educacionais, da criança e adolescente e da Seguridade Social, tudo isso ampliado em âmbito estadual e municipal.

Para Fausto (2015) a Constituição Federal possibilitou a descentralização de poderes, dando maior autonomia de decisão aos Estados e municípios. Com a aprovação do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, apesar do esforço de descentralização e de decisão sobre o futuro das cidades, a condução desse processo encontrou pela frente alguns percalços como problemas de gestão de recursos, a manutenção de antigos vícios políticos locais, como resquícios do antigo coronelismo e compadrio, principalmente nos pequenos municípios e ainda persistem nas grandes cidades um modelo de cidade que favorece a segregação espacial e residencial e, ao mesmo tempo, implementa as diretrizes de uma política neoliberal.

O período de mobilizações em torno da elaboração da Constituição Brasileira foi de intensos debates e manifestações, congregando propostas que levassem a uma democracia com efetiva participação popular nas definições sobre as políticas urbanas. Alguns movimentos sociais foram enfáticos e exigiram que suas demandas fossem acatadas pelo Estado, como fez o Movimento pela reforma urbana que, de acordo com Avritzer (2012, p. 389), “propôs formas de democracia local, que seriam capazes de vetar a ação do Estado relacionada às políticas urbanas”.

O Movimento pela Reforma Urbana se consistiu em uma das principais organizações da sociedade civil de discussão e proposição sobre o direito à cidade. Esse movimento acabou por concentrar as discussões sobre muitos dos problemas da cidade e reuniu diversos profissionais de diferentes áreas para debater e formular propostas que, através de emendas populares, tinham como anseio ver aprovadas suas principais demandas na Constituição Brasileira de 1988. Promulgado em 5 de outubro de 1988, o texto final garantiu avanços significativos ao estender os direitos sociais e políticos aos cidadãos.

Também foi incisiva em ampliar a participação democrática e evitar a volta de um regime autoritário. De acordo com Rocha (2008), “a Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbito federal e local”.

Rolnik (2015) afirma que a Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito à posse da terra aos ocupantes informais, e destacou a função social da propriedade, criando uma base jurídica para a possibilidade de estender a todos o direito à cidade. A partir da segunda metade da década de 1980, muitas são as cidades que serão administradas por uma coalizão considerada do campo democrático-popular, que passam a colocar em prática uma política de reforma urbana com o reconhecimento da posse dos terrenos, contra a especulação imobiliária e ampliando a participação popular nas decisões sobre a aplicação dos recursos e na elaboração das políticas urbanas. Essa abertura à participação popular e democrática na gestão dos recursos públicos tem seu início muito antes da década de 1980, conforme será apresentado no item a seguir, no qual há uma contextualização sobre a luta pela democratização das políticas urbanas.

3.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS

Durante os anos de 1970, a grande crise econômica, política e social que se abateu sobre o país atingiu as cidades brasileiras e ampliou o chamamento para a discussão dos problemas da cidade que, a partir dos anos de 1980, passou a ser a base de sustentação do discurso para a realização imediata de uma reforma urbana. Para Souza (2005), surgida na década de 1950, a reforma urbana apareceu como grande reivindicação por moradia. Esquecida propositalmente durante os anos da ditadura militar.

Tendo em vista os assentamentos precários, as moradias inadequadas como os cortiços e as favelas, as habitações informais e ocupações irregulares de áreas cada vez mais distantes do centro nas periferias das cidades, a temática da reforma

urbana volta com toda a força. Diversos profissionais se mobilizaram para discutir projetos para uma reforma urbana que fosse capaz de tornar a cidade mais inclusiva e justa. Essa união entre os diversos profissionais de diferentes áreas, sindicalistas e organizações populares e dos movimentos sociais, lograram êxito em eleger em diversas cidades brasileiras administrações locais voltadas a implementar modelos de gestão que atendessem às demandas populares e promovessem e ampliassem a cidadania.

Mesmo tendo à sua disposição recursos limitados, a boa vontade dos administradores e a partilha das decisões com a sociedade levaram a uma democracia participativa e popular. Com isso, buscava-se incluir na melhoria da qualidade dos serviços públicos e de infraestrutura as favelas, os assentamentos informais, os terrenos ocupados legalmente ou irregularmente na periferia das cidades. Pretendia-se também criar uma rede de apoio a incubadoras tecnológicas, cooperativas de trabalhadores, programas de geração de emprego e renda e outras atividades que tinham esse objetivo, tendo em vista que muito pouco disso acontecia em âmbito nacional.

O debate nacional em torno de uma democracia participativa ampla torna possível o surgimento, na década de 1980, do Movimento de Participação Popular na Constituinte. Esse movimento teve papel importante na mobilização de todos os setores da sociedade civil organizada na defesa de emendas populares que fossem avaliadas e votadas durante a elaboração da Carta Magna do país.

As emendas populares deveriam obter 30.000 assinaturas de eleitores e serem subscritas por no mínimo três entidades da sociedade civil organizada. O Movimento pela Reforma Urbana reuniu aproximadamente 150.000 assinaturas e conseguiu emplacar a sua proposta. No entanto, como assevera Souza (2005, p.19) “o Congresso estava sim, obrigado a receber a emenda, mas não a incorporá-la no texto constitucional [...]. No fundo, portanto, era mais um mecanismo consultivo que propriamente deliberativo”.

Apesar de serem um instrumento propositivo para apreciação dos deputados e não poderem ser colocadas diretamente em votação, as emendas populares são consideradas um avanço para diversos autores como Rolnik (2015), Souza (2005),

Maricato (2001) e Baierle (2000). Foram significativas para propor espaços institucionais de participação popular de discussões, debates e de aberturas para se propor e chegar a consensos sobre as políticas urbanas e um maior controle da sociedade através de conferências, conselhos, plebiscitos e referendos.

Para tais autores, em várias partes do país foram constituídos grupos que se organizaram em torno de uma agenda comum para tocar em frente o projeto de reforma urbana, que através de emendas populares poderia ser apresentado e votado na elaboração da nova Constituição Federal de 1988. Esse objetivo foi alcançado e a emenda constitucional de Reforma Urbana propunha a inclusão dos assentamentos informais e “medidas de combate à ‘especulação imobiliária’ introduzindo o conceito de função social da cidade e da propriedade urbana e a proposta de democracia direta” (ROLNIK, 2015, p. 316).

Ribeiro (2002) constata dois tipos de reforma urbana: uma democrático-redistributiva, surgida a partir dos anos de 1980, que incorpora as demandas sociais e prega uma reforma social, com base nas reivindicações da sociedade civil, que entende a cidade regida por um modelo que favorece a concentração de riqueza e renda e que produz desigualdades sociais. E outra, a reforma urbana liberal-competitiva, que prega o reconhecimento e a certificação da posse e da propriedade para que os imóveis possam ter valor de mercado e passem a ser utilizados não pelo seu valor de uso, mas como valor de troca, como se fossem mercadorias.

Esse tipo de reforma urbana é inspirado na defesa dos interesses das grandes instituições e consultorias internacionais, como também de instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI e “de novos especialistas e planos estratégicos” (RIBEIRO, 2002, p. 88).

A abertura à participação popular com a possibilidade do controle da sociedade através de conferências, conselho, plebiscitos e referendos, imprimiu uma nova realidade aos municípios, que passaram a ter que quebrar as formas de controle das elites dominantes, até então, existentes. Isso proporcionou que os serviços, a riqueza e oportunidades geradas pela cidade, pudessem ser melhor redistribuídas. Além disso, também deixaram de ser exclusivas de alguns setores da sociedade as decisões sobre as políticas urbanas, sobre o uso e ocupação do solo urbano.

De acordo com Maricato (2001), o uso dos instrumentos jurídicos que orientam a política de desenvolvimento e ordenamento urbano, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, deve estar subordinado ao Plano Diretor. Para essa autora, o Plano Diretor não pode ficar apenas no papel, carregando propostas ideológicas e sujeitas a leis que não são cumpridas.

Deve ser um plano de ação que seja comprometido com o processo democrático, que não fique marcado por boas intenções descoladas da realidade social e da necessidade da maioria dos habitantes da cidade. O plano deve prover uma gestão operacional dentro de um planejamento que oriente a aplicação das receitas e despesas orçamentárias com o objetivo de atender ao interesse público, de forma lícita, com o acompanhamento e fiscalização da própria sociedade como estabelece a Constituição Federal.

Como lei municipal, o Plano Diretor é elaborado pelo poder executivo com representação política da sociedade através do poder legislativo e visa estabelecer metas que deverão ser seguidas para promover o desenvolvimento. As formas de crescimento e o planejamento territorial da cidade devem compatibilizar o interesse da sociedade, diante das transformações urbanas necessárias, garantindo o direito à cidade a todas as pessoas da forma mais justa possível.

Conforme Rolnik (2015) as discussões em torno do plano diretor contribuíam para aperfeiçoar o modelo de gestão do território e das políticas urbanas. Tinham como objetivo melhorar as condições de vida da população e ir além das discussões de normas e regras, contribuindo coletivamente para a construção da cidadania, ao invés do atendimento aos interesses e demandas individuais. Deveria implicar na maneira de fazer e planejar a cidade, principalmente a partir do momento em que foi aprovada e estabelecida na Constituição Federal de 1988 a elaboração de um plano diretor, que tinha como objetivo discutir a função social da propriedade urbana em cada um dos municípios. A partir da CF-88, todos os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes passaram a ter, obrigatoriamente, que elaborar um Plano Diretor.

A qualidade de vida dos moradores da cidade deve ser levada em consideração quando se discutem as demandas e necessidades locais como a falta de moradia, os altos custos dos imóveis, a necessidade de regularização fundiária, a

preservação e restauração dos sistemas ambientais. O diagnóstico sobre a realidade do município deve ser extremamente conhecido por aqueles que participam da elaboração e da aprovação do Plano Diretor, como lei municipal, conforme exige o Estatuto das Cidades. Dessa forma, é importante ressaltar que o Plano Diretor integra todo o processo de planejamento municipal e deve incorporar as prioridades contidas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

Tendo em vista a elaboração do Plano Diretor, Rolnik (2015) atribui ênfase às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nos zoneamentos das cidades, afirmando a importância delas na regularização de favelas no Brasil, como as experiências de Recife e de Belo Horizonte. As duas cidades implantaram programas, na década de 1980, que reconheceram e regularizaram direitos de posse, indo na contramão das políticas de desfavelamento e de remoção de famílias, abrindo espaços para novos programas de regularização e reconhecimento da posse da terra em todo o país. Foi com a criação do Estatuto das Cidades e da Medida Provisória nº 2.220, que se tornaram possíveis a ampliação dos instrumentos de reconhecimento da posse e da regularização de assentamentos.

Também foi a partir do Estatuto das Cidades que as ZEIS foram disseminadas, mas foi em 2005 que elas foram incorporadas nos planos diretores. Para Rolnik (2015, p.320), “o número de municípios com ZEIS passou de 672 em 2001 para 1.799 em 2009, o que representa um incremento de 168%”.

Rolnik (2015) assevera sobre outra importante experiência. Para a autora, a experiência de Diadema – SP pode ser considerada um marco regulatório na utilização das ZEIS como forma de combate à especulação imobiliária, no reconhecimento de assentamentos irregulares e de inclusão dos mesmos no planejamento urbano da cidade. Em 1993, o Município reservou áreas destinadas à construção de moradias populares, estabelecidas no Plano Diretor do município.

As Zonas Especiais de Interesse Social foram implementadas com o objetivo de disponibilizar terrenos para fins sociais, principalmente aqueles providos de infraestruturas, que não eram utilizados pelos seus donos e eram percebidos como áreas reservadas para fins de especulação imobiliária. A partir dessa experiência, em

muitas cidades as ZEIS passaram a ser utilizadas como estratégia para combater os vazios urbanos e áreas especulativas.

Para Avritzer (2012), foi importante o estabelecimento de artigos na Constituição Federal que exigiram a participação de organizações da sociedade civil em decisões sobre as questões urbanas e a obrigatoriedade da realização do Plano Diretor, conforme o parágrafo do artigo 182 da Constituição de 1988. Esse parágrafo, que condicionou todas as decisões sobre causas urbanas a cumprirem a cláusula deste artigo, apontou para a necessidade de regulamentação e emendas constitucionais. Conforme esse parágrafo da CF 1988, “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Somente após 13 anos de intensos embates e mediações entre os setores da sociedade civil, movimentos sociais, instituições de classes e congressistas de diferentes cores partidárias, veio a ser sancionado, através da Lei nº 10.257 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade estabelece normas para regulamentar o uso da propriedade urbana, buscando o bem-estar dos cidadãos e da coletividade, obrigando os municípios a elaborarem planos diretores com a realização de audiências públicas com a interação entre o Estado e os representantes da sociedade civil. Reforça a necessidade da gestão democrática com a participação popular e suas entidades representativas na formulação, na execução e no acompanhamento dos planos e projetos urbanos.

Além disso, o Estatuto da Cidade prevê que os municípios passassem a ter uma adequação de seus instrumentos de “política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (Estatuto da Cidade: Art. 2º, Lei nº 10.258/2001).

Alguns desses instrumentos já estavam previstos desde a Constituição de 1988, como o Plano Plurianual, regulamentado pelo Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998. O Plano Plurianual (PPA) é um plano que prevê a arrecadação e os gastos em programas e ações para um período de quatro anos, que entra em vigor a partir do

segundo ano da gestão de um mandato, atingindo o primeiro ano de gestão do outro mandato, objetivando que as obras e investimentos planejados sejam realizados. Todos os investimentos cuja execução ultrapasse um ano, não poderão ser iniciados sem serem incluídos no Plano Plurianual (PPA), ou sem que a justiça autorize a sua inclusão. Há também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro, orientando a elaboração do orçamento e fazendo alterações na legislação orçamentária, garantindo a viabilidade de execução dos programas governamentais servindo de ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Tem como uma de suas funções a escolha dentre os programas e metas do Plano Plurianual (PPA) daqueles que terão prioridade na execução orçamentária. Estabelece ainda a previsão das despesas de capital para o próximo exercício financeiro e a política de atuação das agências de fomento.

O Poder Executivo deverá encaminhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para análise da Câmara de Vereadores até 15 de abril, tendo a mesma que aprová-la até 30 de junho; caso não aprove nesse prazo, os vereadores (Poder Legislativo) não poderão entrar em recesso. A LDO também deverá conter autorização específica para concessão de aumento de remuneração e/ou vantagens financeiras ao funcionalismo público, levando sempre em consideração a Lei de Responsabilidade Fiscal (LFR).

A lei Orçamentária Anual (LOA) registra, estima as receitas e fixa as despesas dos órgãos municipais com pessoal, os investimentos realizados e as dívidas contraídas para um período de um ano, de acordo com as prioridades contidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), detalhando quanto será gasto em cada ação ou programa.

Na Lei Orçamentária Anual (LOA) as despesas são apresentadas em formato de tabelas que facilitam a visualização sobre a destinação dos recursos para cada um dos departamentos da administração pública, e quanto cada departamento pode gastar de tais recursos nas atividades planejadas.

A LOA deve ser enviada pelo Poder Executivo até o dia 30 de setembro de cada ano e aprovada pelo Legislativo até o fim do mês de dezembro. É através da LOA

que muitos municípios abrem à população as possibilidades de apresentarem as suas demandas tornando mais democrática a elaboração da peça orçamentária.

O Estatuto da Cidade, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como o Orçamento Participativo, são mecanismos de gestão e de fiscalização essenciais para que a sociedade possa acompanhar o desenvolvimento econômico das cidades.

O Orçamento Participativo é um modelo de gestão pública, colocado em prática pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, implementado com o objetivo de dar maior transparência as decisões sobre a peça orçamentária. Na definição de Lüchmann (2014), Fedozzi (2008) e Wampler (2008) o Orçamento Participativo é um processo que envolve a participação da população no debate sobre a destinação dos recursos públicos, nas obras e serviços a serem executadas pela gestão municipal.

Esse processo ocorre em todas as regiões da cidade e nas plenárias temáticas, onde a população decide sobre suas prioridades orçamentárias e escolhe os seus representantes, que atuarão como delegados nos Fóruns Regionais e Temáticos.

De acordo com Pont (2000), Pires (2001), Fedozzi (2003), Brandão (2003), Gonçalves (2005) e Avritzer (2012), foi no do final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 que as experiências de Orçamentos Participativos a partir dos governos que se estabeleceram como Frente Popular, formados por políticos do PT, PC do B e PSB, abriram espaços em diversas prefeituras do país para a participação popular nas decisões sobre a aplicação das receitas através das despesas públicas.

Tornando o Orçamento Participativo uma referência de gestão dos recursos públicos, tendo em vista todo o processo histórico que propiciou o surgimento de vários mecanismos de democracia, descrito nas páginas anteriores, dentre os quais recebeu destaque o Orçamento Participativo o OP passou a ser propagado e utilizado em vários países em todos os continentes. A expansão do Orçamento Participativo em âmbito internacional, será abordada no item 3.2.

3.2 AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A partir da década de 1990, a experiência positiva do Orçamento Participativo de Porto Alegre passou a ser conhecida internacionalmente como uma inovação na maneira de gerir o dinheiro público. Um modelo institucionalizado, adquirido das experiências de seus gestores com a militância em organizações sociais em um período de escassez de recursos, repressão e censura. Surgida em meio às reivindicações dos movimentos sociais, a experiência foi encampada pela gestão pública para dar ao cidadão comum a possibilidade de decidir sobre a aplicação dos recursos e poder para acompanhá-la e fiscalizá-la em âmbito municipal. Diversos autores como Porto de Oliveira (2016), Lüchmann (2014), Sintomer, Herzberg e Röcke (2012), estudando a expansão do Orçamento Participativo pelo mundo, através de diferentes metodologias, chegaram à conclusão de que Porto Alegre proporcionou a base para um modelo de gestão participativa com justiça social, que geograficamente se espalhou pela América Latina inicialmente, e depois se propagou pelo resto do mundo.

Na democracia brasileira o Estado sempre teve a prerrogativa de determinar os tributos, as finanças e o orçamento público. O poder legislativo possibilita, entre outras atribuições, a vantagem de apreciar, apresentar emendas e aprovar a peça orçamentária do município, sendo sua fiscalização e execução acompanhada pelo poder Executivo. A participação da população em todo esse processo, de acordo com a legislação, limita-se, via de regra, à escolha dos representantes dos poderes Executivo e Legislativo através do voto.

Esse modelo sempre abriu espaços para os desmandos e o clientelismo, na maioria das vezes sem nenhuma preocupação com o interesse da população. Para Lüchmann (2014, p.174) “o modelo de Porto Alegre se tornou uma referência na formulação de uma perspectiva normativa de democracia ancorada nos pilares da inclusão política e da justiça social”.

O Orçamento Participativo, desenvolvido pela Prefeitura de Porto Alegre a partir de 1989, tornou-se referência como prática de gestão democrática dos recursos públicos tanto em âmbito nacional como internacional, não só pelo seu mecanismo de

inter-relação entre a sociedade civil e o Estado, mas também pela elaboração e execução da peça orçamentária. Dada a sua trajetória inovadora, o Orçamento Participativo tem sido apontado como uma das mais importantes experiências no campo da democracia política e modelo de gestão.

O OP tem sido reconhecido como um importante instrumento de viabilização da democracia participativa, de inclusão e de justiça social, além de ser um mecanismo de redução da descrença nos processos eleitorais e motivador da militância política e social. De acordo com Lüchmann (2014), a experiência apregoada por Porto Alegre trouxe para a discussão do orçamento público a incorporação de algumas premissas centrais das teorias participativas e deliberativas da democracia, estabelecendo novas relações entre a sociedade civil e o Estado.

Sintomer et al. (2012) destacam a importância do Orçamento Participativo como política de boa prática no controle dos dispêndios públicos e sua propagação enquanto modelo de política cidadã na condução dos recursos orçamentários globalmente. O fato de haver uma intenção cada vez maior na defesa de práticas de participação da sociedade civil, e de fazer valer seus interesses junto ao Estado, tem sido intensivamente divulgado e apoiado por instituições de desenvolvimento. Por isso, a propagação da participação democrática tem se constituído em um instrumento de redemocratização e de importância política para todos os países. Dessa forma, o Orçamento Participativo tem se constituído como precursor de um modelo a ser seguido pelo mundo.

Lüchmann (2014) aponta as variâncias no modelo de orçamento participativo apresentado não só no Brasil, mas também em outros países. Argumenta que há uma suavização do modelo de democracia participativa ancorada no modelo de inclusão política e justiça social formulados e divulgados pelo Município de Porto Alegre. Essa autora relata os casos do OP na Alemanha e em Portugal como consultivos e com uma participação limitada da população, sem ênfase na questão da justiça social. Cita a fragilidade das experiências de OPs em alguns países da América Latina, onde há uma forte dependência dos governos locais.

Nesses países a sociedade civil não possui autonomia diante de um modelo de gestão participativa centralizado no Estado. Ao comentar sobre as experiências

chilenas, relata a existência de práticas clientelistas. Cita ainda a experiência do Peru, onde os participantes são instituições organizadas da sociedade, que se colocam como representantes da população e de setores diversificados, ocasionando uma elitização no processo de seleção das demandas, de exclusão de setores não organizados e de organizações que não estão relacionadas como representantes da sociedade.

Para Porto de Oliveira (2016) o primeiro passo dado para tornar o Orçamento Participativo de Porto Alegre uma referência internacional ocorreu através do Encontro Habitat II, que aconteceu em Istambul, na Turquia, em 1996, no qual a ONU premiou a experiência brasileira como uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo. A partir desse encontro o OP passou a ter uma divulgação maior e uma internacionalização para além dos países do Cone Sul, onde já era conhecido.

A partir de 2000, com os sucessivos Fóruns Sociais Mundiais ocorridos em Porto Alegre, diversos países do mundo passaram a perceber na prática do OP um grande instrumento para a gestão democrática orçamentária. Nesse período, organizações como a ONU, a União Europeia e o Banco Mundial passaram a indicar o OP como medida a ser adotada pelos países que desejassem obter financiamentos ou empréstimos junto a tais instituições, de forma a melhorar as práticas de gestão dos recursos públicos.

Lüchmann (2014) e Sintomer et al. (2012) afirmam que instituições como o Banco Mundial e a ONU buscaram propagar um modelo de Orçamento Participativo distanciado de uma proposta de transformação social e principalmente preocupados com a neutralidade política, o que não garantiu um processo democrático. As diversas municipalidades incentivadas por essas instituições até destacam a existência de um modelo participativo na definição do orçamento público, porém diferem em muito de uma democracia direta e transformadora.

Dentre os modelos de Orçamento Participativo comentados pelos autores, estão aqueles em que o legislativo propõe e coordena, como os de Nova York e Chicago ou, aqueles em que a proposição fica a cargo da própria sociedade civil, como os da municipalidade de Guelph na província de Ontário no Canadá.

No entendimento de Porto de Oliveira (2016) o Fórum Social Mundial foi um impulso à divulgação em âmbito internacional da prática do Orçamento Participativo

como um instrumento de radicalização da democracia participativa. Foi a partir do Fórum muitas delegações internacionais visitaram e conheceram a prática do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Além de oficinas realizadas no Fórum, uma grande quantidade de publicações em diversas línguas foram oferecidas aos participantes sobre o OP. Além disso, diversos operadores do Orçamento Participativo de Porto Alegre passaram a viajar pelo mundo com o objetivo de propagar a experiência municipal.

Sintomer et al. (2012) destacam que a expansão do OP no continente europeu se deu a partir de 2000, quando cidades importantes como Barcelona, Berlin, Paris, Roma e Lisboa adotaram práticas de participação popular com características que se assemelhavam às do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Além de expandir-se em vários países europeus (como na Polônia, onde há incentivo nacional para isso) o Orçamento Participativo como prática tem se ampliado em países africanos como Zâmbia, Zimbábue, Moçambique, Quênia, Congo, África do Sul e Camarões. Na América Latina já ocorre uma grande quantidade de OPs em diversos países, inclusive com leis nacionais estabelecendo o OP, como ocorre atualmente no Peru, Uruguai, Venezuela, Equador e República Dominicana.

O modelo de Orçamento Participativo estabelecido nos diferentes países do mundo não segue uma definição única, pois conforme Sintomer et al. (2012) essa definição não existe, dada a especificidade e complexidade do Orçamento Participativo. Para tanto, os autores estabeleceram em seus estudos algumas variáveis para expressar de forma mais abrangente as práticas de participação dos orçamentos públicos, para tornar possível uma comparação entre os modelos de OPs existentes em diversos países do mundo.

Assim, para essa comparação os autores desenvolveram cinco critérios, que são: (1) discussão sobre os recursos financeiros existentes, tendo em vista sua escassez; (2) na distribuição dos recursos, pelo menos um distrito da cidade tem que estar envolvido e também alguma instância do poder público; (3) um processo com reuniões recorrentes; (4) reuniões públicas com deliberação da população; (5) existência de algum nível de prestação de contas da aplicação do Orçamento.

A partir desses critérios, Sintomer et al. (2012) afirmam que, em 2010, haviam entre 795 e 1.469 processos de orçamentos participativos no mundo, com presença de experiências em todos os continentes, de acordo com a classificação de Sintomer et al. (2012), como pode ser verificado no Quadro 01.

QUADRO 01 - QUANTIDADE DE PAÍSES OU REGIÕES COM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNDO

PAÍS OU REGIÃO	QUANTIDADE DE OPS
Canadá	1 a 5
EUA	1 a 5
América Central	10 a 30
República Dominicana	60 a 150
Países Caribenhos	60 a 150
Peru	150 a 300
Outros Países da América do Sul	40 a 70
Brasil	200 a 500
Cone Sul	50 a 100
Europa Latina	125 a 200
Leste Europeu	5 a 20
Norte Europeu	44 a 76
África Francesa	40 a 70
Noroeste Africano e países Árabes	1 a 3
África Portuguesa	1 a 5
África Inglesa	25 a 35
China Tailândia e Indonésia	5 a 20
Japão	5 a 20
Coreia do Sul	30 a 80
Austrália	1 a 5
Nova Zelândia	1 a 5
Total aproximado de OPs no mundo	795 a 1465

FONTE: Adaptado de SINTOMER et al. (2012).

Porto de Oliveira (2012) destaca que, até o início do ano 2000, o Partido dos Trabalhadores era o principal propagador do Orçamento Participativo; a partir desse período o Banco Mundial assumiu esse papel, apresentando aos países o OP como um

receituário de boas práticas administrativas. Para esse autor, existem dentro do Banco Mundial grupos de pessoas que entendem que o Orçamento Participativo é um grande instrumento para divulgar os ideais de redução da intervenção do Estado na economia e de incentivo ao neoliberalismo, e outro grupo, que acredita que o Orçamento Participativo é um mecanismo de democracia e de participação popular.

Porém, o que tem prevalecido para o Banco Mundial não é a divulgação do OP como democracia radical, mas sim os preceitos neoliberais. Ao estudar o Orçamento Participativo na Europa, Sintomer et al. (2012) destacam que o Orçamento Participativo se propagou pela Europa tendo em vista os problemas financeiros que atingem o continente, a descrença dos eleitores na política e uma forte redução na participação nos processos eleitorais. Lüchmann (2014), confirma também que uma das razões que facilitaram a propagação do Orçamento Participativo pela Europa foi a crise financeira, a descrença dos eleitores nos políticos, o crescimento das abstenções nas eleições e ainda, a dificuldade em atender às demandas das populações por parte das localidades.

Dessa forma, o Orçamento Participativo de Porto Alegre tem sido a principal referência, e impulsionado a sua utilização como um instrumento motivador da população em retornar à sua participação política decidindo sobre os recursos públicos e podendo fiscalizar a sua execução, ampliando sua credibilidade no processo e confiabilidade em seus gestores.

As contribuições para esse resultado foram dadas por ONGs, militantes de esquerda e pelas instituições multilaterais que participaram dos Fóruns Mundiais e de encontros promovidos pelo PNUD e pelo Banco Mundial. O crescimento das experiências de Orçamentos Participativos, no início desta segunda década, não se propagou na mesma velocidade pela Europa; porém, no entendimento de Sintomer et al., (2012, p.85), “o desenvolvimento ulterior mais dinâmico pode ser observado no Reino Unido e em Portugal”.

Luchmann (2014) concorda com Sintomer et al. (2012) e Porto de Oliveira (2016) que os municípios europeus passaram a aplicar modelos de OPs relacionados à experiência brasileira, mas reverbera que existe um auto grau de diversificação, como os da Espanha, Inglaterra, Itália e mais recentemente os da Polônia, Suécia e Portugal.

Para a autora, dentre as experiências europeias, a que mais se assemelha à de Porto Alegre é a da Itália, onde há um processo de governança local que, junto a outros instrumentos, possibilita uma maior participação da população na discussão dos recursos orçamentários e um certo nível de deliberação. Na maioria dos casos de OPs na Europa não existe uma vontade política dos gestores municipais em fazê-lo mais participativo, e muito menos uma sociedade civil organizada e autônoma que assuma tal função.

De acordo com Lüchmann (2014) importantes cidades do mundo como Nova York e Paris adotaram o Orçamento Participativo recentemente. O modelo de Paris, em particular, é considerado como um dos que mais investe recursos, tendo prevista a implementação de parte importante de seu orçamento (o equivalente a meio bilhão de euros) por meio da participação social.

Em Portugal há um projeto que pretende levar o Orçamento Participativo para além da escala local, transformando a prática em uma política nacional. No juízo dessa autora, paradoxalmente, apesar do berço do Orçamento Participativo ter sido o Brasil, a prática tem recebido cada vez mais atenção fora do país do que internamente.

Sobre o Orçamento Participativo de Paris, Verón (2015) destaca que a cidade o possui desde 2001, quando grupos mais à esquerda chegaram ao poder no município. A partir de 2002, muitas foram as leis aprovadas para garantir a participação dos cidadãos parisienses, como a aprovação dos *“Conceil des Quartier”*, Conselhos dos Bairros, que passaram a definir ações do governo municipal na área de infraestrutura e meio ambiente.

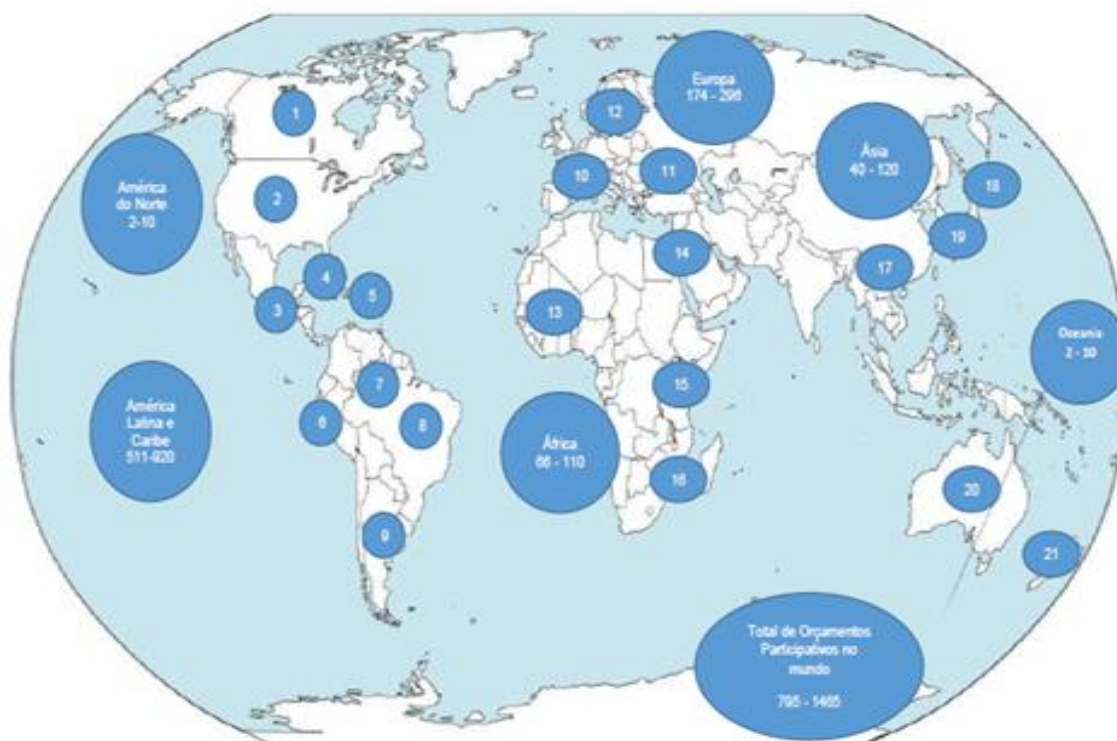
A autora destaca que, para informar e contribuir para a participação da população no processo das escolhas das demandas e na fiscalização das obras, foi criada a Comissão Nacional de Debate Público (CNDP). Inicialmente o Orçamento Participativo englobava apenas alguns assuntos; a partir da criação da CNDP, passaram a fazer parte dessa agenda todos os assuntos que envolvem a cidade. Projetos de demandas da população da cidade, assim como de projetos elaborados pelo poder público, foram colocados para apreciação e escolha da população através de um sistema de votação em urnas espalhada pela cidade e pela internet.

Em 2014, foram 20 milhões de euros aplicados em projetos escolhidos através do Orçamento Participativo; em 2015 a ideia era ampliar para 65 milhões de euros e atender a uma demanda maior. Porém, o objetivo é ampliar os recursos pelos quais irão passar as demandas do Orçamento Participativo. De janeiro a março, o governo municipal abre a possibilidade para que os moradores da cidade possam opinar sobre as demandas a serem atendidas e para novos projetos a serem colocados em votação dentro de uma limitação orçamentária preestabelecida. Após esse processo, as pessoas que apresentaram projetos ou demandas serão ouvidas e em conjunto com os técnicos da prefeitura, e discutirão e decidirão sobre as demandas e projetos considerados viáveis.

A partir daí os projetos serão colocados para apreciação e votação da população da cidade. No entendimento de Verón (2015), o governo local espera em 2020 chegar a 500 milhões de euros a verba destinada para o Orçamento Participativo, consolidando um processo participativo e democrático de boa prática de gestão por parte da Prefeitura de Paris.

Dessa forma, o Orçamento Participativo de Porto Alegre é apresentado como principal referência e está sendo utilizado como um instrumento motivador da população para uma retomada do interesse político, ampliando a credibilidade no Estado como gestor dos recursos públicos e a confiabilidade na execução das obras e serviços. As contribuições para esse resultado estão sendo dadas por ONGs, militantes de esquerda e pelas instituições multilaterais que participaram dos Fóruns Mundiais, como aconteceu em Paris, e de Encontros promovidos pelo PNUD e pelo Banco Mundial. O crescimento das experiências de Orçamentos Participativos, no início desta segunda década, pode ser percebido conforme a figura 01.

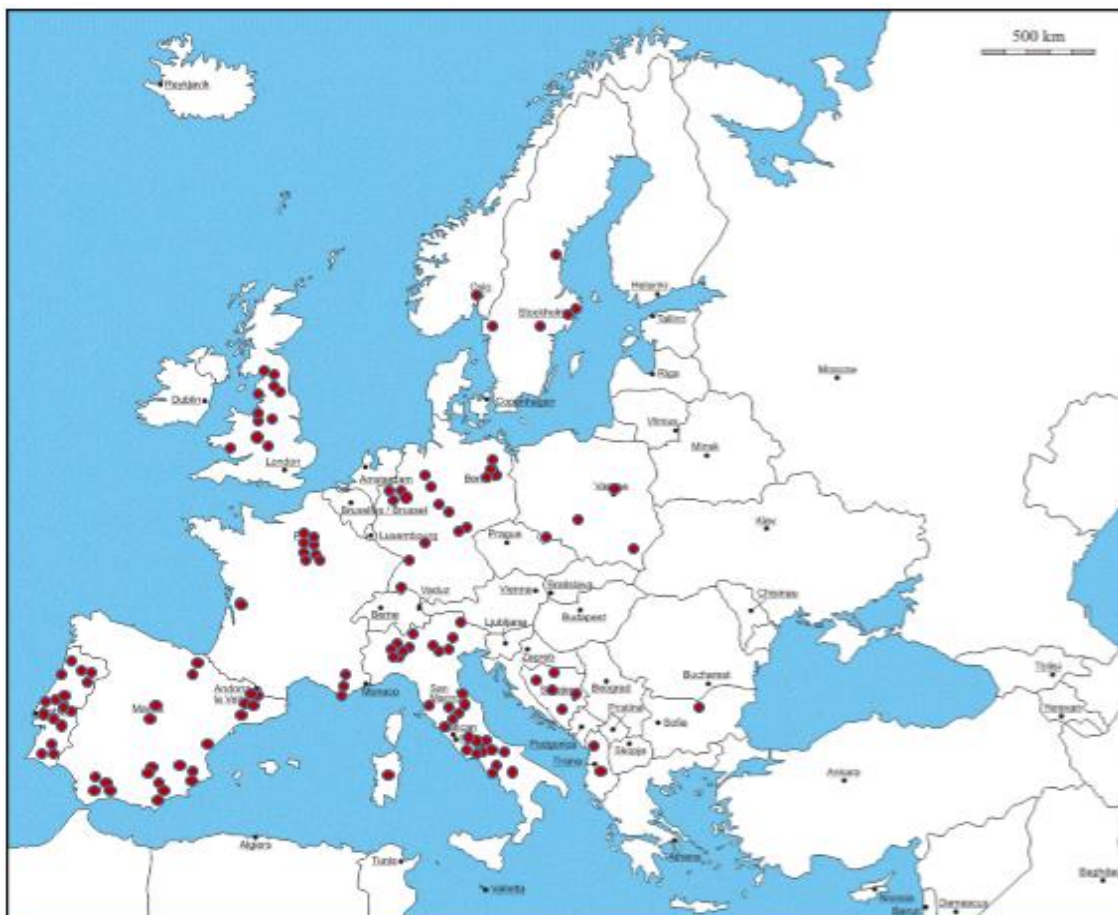
FIGURA 01 – PAÍSES, CONTINENTES E REGIÕES COM A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



FONTE: adaptado de SINTOMER et al. (2012).

Como teoriza Porto de Oliveira (2016) a ONU é uma das instituições que há mais tempo tem trabalhado na propagação do OP, e está empenhada através da sua Agência para Assentamentos Humanos - UN - Habitat, e também de programas da Unicef e do PNUD, todos programas reconhecidamente de expressão internacional e de fácil penetração na maioria dos países do mundo, o que trouxe maior reconhecimento ao Orçamento Participativo de Porto Alegre. A ONU proporcionou a expansão do OP através de estímulos à produção de conhecimento, transferência de tecnologia, assessoria técnica e encontros para a disseminação das boas práticas de gestão dos recursos públicos em âmbito municipal. A partir de 2000, a ONU promoveu diversos Fóruns Urbanos Mundiais em diversas regiões do mundo, nos quais o Orçamento Participativo recebeu destaque. A Figura 02, apresenta os países europeus onde, conforme Sintomer et al. (2012) se configurou o Orçamento Participativo como modelo de boa prática de gestão pública.

FIGURA 02 – PAISES EUROPEUS ONDE SE ESTABELECEU O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO PÚBLICA



FONTE: Adaptado de SINTOMER et al.(2012)

A divulgação e colocação em prática do Orçamento na Europa, de início, foram atribuídas a partidos políticos de esquerda, mas atualmente são levadas por partidos de diversas tendências políticas, que envolvem também partidos conservadores. No leste europeu, a propagação do Orçamento Participativo tem sido incentivada por instituições multilaterais como o Banco Mundial, a ONU e a USAID, em parceria com os governos locais. O apoio dessas instituições para a democratização e transparência na aplicação dos recursos públicos vem seguido de uma série de outras exigências formuladas por tais instituições para serem assumidas pelas localidades. Para Sintomer *et al.* (2012, p.87), “outra característica comum aos orçamentos participativos nessa região é que a maioria deles envolve projetos pilotos com financiamento internacional e são descontinuados quando o apoio é interrompido”.

Na Espanha, há uma pressão popular para uma prestação de contas clara e com transparência, assim como a divulgação antecipada sobre como serão aplicados os recursos pela administração pública. Na cidade de Albacete, os grupos sociais marginalizados como os ciganos e os imigrantes são incluídos no processo de tomada de decisão na definição do orçamento público, e podem apresentar as suas demandas no processo decisório. O que acontece nessa municipalidade espanhola não é muito comum no Orçamento Participativo europeu. Para Sintomer et al. (2012, p. 88) “para alcançar um maior impacto em termos de justiça social, o processo de Orçamento Participativo deve incluir a participação de distintos grupos e diferentes estratos sociais (por exemplo, através de procedimentos adequados e de critérios distributivos)”.

Sobre o Orçamento Participativo utilizado em algumas cidades da Europa, Lüchmann (2014) ainda destaca os modelos de OPs praticados em algumas municipalidades de Portugal e Alemanha. Para a autora, em Portugal há um forte apelo institucional que mantém a centralização das decisões sob a responsabilidade do poder político, com pequena participação dos movimentos sociais, dada a sua dificuldade de organização e por não conseguirem intervir com propriedade na garantia de seus interesses. Muitos desses movimentos acabam suplantados por organizações partidárias, tendo suas iniciativas tolhidas em suas representações. Na Alemanha, o Orçamento Participativo tem apenas caráter consultivo e busca orientar uma boa prática da gestão orçamentária diante dos problemas econômicos ampliados pela crise, sem a preocupação de se tornar um modelo de transformação social. Em suma, para essa autora os orçamentos europeus, ditos participativos, são apenas consultivos, e a população tem pouca influência na deliberação da peça orçamentária.

Para Sintomer et al. (2012), o Banco Mundial e a UN-Habitat têm muita responsabilidade sobre as experiências de Orçamento Participativo colocadas em prática no continente africano, principalmente porque nesse continente a democracia representativa é muito fraca e a participação da população no processo decisório dos investimentos públicos tem nessas instituições multilaterais a sua maior motivação. Essas instituições chegam a exigir uma maior transparência na prestação de contas dos gastos e receitas dos governos em troca de empréstimos e financiamentos concedidos por elas. Um dos programas que tem por base tais princípios é o

Programa: “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, de iniciativa da ONU (UN – Habitat - 2008), de investimentos e doações internacionais para fomentar empreendimentos e, também, para manter um certo controle das instituições no continente. Para os autores, a colocação em prática do Orçamento Participativo, por parte das organizações sociais e dos trabalhadores, tem sido rara no continente africano, porém, as iniciativas de Orçamento Participativo no território, mesmo sendo através de uma perspectiva dos doadores internacionais, têm sua importância como forma de descentralização dos recursos, maior transparência e para uma possível abertura à democracia participativa.

Sintomer et al. (2012), ao analisarem o Orçamento Participativo no continente asiático, chegaram à conclusão de que sua primeira experiência ocorreu bem depois da experiência africana. Porém, as experiências empreendidas do OP na Ásia se aproximaram mais dos modelos da América Latina. Dadas a heterogeneidade e diversidade de tipos de governo nos diversos Estados Asiáticos, para os autores, torna-se difícil classificar, de forma precisa, um único modelo de Orçamento Participativo existente. Portanto, há uma diversificação de formas de OPs de uma localidade para outra. Os autores destacam a experiência de Kerala (Índia), como de Orçamento Participativo na Ásia, que mobilizou grandes massas populares em torno da decisão, eleição de delegados, acompanhamento e fiscalização dos orçamentos públicos aplicados. Na China o Orçamento Participativo é estabelecido de forma específica, tendo em vista a atuação do Estado chinês com o desenvolvimento da transparência orçamentária, objetivando informar mais sobre o orçamento e reduzir a corrupção, objetivando dar mais visibilidade às ações orçamentárias estatais.

Na Coreia do Sul e Japão, países que diferem muito das questões sociais, econômicas e políticas enfrentadas por países como a China e a Índia, há o Orçamento Participativo que surgiu vinculado a problemas de escassez de recursos, com a falta de transparência e de prestação de contas do Estado para a comunidade. Sintomer et al. (2012) apontam que há uma forte concessão à população local para exigir referendos, prestações de contas, audiências públicas, dissolver assembleias legislativas locais e até mesmo impor a demissão do poder executivo local; porém, quando se trata de decisões sobre questões orçamentárias, isso é pouco frequente. Após 2003,

começaram algumas iniciativas que passaram a ter maior participação dos cidadãos e de suas organizações nas definições orçamentárias, como na cidade de Ichikawa, onde 1% do orçamento público arrecadado com impostos, conforme decidido pelos cidadãos, é destinado a projetos sociais sem fins lucrativos.

Um dos países asiáticos onde houve uma maior proliferação do Orçamento Participativo, a partir do ano 2000, foi na Coreia do Sul, dadas as grandes manifestações populares ocorridas durante a década de 1980. Apesar da base do Orçamento Participativo coreano ter sido o de Porto Alegre, houve total adaptação do mesmo à cultura do país. No OP da Coreia do Sul, a comunidade participa da primeira etapa de escolha das prioridades, enquanto os delegados eleitos nessa primeira etapa acompanham as demais etapas em parceria com o poder público. Após descrever sobre o OP em diversos países, Sintomer et al. (2012) chegam à conclusão de que não existe um modelo único a ser seguido de Orçamento Participativo e que, inclusive, as experiências não podem ser comparadas. Destacam a existência de pelo menos três modelos distintos que tornam possível descrever tendências que indicam uma reformulação do Orçamento Participativo. Dentre elas está o modelo que exige uma transformação, que une a participação do Estado e da sociedade civil, objetivando dar maior transparência, resgatar a credibilidade nos políticos e melhorar a eficiência na gestão do orçamento público, com a participação ativa da sociedade evitando a corrupção e o clientelismo. Experiências que foram reproduzidas por mais de uma centena de cidades no Brasil e na América Latina não são possíveis de serem repetidas com a mesma intensidade na África e Europa, diante dos modelos de OPs existentes nesses continentes.

Dentre as experiências apontadas, os autores destacam a cidade de Kerala na Ásia como aquela que conseguiu realizar alguma mudança social. Outra tendência é a utilização do OP como instrumento de modernização administrativa e que tem no Estado o principal ator nesse processo, com um acompanhamento da população. Para Sintomer et al. (2012), por vezes, esse tipo de Orçamento Participativo visa à descentralização e objetiva proporcionar aos municípios autonomia e melhoria das condições de vida de alguns grupos em condições de vulnerabilidade social. A última tendência é aquela onde os OPs têm caráter simbólico e a participação popular é

apenas aparente para agradar aos financiadores internacionais como USAID, UN – HABITAT e Banco Mundial. No Quadro 02, a seguir, são apresentados resumidamente os modelos de Orçamento Participativo colocados em prática em alguns países, conforme definição dos autores.

QUADRO 02 - DEFINIÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNDO

PAÍS	COMO OCORRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
CORÉIA DO SUL	É um processo de decisão conjunta, do qual todos os cidadãos comuns podem participar fazendo propostas em um primeiro estágio, enquanto grupos de delegados acompanham os passos seguintes. O processo consiste em reuniões locais, das quais os residentes da região podem participar, e de uma assembleia municipal que confere um papel crucial a um comitê de cidadãos no Orçamento Participativo (subdividido em cinco fóruns temáticos). Este comitê é eleito, em parte, por meio de candidaturas abertas e, em parte, através de indicações feitas por organizações comunitárias. Todos os membros são treinados para suas funções na denominada “Escola do Orçamento Participativo”.
ÍNDIA	Kerala – Índia – O Orçamento Participativo muito próximo ao de algumas regiões de América Latina, há uma grande mobilização da população, na qual os delegados são eleitos para acompanharem o processo em cada fase, tendo o direito de se manifestarem na definição de prioridades, na implementação e no monitoramento das demandas, elaboradas por consenso, que seriam inseridas em planos de desenvolvimento local e supralocal. Ao longo dos treze anos de sua existência, a plasticidade adquirida pelo Orçamento Participativo possibilitou a sobrevivência do processo a duas mudanças políticas no governo estadual.
JAPÃO	Ichikawa – O Orçamento Participativo é percebido através de algumas categorias que possibilitam aos cidadãos do Japão a transparência nos processos de elaboração orçamentária; a discussão e contestação por comitês de cidadãos sobre a formulação do orçamento; informação sobre o orçamento à comunidade; formulação do orçamento pelos cidadãos sobre 1% de toda a arrecadação dos impostos de habitação entregues a organizações sem fins lucrativos.

PORTUGAL	Há um forte apelo institucional que mantém a centralização das decisões sobre a responsabilidade do poder político, com pequena participação dos movimentos sociais dada a sua dificuldade de organização e por não conseguirem intervir com propriedade na garantia de seus interesses. Muitos desses movimentos acabam por serem suplantados por organizações partidárias, tendo suas iniciativas tolhidas em suas representações.
ALEMANHA	Lá o Orçamento Participativo tem apenas caráter consultivo e busca orientar uma boa prática da gestão orçamentária diante dos problemas econômicos ampliados pela crise, sem ter a preocupação de se tornar um modelo de transformação social. Em suma, os orçamentos europeus, ditos participativos, são apenas consultivos e a população tem pouca influência na deliberação da peça orçamentária.
ITÁLIA	Neste país há um processo de governança local que, junto a outros instrumentos, possibilita uma maior participação da população na discussão dos recursos orçamentários e um certo nível de deliberação.

FONTE: Adaptado de SINTOMER et al. (2012), LÜCHMANN (2014), VERÓN (2015) e PORTO DE OLIVEIRA (2016).

Porto de Oliveira (2016), Lüchmann (2014) e Sintomer *et al.* (2012) chegam à conclusão de que a relação com o Banco Mundial, a UN - Habitat, a ONU e a União Europeia proporcionaram uma aproximação maior entre as cidades da América Latina e da Europa, da África e de outros países do mundo com recursos, apoio técnico, incentivo e financiamento de forma a contribuir para o fomento do Orçamento Participativo.

Além disso, acontece o incentivo à criação de ONGs, instituições de fomentos locais e estímulos à criação de instituições de acompanhamento em âmbito mundial. Os autores destacam a criação do Observatório Internacional da Democracia Participativa e do incentivo dado à Rede Brasileira de Orçamento Participativo. Entendem que com tais apoios e a diversidade de experiências em todos os cantos do planeta, a proposta de Porto Alegre avançou sobre diferentes territórios, mas, em sua grande maioria, se perdeu enquanto objetivo de democracia participativa com transformação social, para se consolidar como uma prática de gestão urbana sob a orientação de instituições multilaterais e de acordo com os interesses dessas instituições.

No caso brasileiro, as boas experiências continuam a incentivar os gestores públicos a colocarem em prática o Orçamento Participativo. No capítulo seguinte é abordada a experiência de Porto Alegre que, em 2015, completou 25 anos e continua utilizando o OP na administração dos recursos públicos. Também é discutida a experiência do Orçamento Participativo em Pinhais, na Região Metropolitana de Curitiba, Maringá, no Noroeste do Paraná e Chapecó, em Santa Catarina, como experiências de participação popular na administração dos recursos públicos municipais.

4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CIDADES SELECIONADAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO SUL DO BRASIL

4.1 DAS EXPERIÊNCIAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No capítulo anterior foi abordado o processo de urbanização e a relação histórica dos movimentos sociais para garantir maior espaço e o direito à cidade. Autores como Santos (2013), Maricato (2013), Oliveira (2013) e Fausto (2015) afirmam que o processo de urbanização brasileiro tem suas raízes no final do século XIX e se consolida a partir da década de 1930, com o modelo de substituição das importações.

É nesse período que se passa a ter uma presença constante do Estado na economia e, com isso, a necessidade de utilização cada vez maior de recursos públicos para o desempenho das atividades estatais. As atividades do Estado passaram a depender cada vez mais de planejamento e orçamento público para efetivá-las.

Avritzer (2012), ao fazer uma retrospectiva do orçamento público brasileiro, destaca que as primeiras constituições do país não abordaram de forma cuidadosa a questão, deixando que leis ordinárias fossem as responsáveis por determinar as competências orçamentárias, como a Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. Mas é na Constituição de 1926 que a elaboração de um orçamento público é considerada peça fundamental para o Poder Executivo. Para esse autor, as Constituições de 1934, 1940 e 1946 aperfeiçoaram, confirmaram legalmente e avançaram na necessidade de elaboração e execução orçamentária pelo Poder Público, tendo em vista a criação de uma Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda.

O orçamento, enquanto procedimento ligado ao planejamento econômico e social, passa a ter também novos órgãos de controle e planejamento a partir da Lei nº 51.152, de agosto de 1961. A Lei 4.320/64 estabeleceu a base fundamental para o modelo de orçamento público aplicado até hoje. De acordo com Montaño e Duriguetto (2011), durante os anos de ditadura militar, houve um aumento da presença do Estado na economia em relação ao orçamento público e na definição do poder político, além

de forte repressão da liberdade de expressão e um rígido controle das organizações sociais.

É a partir da década de 1970 que há um movimento reivindicatório de autonomia das organizações sociais em relação ao Estado e aos partidos políticos. Essa autonomia representava uma iniciativa dos movimentos sociais, agindo de forma autônoma e ignorando as imposições e limites estabelecidos pelo Estado. Manifestações em praças públicas, assembleias reivindicatórias, abaixo-assinados e manifestos passaram a ser práticas comuns dos movimentos organizados entre 1977 e 1985, ainda durante o regime ditatorial.

Os anos da década de 1980 foram substancialmente importantes para os movimentos sociais, que alteraram as suas relações com as esferas de governo obtendo avanços significativos sobre a forma de gerenciar os recursos: a partir da garantia constitucional de espaços de interferência na gestão pública, onde até então, apenas os partidos políticos e alguns representantes do poder econômico tinham tal incumbência.

Tais avanços possibilitaram a ampliação dos espaços de discussões sobre as demandas sociais das classes menos abastadas em ambientes de participação democrática relacionados à esfera pública, desfigurando a antiga verticalização na qual os poderes legislativo e executivo se mantinham no topo das decisões sobre as definições dos recursos governamentais.

Com as mobilizações em torno de um movimento de participação popular na elaboração da Constituinte muitas das aspirações sociais são tidas como possíveis dentro de um processo democrático de elaboração das leis.

Apesar das frustrações, com a possibilidade de parcela da população em participar diretamente do processo de elaboração da Constituição Brasileira de 1988, foram muitos os avanços que tornaram efetiva a representatividade de vários setores sociais organizados, mesmo através de representações por partidos políticos. Além disso, uma parcela significativa de constituintes se apresentaram com disposição para votar por avanços na democracia e nas conquistas sociais.

As mobilizações em torno de um modelo de gestão democrática no processo Constituinte serviram para ampliar as aspirações e demandas sociais dos setores

populares e excluídos. O Orçamento Participativo foi um procedimento na administração pública municipal que, a partir de 1989, passou a ser disseminado em todo país como uma prática bem sucedida de gestão orçamentária, que teve como principal inovação a utilização de mecanismos de participação popular na definição da aplicação dos recursos públicos municipais.

Nascido a partir de programas de governo da Frente Popular encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, os orçamentos participativos se expandiram junto com esse partido político, que conjuntamente com outros instrumentos de participação criados pela Constituição Federal de 1988, possibilitaram à grande parte dos setores sociais a percepção de poder ver atendidas suas principais reivindicações.

O Quadro 03, destaca algumas definições do Orçamento Participativo elaboradas por diferentes pesquisadores sobre o assunto.

QUADRO 03 - DEFINIÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO SEGUNDO OS AUTORES

AUTORES	DEFINIÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
Avritzer (2012)	O Orçamento Participativo é um modelo que combina a democracia representativa e a democracia participativa baseado em quatro elementos: cessão da representatividade para a soberania das assembleias regionais e temáticas que são regidas pelos critérios da universalidade participativa. Eleições a partir de assembleias locais, regionais e em âmbito municipal através da combinação da democracia representativa e da democracia participativa, a partir de regras estabelecidas pelos próprios participantes. O OP caracteriza-se pela redistribuição dos recursos públicos através de escolhas de prioridades orçamentárias que privilegia as camadas mais pobres da população. É uma política participativa que gera um processo de deliberação da sociedade civil e Estado no nível local.
Banco Mundial (2008)	É um processo pelo qual os cidadãos e/ou as organizações da sociedade civil participam de forma direta das diferentes fases de elaboração e monitoramento do orçamento público.
Marcelo Lopes de Souza (2005)	É decorrente de várias etapas sucessivas durante o ano, no qual o poder executivo municipal realiza reuniões nos bairros para informar a população sobre o orçamento público previsto para aquele ano, presta contas das obras realizadas e demandas atendidas (ou não) do ano anterior e procura atrair parcerias com instituições e organizações da sociedade civil para

	reforçarem a participação nas demandas e realização do orçamento.
Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2015)	Aprofunda a relação da Prefeitura com a população a partir do ano de 1989. O OP é um processo dinâmico, pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal.
Luciano Fedozzi (2001)	É uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos em uma interação entre governantes municipais (Executivo e Legislativo) e a população local.
Brian Wampler (2008)	É um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas.
Lígia Helena Hann Lüchmann (2014)	É um modelo resultante de um acúmulo de experiências através do tempo que articula diferentes espaços de participação e representação política, configurando um complexo e amplo desenho institucional voltado para a discussão e deliberação política acerca dos destinos de parte dos recursos públicos municipais.

FONTE: Elaborado por SILVA, 2017.

Nas definições apresentadas no Quadro 03, os autores exaltam a participação democrática no processo decisório sobre a gestão dos recursos públicos. De acordo com Baierle (2000), desde a Proclamação da República em 1889 até os dias atuais, o Brasil passou por vários golpes e ditaduras, somados a tantos anos de regimes repressivos, concederam ao país menos de 50 anos de democracia. A atuação desses regimes no interesse das elites dominantes concede exacerbadamente privilégios, em detrimento dos demais setores da sociedade, evidencia a lógica do lucro no espaço urbano. Há uma imposição, marcada por uma coesão social de que coisa pública é a praça, a igreja e a feira. Há um senso comum de que os espaços formais da política

não são públicos, pertencem apenas a um grupo distinto de intelectuais, ricos ou representantes da elite do país.

Autores como Pires (2003) e Brandão (2003) reforçam a ideia que os espaços formais da política são públicos e defendem a ampliação da representatividade dos diversos segmentos da sociedade na composição do Conselho do Orçamento Participativo - COP, destacando a necessidade do recorte temporal e do recorte espacial levando em consideração os diferentes atores envolvidos, desde representantes dos movimentos sociais e demais organizações sociais, como os enviados pelo Estado e pelos setores ligados à indústria, ao comércio, ao setor financeiro e imobiliário.

Wampler e Avritzer (2004) e Maricato (2001) destacam que os conselhos foram inspirados em antigas formas de organização dos trabalhadores ou mesmo da própria sociedade civil. Tais conselhos se assemelham aos conselhos criados durante a Comuna de Paris ou dos conselhos soviéticos ou da China de Mao Tsé-Tung, ou ainda em conselhos de tendência liberal de organizações europeias do final do Século XIX e início do Século XX, que têm como função, de forma democrática, debater e escolher os caminhos para importantes transformações sociais. No Brasil, essas instâncias participativas foram fortalecidas durante o período da ditadura militar, a partir das organizações populares como as associações de moradores e os movimentos de luta contra a carestia e pela regularização fundiária. A partir da Constituição de 1988, com a descentralização política-administrativa dos recursos públicos, os conselhos passaram a ter um papel importante para que os municípios recebessem verbas públicas federais.

Avritzer (2012) afirma que o Orçamento Participativo tem raízes nas instâncias participativas que lutaram pelo processo de democratização do país, atribuindo à União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), no início da década de 1980, a proposição de que a aplicação orçamentária do município fosse definida por um conselho representativo das associações de moradores de bairro do município. Ressalta ainda que o Orçamento Participativo foi um dos primeiros embriões da democracia participativa, colocada em prática pelo Município de Porto Alegre a partir do final daquela década.

De acordo com o Banco Mundial (2008) o Orçamento Participativo consiste em um processo pelo qual os cidadãos e/ou as organizações da sociedade civil participam de forma direta das diferentes fases de elaboração e monitoramento do orçamento público. Souza (2005) aponta que, mesmo antes do surgimento do Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre, outras experiências de participação popular direta na definição do orçamento público já haviam sido experimentadas como na cidade de Lages – SC, em Pelotas – RS e em Vila Velha – ES, entre as décadas de 1970 e 1980, ainda no período de Ditadura Militar. Dentre elas, a mais destacada foi a de Lages.

Fedozzi (2001), Avritzer (2003) e Alves (1988) descrevem a experiência de Lages como sendo uma das pioneiras em termos de participação popular. A partir da eleição de Dirceu Carneiro à Prefeitura Municipal, foi colocado em ação um programa que rompeu com os esquemas tradicionais existentes no país. Incentivou o associativismo, dando vez e voz às organizações populares como as associações de moradores, as associações de pais e mestres das escolas municipais, os núcleos agrícolas e os núcleos distritais. Conforme Tragtemberg (1988), não havia espaços para o individualismo em Lages, pois o comunitarismo social condicionou a participação em associações e núcleos agrícolas ou distritais para obtenção de serviços ou equipamentos coletivos por parte do município.

Trategtemberg (1988) deixa claro que a experiência de Lages, através do prefeito Dirceu Carneiro e sua equipe, foi democrática e participativa. Uma experiência pioneira, onde a população definia como os recursos deveriam ser utilizados. Os bairros mais pobres decidiam sobre suas prioridades e como elas deveriam ser realizadas. Seja um calçamento, onde ao invés do asfalto a população decidia pela utilização de lajotas de cimento, seja na reforma, ampliação ou construção de escolas.

De acordo com Alves (1988) a experiência de Lages, foi uma demonstração de como a população pode ser integrada em uma gestão municipal, tanto para buscar alternativas econômicas para atender às demandas existentes, como para construir uma nova maneira de gerenciar os recursos públicos, de forma democrática e participativa. Mutirões, trabalhos voluntários e esforços conjuntos dos habitantes do

município demonstraram a “Força do Povo” de Lages¹, uma semente para muitas experiências de democracias participativas que viriam posteriormente.

Algumas experiências de gestão democrática, ocorridas ainda durante o Regime Militar, se tornaram conhecidas apenas localmente. Isso pode ter ocorrido, principalmente porque, até 1985, os prefeitos das capitais eram indicados pelos governadores. Assim, importantes experimentos de inclusão social e discussão democrática sobre o futuro da cidade, colocados em práticas em prefeituras do interior do país ou de municípios onde haviam fortes organizações dos trabalhadores, como Caxias do Sul – RS, Diadema e Santo André no Grande ABC Paulista, não obtiveram tanto destaque em âmbito nacional.

A partir do final da década de 1980, com os prefeitos sendo eleitos diretamente, assume em Porto Alegre uma frente de esquerda que passa a governar a prefeitura e colocar em prática o Orçamento Participativo. A constituição do Orçamento Participativo em Porto Alegre tem relação com as experiências de democracias participativas anteriores e com os avanços obtidos através da Constituição Federal de 1988. A CF 88, possibilitou o surgimento de mecanismos de participação popular e deu maiores poderes aos governos locais para decidirem sobre a realização de investimentos públicos. Isso proporcionou a proliferação por todo o país de Conselhos Municipais de Políticas Públicas, como o Conselho de Saúde, o Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho da Criança e do Adolescente, dentre outros.

O Orçamento Participativo também encontrou brecha na legislação para ser colocado como prática de gestão municipal, diferentemente dos outros Conselhos que foram instituídos pela Constituição de 1988. Para Maricato (2015, p.32), foi a partir do Orçamento Participativo instalado em Porto Alegre que se “constituiu a mudança mais notável de rumo das administrações urbanas e no seu planejamento”. A descrição do processo de constituição do Orçamento Participativo em Porto Alegre será discutida no item a seguir.

¹ Nome do Programa de Governo implementado por Dirceu Carneiro (MDB) e sua equipe ao assumirem a Prefeitura Municipal de Lages – SC.

4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

Porto Alegre é a capital do Estado do Rio Grande do Sul e é um dos 34 municípios pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre. Em 2010 possuía uma população de 1.409.351, situados em uma área de 496,68 km² (IBGE, 2010). O município foi o responsável por estabelecer o primeiro modelo de Orçamento Participativo que se tornou referência em âmbito nacional e internacional. O Mapa 01, a seguir, indica a localização geográfica do Município de Porto Alegre.

MAPA 01 – LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DE PORTO ALEGRE



FONTE: Adaptado de Prefeitura Municipal de Porto Alegre

De acordo com Fedozzi (2001) para se chegar ao modelo de sucesso de participação da sociedade na definição do orçamento público, o Orçamento Participativo de Porto Alegre ocorreu através de várias fases de experimentação.

A primeira fase, no início da gestão, em 1989, representou ser um processo de aprendizado para os movimentos sociais que não confiavam muito no poder público, dadas as experiências anteriores, e pela inexperiência dos atores do poder executivo que, além de ainda estarem se adaptando à máquina pública como novos mandatários, tinham a vontade política de promover a participação popular, mas não tinham bem claro como fazer isso se tornar realidade. A falta de resultados efetivos em torno do que foi demandado pelos participantes, devido às limitações em torno dos recursos financeiros para concretizá-las, frustrou as lideranças e os movimentos sociais.

Na segunda fase (1990/1991), com a recuperação financeira do município e alterações na metodologia de participação das lideranças comunitárias, o Orçamento Participativo ganhou apoio dos movimentos sociais e das lideranças comunitárias.

Para tanto, foram institucionalizados espaços de participação popular e alterações no planejamento e na gestão dos recursos do município, com a coordenação do Orçamento Participativo passando a ser de responsabilidade da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e do GAPLAN (Gabinete de Planejamento), além da ampliação de cinco para dezesseis as regiões do Orçamento Participativo.

A consolidação da dinâmica do Orçamento de Porto Alegre, com a população participando das escolhas das prioridades que podem transformar o espaço urbano onde vive, ocorre a partir da terceira fase (1991/1992), quando há um aumento quantitativo do envolvimento das lideranças comunitárias para definir as demandas que serão efetivadas pelo Orçamento Participativo.

Nessa fase são definidos quatro critérios básicos que se constituirão na fórmula de sucesso na escolha das prioridades e a distribuição de recursos dali para frente, conforme descreve Fedozzi (2001, p.131) “são eles: (1) carência do serviço ou infraestrutura; (2) população em áreas de carência máxima; (3) população total da região; e (4) prioridade de investimento da região”. A quarta fase (1993/1995) tem seu

início juntamente com a segunda gestão do Governo da Frente Popular e alterações na dinâmica do Orçamento Participativo.

Uma das mais importantes foi a criação das Plenárias Temáticas, que tinham como objetivo ampliar a participação das instituições e das corporações na definição da aplicação do Orçamento Público Municipal.

A Plenária Temática foi uma solução encontrada pelos idealizadores do Orçamento Participativo para incluir algumas das demandas mais amplas, que envolviam um grande montante de recursos e tinham impacto sobre toda a cidade, mas que nem sempre eram percebidas pelos moradores dos bairros, cujas assembleias para escolha de delegados aconteciam.

O estabelecimento de mais esse fórum de decisão aumentou a complexidade do Orçamento Participativo e criou descontentamento entre as lideranças comunitárias das regiões, problema só contornado com a justificativa da necessidade de inserir setores da sociedade que não estavam sendo envolvidos no processo de decisão orçamentária, como as corporações empresariais e os sindicatos de trabalhadores.

A partir da segunda gestão da Frente Popular em Porto Alegre, conforme descrito por Fedozzi (2001), o Ciclo do Orçamento Participativo na cidade passou a ter o seguinte fluxo: em março ocorriam as reuniões do OP nas Regiões e nas reuniões das Plenárias Temáticas, avaliações do que foi apresentado como demanda, as escolhas realizadas e aquilo que foi de fato acolhido e atendido pelo poder público. Depois eram realizadas as discussões na comunidade para o levantamento das prioridades e preparação para as rodadas do Orçamento Participativo que iriam acontecer. Ainda no mês de março, e também no mês de abril, ocorriam as primeiras rodadas das Assembleias Regionais e Temáticas. Nelas, o governo municipal prestava contas do Plano de Investimentos e Serviços do ano anterior e apresentava as possibilidades orçamentárias para o ano em exercício. Os moradores também participavam avaliando o Plano de Investimento realizado. depois do debate, escolhiam os delegados ao Fórum do Orçamento Regional ou Temático.

Nas etapas posteriores do Orçamento Participativo em Porto Alegre, que ocorriam entre os meses de março e junho, havia um processo de debates sobre as prioridades e demandas, definindo as mais importantes e que deveriam ser defendidas

nas assembleias. Definiam-se também os delegados na grande plenária da região ou temática.

Nos meses de junho e julho ocorriam a apresentação das receitas e despesas previstas para o próximo ano, e eram apresentados os critérios para a distribuição dos investimentos. Após a eleição dos Conselheiros do Orçamento Participativo, são dados retornos nas reuniões realizadas nos encontros nas Regiões, nas Comunidades e nas Plenárias Temáticas, sobre quais foram as demandas aprovadas e que deveriam ser priorizadas em âmbito municipal. Entre julho e agosto, havia uma cerimônia de posse dos novos membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Depois ocorriam reuniões para discussão dos critérios de aplicação dos recursos públicos. A partir daí era definido um calendário de reuniões e votado o regimento interno do COP. De maio a agosto, as Secretarias do Governo Municipal preparavam as demandas institucionais e as demandas das comunidades, e elaboravam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para encaminharem à aprovação do Conselho do Orçamento Participativo. Após discussão e aprovação no COP, a LDO era encaminhada ao Prefeito.

Nos meses de Agosto e Setembro, o COP analisava a peça orçamentária apresentada pelo executivo municipal; depois ela era votada, aprovada e encaminhada ao Prefeito. De outubro a dezembro, ocorriam as reuniões do COP com os órgãos municipais para discussão e aprovação do Plano de Investimentos para o próximo ano.

Após essa etapa, o Plano era encaminhado à Câmara de Vereadores para apreciação e votação. Os membros do COP e as comunidades acompanhavam as votações. A Câmara de Vereadores votava até 15 de setembro a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento até 30 de novembro. O Organograma 01 destaca o fluxo do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

ORGANOGRAMA 01: CICLO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE 2014/2015



FONTE: Adaptado de Plano de Investimentos e Serviços 2014/2015 - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Para Souza (2005), o Orçamento Participativo só se constituiu em forma inovadora de gestão pública em decorrência de seu modelo ser estabelecido em ciclos, realizado em várias etapas sucessivas durante o ano. No OP, o poder executivo municipal realiza reuniões nos bairros para informar à população sobre o orçamento público previsto, presta contas das obras realizadas e demandas atendidas (ou não) do ano anterior e procura atrair parcerias com instituições e organizações da sociedade civil para reforçarem a participação nas demandas e realizações do orçamento. Após esse momento, são eleitas as prioridades da comunidade e, em seguida, são escolhidos os delegados dentre os grupos da sociedade civil, participantes da assembleia.

Também, conforme o autor, existe a possibilidade de eleger os conselheiros para atuarem como representantes da base social junto ao poder executivo. Esses conselheiros serão os responsáveis pelo acompanhamento da peça orçamentária e pela execução das demandas, garantindo que as decisões das assembleias sejam acatadas e executadas. A seguir, são convocadas reuniões por temas específicos, denominadas de reuniões temáticas, realizadas pelas entidades da sociedade civil organizada e pelo poder público em bairros e áreas ocupadas irregularmente como favelas e outros tipos de assentamentos agregados.

Existe ainda a possibilidade de reuniões por setor geográfico, que procuram discutir as necessidades e prioridades desses setores. Ao findar essa primeira parte será instalado o conselho, que deverá ser composto sem a representação do Estado com direito a voto. O Estado possui representantes no conselho apenas para orientar tecnicamente sobre a peça orçamentária, sem interferir politicamente nas decisões do conselho. A partir da consolidação das demandas sociais, inclusive após passar por verificação se não fere a legislação municipal e a Constituição Federal, a peça orçamentária é encaminhada para apreciação e votação dos vereadores.

De acordo com Maricato (2015) o Orçamento Participativo realizado durante mais de 20 anos em Porto Alegre promoveu alterações na forma de pensar e implementar os investimentos do poder público nas cidades. Ele representou o rompimento com antigas estruturas existentes de concessões de privilégios ao mercado imobiliário e interesses empresariais e de negócios, que favoreciam a segregação territorial e ampliavam as desigualdades. Grupos organizados que obtinham vantagens indevidas através de *lobbies* passaram a ter dificuldades em alcançar seus objetivos. Os moradores das periferias e das áreas anteriormente excluídas dos benefícios proporcionados pelas obras públicas passaram a ter voz ativa nas decisões de aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, tais moradores passaram a ter a posse de um instrumento de controle sobre o Estado, fiscalizando e exigindo a transparência na execução das obras.

Para Maricato (2015), Avritzer (2012), Fedozzi (2007) e Souza (2005), a experiência de Porto Alegre corresponde a uma delegação de poder do Estado para a sociedade civil, na qual, diante da complexidade de fatores envolvidos, exige-se um

nível de conscientização e mobilização social, recursos disponíveis para investimentos e um comprometimento político e coerência da gestão municipal, pois quanto maior for a participação da população na elaboração, definição e aplicação dos recursos, mais democrático será considerado o processo.

Os governos municipais que colocaram em prática o Orçamento Participativo se autodenominaram “democráticos populares”. Apresentaram propostas inovadoras de gestão através da inversão de prioridades, com a população debatendo a aplicação do orçamento público em todos os níveis. Com a maior participação da sociedade na elaboração das propostas a serem colocadas em práticas despertou-se a criatividade e formas inovadoras de alcançar efetivamente resultados concretos na transformação do espaço urbano, totalmente ignoradas pela ala conservadora e elitizada do município. Espaços como o das moradias ilegais consolidadas passam a ter vez nas discussões do Orçamento Participativo. As questões também são consideradas, passam por discussões, votações e revisões. Objetivando fazer justiça espacial, esses espaços, após processos democráticos, passam a receber investimentos para a construção de moradias dentro dos padrões de certificação ambiental legais.

De acordo com Avritzer (2012), Gonçalves (2005) e Brandão (2003), o Orçamento Participativo foi introduzido primeiramente em Porto Alegre pelo prefeito Olívio Dutra (1989 – 1993), e mantido pelos seus sucessores até 2004, como uma política de participação popular e do Estado, de deliberação sobre o orçamento público em âmbito local. Nesse processo há a inclusão de representantes da sociedade organizada e cidadãos comuns na discussão, e escolhas de prioridades orçamentárias envolvendo um processo de participação em duas etapas: uma participativa, com indicação direta da população e outra através da representatividade, com a escolha de delegados e/ou conselheiros.

No entendimento de Avritzer (2012, p.392) “o OP em Porto Alegre, de 1990 a 2004, envolveu duas rodadas de assembleias regionais, uma rodada de reuniões intermediárias e o funcionamento de um corpo de representantes chamado de Conselho do OP durante o ano todo”. Instituído desde o início do Orçamento Participativo, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) representa uma instância de representação direta da população na definição e fiscalização dos recursos

orçamentários do município. Embora a metodologia venha se alterando de um período para outro, ou de determinada cidade para outra, os defensores do Orçamento Participativo e aqueles que atuaram no processo entendem que o mesmo inspirou diversos municípios a utilizarem esse modelo de gestão democrática e de participação popular.

Esse modelo continua dando uma contribuição importante para o desenvolvimento local, minimizando os impactos gerados pela reestruturação radical dos espaços urbanos evitando a injustiça espacial. Conforme Catalão (2008), a justiça espacial é realizada a partir da distribuição justa do resultado do excedente de produção estabelecido pela cidade, principalmente pelas grandes cidades ou regiões metropolitanas que concentram maciça e espacialmente os recursos produzidos pela sociedade.

Para que ocorra uma partilha justa desses recursos, o Estado deve proporcionar espaços de debates democráticos sobre a melhor forma de distribuição dessa agregação de valores gerados por esse desenvolvimento geográfico desigual da competição existente entre as cidades pela atração e concentração desses recursos. De acordo com EPOA 1², a experiência participativa abriu espaços para diferentes grupos, desde os mais radicais, que tinham interesses de ver aprovadas as suas propostas e eram ferrenhos críticos quando as mesmas não eram aprovadas, aos grupos mais conservadores e opositores do Orçamento Participativo.

Os opositores, com presença garantida entre os parlamentares, entre alguns setores do judiciário e com o apoio da mídia e da classe dominante local, viam nas dificuldades encontradas pela prática de gestão oportunidade para criticar e atacar a iniciativa. Mesmo diante das críticas e da oposição, um novo comportamento sobre a aplicação dos recursos e execução de obras foi surgindo, novas experiências participativas passaram a ser colocadas em práticas e abriram-se as portas para discutir as transformações necessárias para melhorar o acesso da população ao direito à cidade. Para Fedozzi (2008, p.163), “uma das experiências de democracia participativa mais avançada no contexto político nacional e internacional”.

² EPOA 1 – Entrevistado 1 de Porto Alegre: Gestor do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (Gestão 2011-2014).

De acordo com Wampler e Avritzer (2004) o nível de participação popular foi mais elevado em Porto Alegre durante os primeiros anos de implementação do Orçamento Participativo, entre 1990 e 1992, porque envolveu um maior número de associações de moradores. Apesar dos governantes posteriores a 2004 afirmarem ter dado continuidade ao Orçamento Participativo, houve interrupções e descontinuidade no processo de participação popular, o que se atribui à falta de uma gestão política de Estado que promovesse uma abertura para essa participação.

Ainda assim, o Orçamento Participativo, dada a sua grande aceitação por parte da população, foi mantido por várias gestões de prefeitos do município. Apesar das suas limitações, o Orçamento Participativo colocado em prática em Porto Alegre enfatiza a necessidade de promoção da justiça espacial, pois o OP, de acordo com o Banco Mundial (2008, p. 5), “constitui um meio de transmissão representativo e confiável dos interesses dos menos atendidos para que possam influir na alocação de investimentos públicos”. No entendimento de Soja (2009) o conceito de justiça espacial remonta aos tempos da Grécia Antiga, da polis grega, passando pelo modelo de democracia embasada no liberalismo, instituído a partir do final do século XVIII e das grandes revoluções ocorridas nos períodos seguintes.

Para esse autor a justiça espacial está relacionada à cidadania e deve ser associada ao território no qual os efeitos da vida urbana estão presentes. Nesse sentido, por justiça espacial, democraticamente, o excedente do produto dos bens e serviços gerados pela cidade deve ser partilhado entre todos aqueles que a habitam e estão conectados a ela. Harvey (2005) entende que o excedente de produção gerado pelas cidades é partilhado de forma desigual, ocasionando injustiças territoriais. Para esse autor, deve haver uma democratização da forma como esse excedente é distribuído pelo território da cidade. Nesse sentido, o Orçamento Participativo tem sido apresentado como uma forma de democratização dos recursos gerados pela cidade, buscando evitar o modelo histórico de distribuição de recursos que privilegia os setores de maior poder nas cidades. As experiências do Orçamento Participativo nas regiões metropolitanas do sul do país, discutidas no próximo item, têm como objetivo demonstrar como o Orçamento Participativo foi utilizado para democratizar a aplicação

dos recursos públicos, o excedente produzido pela cidade, e como esse espaço pode ser transformado buscando garantir a justiça espacial.

O reconhecimento desse modelo de gestão, com democracia direta e justiça espacial, abre possibilidades de melhoria na transparência e eficiência na aplicação de recursos, com o compartilhamento das responsabilidades na decisão, na gestão e fiscalização entre o poder público municipal e a sociedade civil. Porto Alegre foi o primeiro município a implantar o Orçamento Participativo, e mesmo alternando as legendas partidárias no poder, depois de 25 anos (completados em 2015), ainda preservava esse modelo de gestão como um de seus principais mecanismos de administração pública.

O PT governou a prefeitura durante quatro mandatos seguidos. A partir daí, outras legendas partidárias assumiram a gestão municipal, conforme apresentado no Quadro 04 a seguir.

QUADRO 04 – GESTÃO DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA EM PORTO ALEGRE DE 1989 A 2016

GESTÃO	PREFEITO	VICE PREFEITO	COLIGAÇÃO
1989-1992	Olívio Dutra – PT	Tarso Genro – PT	PT/PCB
1993-1996	Tarso Genro – PT	Raul Pont – PT	PT/PPS/PSB/PV/PC
1997-2000	Raul Pont – PT	José Fortunati – PT	PT/PPS/PCB
2001-2004	Tarso Genro – PT	João Verle – PT	PT/PSB/PMN/PTN
2005-2008	José Fogaça - PPS	Elise Santos - PTB	PSB/PTB
2009-2012	José Fogaça – PMDB	José Fortunati - PDT	PMDB/PDT/PTB/PSDC
2013-2016	José Fortunati - PDT	Sebastião Melo - PMDB	PDT/PMDB/PP/PTB/PTN /PPS/PRB/PMN e DEM

FONTE: TRE (2016)

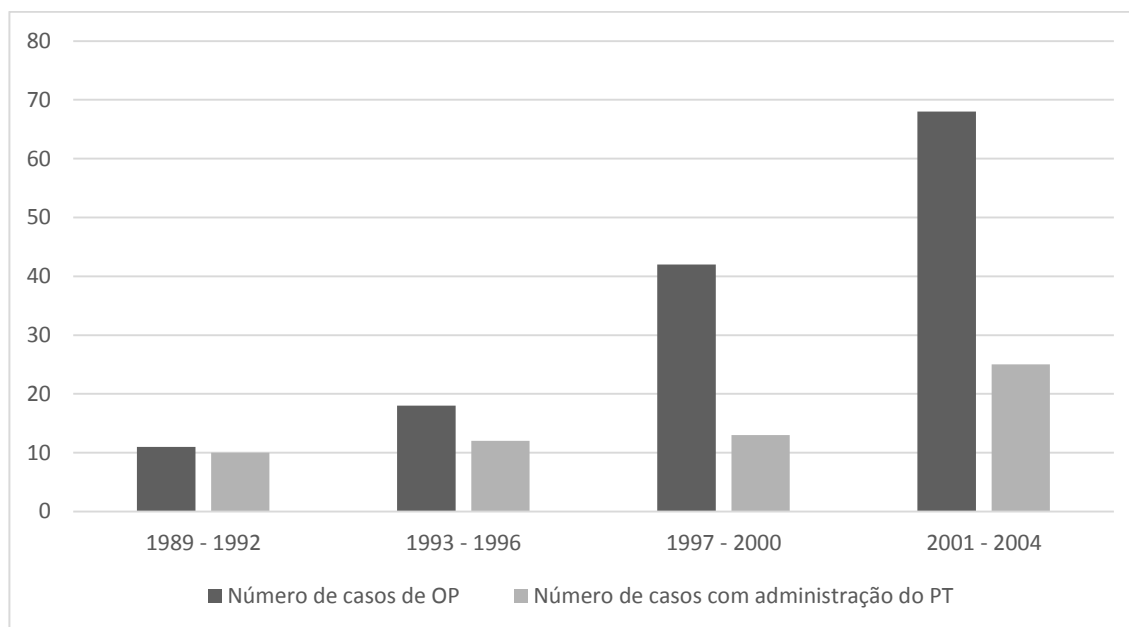
Em 2005, foi a vez do PPS com vice do PTB, em 2009, assumiu o PMDB com vice do PDT e em 2013 assumiu o PDT com vice do PMDB. Apesar das diferentes legendas e coligações partidárias o Orçamento Participativo foi mantido dado o enraizamento da estrutura de participação democrática criada. Essa forma de democracia participativa foi ampliada através de diversos municípios em muitos países administrados por distintas cores partidárias e tendências políticas, após ter sido

reconhecida como uma das 40 melhores práticas do mundo envolvendo a participação popular na II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), ocorrida em Istambul em junho de 1996.

No entendimento de Wampler (2008) o Orçamento Participativo possibilita o acesso dos mais pobres ao processo decisório, buscando assegurar a promoção da justiça espacial com a distribuição de recursos do município para as diferentes regiões, facilitando o controle da população sobre a destinação de verbas públicas para obras e serviços de seu interesse e dificultando o clientelismo e falcatruas clientelistas tão presentes na política orçamentária brasileira. “Os programas de OP combinam elementos de democracia direta (por ex., a mobilização direta de cidadãos em assembleias decisórias) e de democracia representativa (por ex., a eleição de delegados)” (WAMPLER, 2008, p. 69).

Em uma pesquisa realizada em 225 municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes, Wampler (2008) constatou que 27 desses municípios adotaram o OP entre 1989 e 1996, enquanto outros 90 adotaram o OP entre 1997 e 2004. Apesar do Orçamento Participativo ser visto com uma forte relação com o Partido dos Trabalhadores (PT), entre 1997 e 2004, dois terços das cidades que adotaram o OP como política pública não eram administradas pelo PT, conforme demonstra o Gráfico 01. Em 2004, haviam “103 casos de OP em municípios com mais de 100.000 habitantes, significando que 25% da população brasileira vivia então num município que utilizava o OP como parte de seu processo de formulação de políticas públicas” (WAMPLER, 2008, p.75).

GRÁFICO 01 – ADOÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, 1989 – 2004 – MUNICÍPIOS COM MAIS DE 100.000 HABITANTES



FONTE: WAMPLER (2008).

Para Wampler (2008) o Partido dos Trabalhadores tinha a expectativa de que o Orçamento Participativo propiciasse uma maior formação aos cidadãos e estabelecesse um processo democrático na gestão dos recursos municipais. Ao relatar sobre o Orçamento Participativo, EPOA 2³, que há muito tempo é pesquisador do OP, afirma que as pesquisas de opinião realizadas nos últimos anos deixam claro para todos que existe uma grande aprovação da população de Porto Alegre a respeito do Orçamento Participativo, e que o sucesso alcançado por esse modelo de gestão dos recursos públicos dificilmente elegeria quem se colocasse à disposição para acabar com ele no município.

A proposta do OP foi tão bem sucedida em Porto Alegre – devido ao fator de mobilização social e de criação de espaços de partilha de poder com os cidadãos dos bairros pobres da periferia de Porto Alegre – que possibilitou a continuidade do Orçamento Participativo mesmo após o Partido dos Trabalhadores deixar a administração municipal. No próximo item serão abordadas as gestões posteriores ao Partido dos Trabalhadores à frente da administração da Prefeitura de Porto Alegre.

³ EPOA 2 – Entrevistado 2 de Porto Alegre: Pesquisador do Orçamento Participativo em Porto Alegre

4.2.1 O orçamento participativo em Porto Alegre após consecutivas gestões da frente popular

O sucesso inicial do Orçamento Participativo na gestão do Prefeito Olivio Dutra (PT) fez com que o OP fosse atribuído a um modelo de gestão petista de governar. Mas a crise fiscal de 2002 acabou atrapalhando a gestão municipal, que não conseguiu concretizar algumas demandas do Orçamento Participativo, o que ocasionou parte do insucesso do PT em dar continuidade à sua gestão nas eleições de 2004.

O sucesso do OP e a defesa por parte da população como instrumento de boa prática de gestão são confirmados por Avritzer (2013), Wampler (2012) e Fedozzi (2008). O Orçamento Participativo em Porto Alegre possui um mecanismo complexo que envolve a sociedade civil e o poder público, reunindo os conselhos de políticas públicas municipais, os fóruns de planejamento urbano participativo e o Congresso da Cidade. Nos anos que sucederam a gestão petista os novos governantes buscaram implementar medidas inovadoras na administração pública através do Programa Governança Solidária Local, procurando expandir a força participativa, possibilitando uma melhoria do controle social e incentivando parcerias entre o governo local, a sociedade civil e a iniciativa privada.

A defesa do OP por parte da população e dos movimentos sociais é histórica e tem forte relação com a questão da moradia. A trajetória histórica da participação da sociedade na determinação dos recursos orçamentários na política de habitação popular de Porto Alegre aponta dados sobre a transformação do espaço urbano daquele município, tendo como base três instituições de participação: o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (COMATHAB), o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Nesse sentido, destaca-se o imenso processo de ocupação e favelização urbana iniciado em Porto Alegre a partir da década de 1940, quando ocorreu um processo de intensificação da migração rural para a capital do Estado, e a criação da Superintendência da Habitação para cuidar do problema da moradia. Também foi

criado o Departamento da Casa Popular, em 1952, com o objetivo de empreender ações governamentais de remoção da população de baixa renda para as periferias.

Entre 1966 e 1971, através do Projeto “Remover para Promover”, de acordo com PMPOA (2000), os responsáveis em transferir a população do centro para a periferia não tinham como pretensão melhorar as condições de vida das famílias e sim a preocupação com a promoção do centro da cidade. Dessa maneira, foi realizado o processo de remoção das Vilas Dona Teodora, Marítimos, Ilhota e Santa Luzia (vilas localizadas nas proximidades da região central de Porto Alegre), para uma região distante 22 km do centro da cidade, que mais tarde viria a se tornar o Bairro Restinga, tradicional por suas lutas sociais. Nesse período, as pessoas eram incentivadas a ir para o Restinga com a promessa de um terreno e casa para morar.

Conforme PMPOA (2000), o Restinga se tornou o centro receptor das pessoas relocadas. A cada processo de remoção que surgia no centro da cidade mais pessoas chegavam à região pobre e miserável do Restinga. A quantidade de pessoas relocadas tornou-se crítica e a Prefeitura teve de iniciar um planejamento. Para tanto, “dividiu a área de 52 hectares em 16 ruas, com 46 quarteirões. Destes, 41 foram divididos em lotes, na Segunda metade da década de 1970, porque devido à pobreza da população ali instalada, não havia retorno financeiro para os cofres públicos” (PMPOA, 2000, p.11).

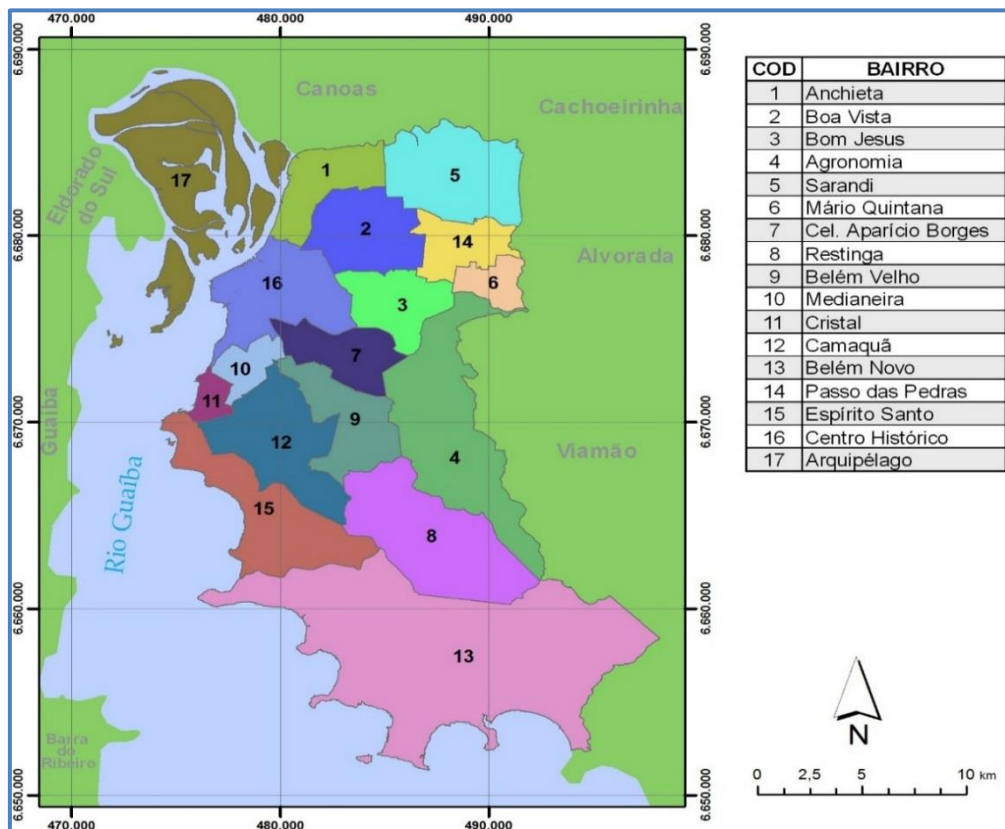
Enquanto havia a promessa de construção de moradias para as pessoas removidas, o poder público municipal, através do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), planejou um outro conjunto residencial no lado oposto da Avenida João Antônio da Silva, com a infraestrutura que o outro lado não possuía. Assim foi originado o Restinga Novo, onde foram construídos os conjuntos habitacionais, e restou Restinga Velho, local de remoção dos pobres do centro da cidade, que ainda permanecia no aguardo das unidades habitacionais prometidas. De acordo com PMPOA (2000, p.13), “ao contrário do Restinga Velho, na parte Nova, houve uma preocupação com que as obras fossem realizadas com a maior rapidez possível. A primeira unidade, construída a partir de 1970, tem seus trabalhos concluídos em 1971”.

Conforme Baierle (2007) as primeira instâncias a apresentar demandas sobre habitação em Porto Alegre são as assembleias e os fóruns temáticos do Orçamento Participativo. Desde o início do OP em Porto Alegre os participantes do bairro apresentaram demandas com relação à regularização fundiária, necessidade de aquisição de lotes para a construção de habitação popular, aberturas de ruas e calçamentos como as principais necessidades da Região. A manutenção de algumas demandas corrobora a ideia de que, apesar de obter muitas conquistas, a melhoria das condições de moradia ainda faz parte das prioridades daqueles que habitam a região do Restinga.

Na composição atual do Orçamento Participativo muitas são as instituições participantes, associações de moradores, clubes de mães e comissões de diversos setores marginalizados da sociedade, assim como representantes de organizações, como as de arquitetos, engenheiros, advogados e outros profissionais liberais, que participam dos fóruns ou das assembleias temáticas e contribuem conjuntamente para a escolha das prioridades de sua região ou da temática específica.

Dessa forma, as organizações da sociedade, assim como as Associações de Moradores, se organizam para participar dos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo, reunindo uma quantidade de participantes maior do que os demais interessados para garantir que suas propostas sejam aprovadas. Durante os meses de abril e maio, em cada uma das regiões, são escolhidos os representantes que fazem o papel de delegados das comunidades. Hoje são 96 conselheiros escolhidos por 17 regiões, divididas de acordo com a dinâmica territorial do Orçamento Participativo, e seis grandes temáticas que representaram a problemática da cidade de Porto Alegre, que podem ser verificadas no Mapa 02 sobre as 17 regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

MAPA 02 - 17 REGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE – RS



FONTE: Observa POA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2016)

As grandes temáticas estão definidas dentro de parâmetros estabelecidos como princípios da administração pública municipal como: esporte e lazer, educação, saúde e assistência social, circulação de transportes e mobilidade urbana, habitação e cultura e juventude. Essas temáticas são referências para a discussão dos investimentos na cidade como um todo. São as grandes obras a serem realizadas. Em cada uma das 17 regiões existe um coordenador, que recebe a denominação de “gerente de democracia participativa” e é o responsável pelo Orçamento Participativo na região, com um cargo comissionado do governo municipal. Cada 10 participantes nas assembleias do Orçamento Participativo dão direito à Associação de Moradores ou qualquer outra organização da sociedade eleger um delegado para as plenárias do Orçamento Participativo. Nessa plenária, os delegados apresentam as demandas dentro dos temas anunciados e votados, e as aprovações dessas demandas requerem dotações orçamentárias do governo municipal.

Uma parte do orçamento municipal, conforme Fedozzi (2001), facilitada pela reforma tributária local e pela desconcentração dos recursos do governo federal em Porto Alegre, é destinada ao Orçamento Participativo, que varia muito de período para período e de gestor para gestor. Em 1990, 11,20% foi a proporção de investimentos na Despesa Total da Administração Centralizada do Município, chegando a 17% em 1992 e 1993, caindo para menos de 4% em 2014 e 2015. Mesmo assim, há um grande interesse das comunidades em ver suas demandas aprovadas. Muitas delas se esforçam para levar às assembleias a maioria dos delegados, e realizam acordos com outras comunidades para alcançar o objetivo pretendido. De acordo com EPOA 3⁴, os espaços para se fazer esse tipo de negociação são os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP), que ocorrem semanalmente ou quinzenalmente nas regiões, dependendo do calendário, onde são apresentadas as demandas para discussão e há uma preparação para as assembleias.

Para EPOA 3, se a prioridade escolhida por uma comunidade for considerada a mais importante para todos, ela será levada e defendida na assembleia. Dessa forma, conforme o número de pontos obtidos pela demanda nas Assembleias e nas Demandas Temáticas, ela obterá a sua posição no Quadro das Prioridades. Uma das demandas mais pontuadas, tanto nas Assembleias quanto nas Demandas Temáticas do Orçamento Participativo, é a Habitação, conforme é demonstrada no Quadro 05.

⁴ EPOA 3 – Entrevistado 3 de Porto Alegre: Coordenador do Orçamento Participativo de uma das regiões, do OP de Porto Alegre.

QUADRO 05 – PRIORIDADES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2013/2014 - PRINCIPAIS INVESTIMENTOS E SERVIÇOS NAS 17 REGIÕES E TEMÁTICAS

POSIÇÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA	DEMANDA/PRIORIDADE	RECURSOS EM R\$
1ª.	48	Habitação	92.898.661
2ª.	30	Educação	16.426.100
3ª.	26	Saúde	9.274.546
4ª.	25	Assistência Social	9.006.427
5ª.	17	Pavimentação	32.991.548
6ª.	11	Saneamento Básico (Org. da Cidade)	4.487.207
7ª.	5	Saneamento Básico (Obras e Esgotos)	5.969.472
8ª.	4	Desenvolvimento Econômico	534.000

FONTE: Plano de Investimentos e Serviços 2013/2014

Para o exercício de 2014/2015, conforme pode ser verificado no Quadro 06, é possível perceber que houve uma continuidade com o incremento do aumento das prioridades escolhidas pelas Plenárias Temáticas e Assembleias. Em 2014 eram 8 e em 2015 passaram a ser 10 as prioridades escolhidas. A demanda Habitação, juntamente com a Saúde e Assistência Social, continua entre as três principais demandas escolhidas. Há a inclusão da prioridade Juventude e a de Esporte e Lazer, que não apareceram entre as demandas do ano anterior.

É importante ressaltar que, apesar da Habitação ter sido escolhida como prioridade, houve uma redução considerável de 379,32% no valor destinado para essa demanda em relação ao exercício 2013/2014. Também houve uma queda notável na verba destinada à Educação, de 229,84%. Ainda houve uma queda nos investimentos em saúde de 24,66%, houve uma redução nos investimentos em pavimentação de 265,35% e também queda nos investimentos em Saneamento Básico (organização da cidade) e em Saneamento Básico (obras, água e esgoto) de 9,7% e 8,7% respectivamente, e elevação dos investimentos em Assistência Social de 13,22%.

QUADRO 06- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2014/2015 - PRINCIPAIS INVESTIMENTOS E SERVIÇOS NAS 17 REGIÕES E TEMÁTICAS

POSIÇÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA	DEMANDA/PRIORIDADE	RECURSOS EM R\$
1ª.	52	Habitação	19.381.465
2ª.	37	Educação	4.979.999
3ª.	26	Temática Saúde	10.197.468
4ª.	25	Assistência Social	7.439.999
5ª.	17	Pavimentação	9.030.000
6ª.	11	Saneamento Básico (Org. da Cidade)	5.487.395
7ª.	5	Saneamento Básico (Obras e Esgotos)	4.934.549
8ª.	4	Desenvolvimento Econômico	1.940.000
9ª.	3	Juventude	1.140.000
10ª.	1	Esporte e Lazer	360.000

FONTE: Plano de Investimentos e Serviços 2014/2015

Os dados apresentados nos Quadros 05 e 06 representam ainda uma grande preocupação dos participantes das Assembleias e Plenárias Temáticas do OP com os problemas da habitação, educação, pavimentação e saneamento básico, dentre os principais. De acordo com EPOA 3, o fato da demanda por habitação aparecer nas primeiras colocações tem sua explicação. Para esse entrevistado, em Porto Alegre, são 54 mil pessoas inscritas na fila de espera para obtenção de moradia, e os maiores problemas são encontrados para alocar as pessoas que residem em áreas de risco, encostas de morros, beira de arroios, são consideradas prioridades 1 e 2 e que estão dentro do programa Minha Casa Minha Vida.

De acordo com dados da Fundação João Pinheiro, de 2011 e 2012, sobre o déficit habitacional no Brasil, o déficit habitacional em Porto Alegre é de 95.504 moradias. É na sede do Centro Administrativo Regional que são realizadas as reuniões do Orçamento Participativo, onde se reúnem em torno de 10 a 30 associações de moradores de 15 em 15 dias para discutirem os problemas comuns a todos os moradores como: iluminação pública, saneamento básico, árvores caídas, valetas entupidas, morros desabando, todas essas reclamações e dificuldades são apresentadas na reunião do Fórum Regional do Orçamento Participativo e também são

debatidas as demandas do OP. Só podem apresentar demandas nos Fóruns do Orçamento Participativo aqueles que participaram das assembleias específicas para isso.

Para EPOA 4⁵, nos Centros Administrativos Regionais da Prefeitura de Porto Alegre são realizadas as reuniões do Orçamento Participativo, debatidas e compiladas as demandas da região. Nesses Centros há um gerente administrativo da democracia participativa, considerado um gerente de excelência de serviços. Há também um secretário executivo e um estagiário, por quem todas as demandas da região devem passar. Para que uma Associação de Moradores participe da Assembleia Geral é necessário o seu cadastro junto ao Centro Administrativo Regional. Segundo esse entrevistado, caso não esteja cadastrada, a Associação ou Instituição não conseguirá nem sequer propor as suas demandas.

Na região do extremo sul de Porto Alegre, são 50 Associações de Moradores e Instituições cadastradas; porém, nas Assembleias do OP de 2014/2015 foram 47 as que participaram e puderam realizar o cadastramento de seus representantes. Cada associação de moradores possui duas oportunidades de participação e de cadastramento de seus participantes, caso não consiga na Assembleia Local, para decidir as prioridades, ainda poderá se cadastrar para a Assembleia Regional em cada um dos Centros Administrativos Regionais.

Baierle (2000) percebe nessa prática de Estado, de contratação de lideranças dos bairros para atuarem junto ao poder público, uma forma de cooptação, e critica esse modelo no estilo praticado atualmente em algumas das cidades, inclusive em Porto Alegre, de criação e concessão de cargos para dirigentes dos movimentos sociais. Na sua crítica, o autor atribui a chegada dos partidos populistas ao poder, como o PDT na Prefeitura de Porto Alegre, que introduziu na gestão pública práticas do trabalhismo organicista de institucionalização das demandas populares através da contratação de lideranças dos movimentos sociais para atuarem como “fiscais de vilas”.

A contratação desses fiscais ocorreu logo após o fim da ditadura militar, com a desintegração das forças populares urbanas que lutavam contra o regime e que foram contratados pelo Estado como responsáveis por captar as reivindicações da população

⁵EPOA 4 - Entrevistado 4 de Porto Alegre: Técnico em Gestão Orçamentária da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

para colocar a prefeitura mais próxima da população, substituindo a representatividade das lideranças tradicionais nos bairros da cidade.

No atual modelo de Orçamento Participativo em Porto Alegre, as demandas por obras e serviços decididas nas Assembleias e Plenárias Temáticas passam pela votação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Também necessitam passar por apreciação e votações no legislativo, que ocorrem quando a prefeitura encaminha para o Orçamento a aprovação na Câmara Municipal; lá os vereadores apresentam suas emendas buscando garantir uma maior participação, principalmente nas discussões sobre as prioridades temáticas. Os vereadores podem incluir também novas demandas na discussão e votação da LOA.

Quando a ONU e as grandes agências internacionais como o Banco Mundial, passaram a implementar o programa de desenvolvimento econômico neoliberal, com implicações para toda a América Latina, ao assumirem o Orçamento Participativo tinham como objetivo estabelecer sua metodologia como fundamentada no controle social sobre os gastos públicos, buscando minimizar os efeitos da corrupção e garantir a eficácia das instituições. Hoje, a democracia participativa transfere o ônus do controle social para a população, e a participação social acaba tomando um sentido diferente daquele estabelecido nos conselhos populares e do Orçamento Participativo, muitas vezes até antagônico.

Em 2008, a ONU e o Banco Mundial foram a Porto Alegre para fazer uma avaliação do Orçamento Participativo. O Banco Mundial elaborou um documento apontando importantes elementos do OP, muitos positivos e também algumas limitações. Nessa avaliação a ONU e o Banco Mundial constataram no Orçamento Participativo a inclusão de setores sociais de baixa renda, baixa escolaridade, moradores de territórios, vilas e bairros sem acesso à infraestrutura urbana ou serviços, e sem poder político na realização de investimentos públicos. Isso demonstra que o Orçamento Participativo proporciona um espaço de inclusão dos setores desfavorecidos e uma forma de realizar a justiça espacial/territorial.

Conforme o Banco Mundial (2008), o relatório foi uma solicitação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Gestão 2005/2008. Uma das primeiras atividades a serem realizadas consistia em saber qual a qualidade da participação no Orçamento

Participativo. De acordo com a pesquisa, se constatou que 20% da população do município teve algum tipo de envolvimento com o OP. Os grupos de minorias étnicas e portadores de deficiência também demonstraram ter participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Dentre os grupos que possuem maiores índices de participação estão as mulheres e as pessoas pobres. Os de renda mais alta, os de renda média, os jovens e os extremamente pobres são os que possuem menores índices de participação nas plenárias e assembleias do OP.

O Banco Mundial (2008) constatou que a classe empresarial demonstrou não ter participação no OP. Alguns dos fatores mais importantes destacados pela ausência de participação da população foram a disponibilidade de tempo e as dificuldades em participar das diversas reuniões que envolvem a complexidade da estrutura do Orçamento Participativo, além de não se ter uma clara compreensão do que o OP representa e sua importância para a população do município. Esse processo de acompanhamento de toda a discussão do OP e sua tramitação até ser colocado em prática envolve custos com deslocamentos que dificultam a participação das pessoas mais pobres. Quanto aos grupos de rendimentos mais altos, não participam, em sua maioria, por não sentirem que suas demandas poderiam ser atendidas pelo OP.

Outra atividade necessária para o Relatório foi o levantamento dos impactos sociais e fiscais do Orçamento Participativo, em uma comparação com outros municípios que tiveram a mesma oportunidade de reduzir a pobreza através da melhoria de acesso de sua população aos serviços essenciais. O Relatório concluiu que o OP contribuiu para a redução da pobreza nos municípios onde ele foi utilizado, possibilitando o acesso ao saneamento básico e água tratada, e ainda alcançou bons resultados fiscais. “Vale a pena notar que esse impacto sobre a pobreza ocorreu apesar da redução do PIB per capita nesses municípios, o que sugere que o OP pode contribuir para um efeito redistributivo a longo prazo” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 5).

Ao apontar formas de aperfeiçoar o Orçamento Participativo para melhorar a participação mais efetiva da sociedade o Relatório propõe participação da população através da internet, cobertura dos custos de transporte das pessoas mais pobres para o acompanhamento de todo o Programa do Orçamento Participativo (quando os mesmos não possuírem recursos para arcarem com tais custos), melhoria no

mecanismo de participação das reuniões para torná-las mais objetivas e eficientes. Qualificar os participantes do OP sobre as questões envolvidas nas discussões do orçamento público, procedimentos de execução, fiscalização e prestação de contas, além de ampliar a abrangência dos programas de OPs com temáticas que envolvam a cidade como um todo, que poderiam ser melhoradas com “a fiscalização orçamentária e as receitas e gastos correntes municipais que afetam o espaço para investimentos do OP e poderiam atrair o interesse da classe média e de grupos profissionais, como os empresários” (BANCO MUNDIAL, 2008, p.6).

O Relatório ainda sugere que haja uma melhoria nos critérios de escolha dos participantes do OP como delegados e conselheiros, e o adiantamento em um mês do ciclo do OP para equiparar ao ciclo da Lei Orgânica do Município, adequando as demandas aprovadas no OP às exigências legais da Lei Orgânica Municipal. Também, apresenta como sugestão o fornecimento por parte do Executivo Municipal de dados quantitativos mais próximos do real para os membros do conselho do OP, para que os mesmos possam definir com mais exatidão os recursos necessários para o cumprimento das demandas estabelecidas pelo Conselho do Orçamento Participativo, para que depois tais demandas sejam executadas e possam ser fiscalizadas. Aponta para a fixação de dois anos a execução de obras mais complexas e acompanhamento dos membros do Conselho do OP, para que os mesmos possam fiscalizar com mais propriedade tais obras.

O receituário para melhorar o desempenho do Orçamento Participativo inclui a criação de um índice para medir o desempenho da aplicação dos recursos e o plano de investimentos, para a facilitar o acompanhamento do COP e evitar a extrapolação do desembolso orçamentário da Prefeitura com as demandas do OP. Propõe-se um amplo debate sobre a política fiscal, seguido de uma formação para todos os membros do COP para que entendam com propriedade “a política fiscal no município os Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei do Orçamento Anual (LOA), os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) bimensais e os Relatórios de Gerenciamento Fiscal (RGF)” (BANCO MUNDIAL, 2008, p.8).

Para ampliar a capacidade do Orçamento Participativo em fiscalizar a execução orçamentária deve-se buscar reduzir o desconhecimento sobre a aplicação

dos recursos públicos na capital gaúcha. Para minorar esse desconhecimento o OP deveria utilizar mais os meios de comunicação, principalmente as emissoras de rádio da capital, para divulgar experiências participativas de aplicação, execução e fiscalização do orçamento público. O OP poderia elaborar cartilhas com informações sobre conhecimentos básicos de política fiscal. Também, o Banco Mundial (2008) sugere que, o OP em suas publicações, traga informações sobre as aplicações dos recursos de cada um dos projetos, início e término das obras e sua prestação de contas. Propõe ainda a elaboração e publicação de um Caderno de Prestação de Contas Municipais.

O COP poderia ter maior abrangência com a divulgação em seu site na internet dos dados de execução dos projetos e cada uma de suas etapas, através de alguns indicadores que possam medir de forma concreta, com dados específicos de todo o ciclo do OP. Sugere que o poder executivo municipal deve disponibilizar, de maneira acessível a todos os porto-alegrenses, Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), e se preocupar para que o orçamento disponível ao OP não supere as receitas municipais destinadas para isso. Para que o município possa melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados sugere-se o envolvimento de outras entidades da sociedade civil, como os conselhos públicos setoriais e os Fóruns Municipais, que deverão ser preparadas para o exercício dessa função, além da utilização de outros mecanismos de participação popular que possam conceder à população usuária a possibilidade de avaliar esses serviços e melhorar a sua eficiência.

O Banco Mundial (2008) entende que a forma como o OP vem sendo desenvolvido em Porto Alegre não possibilita a interação entre as instituições de participação direta, o que inviabiliza um maior controle por parte da sociedade. Para alcançar melhores resultados seria importante uma estrutura de discussões temáticas que envolvesse os demais Conselhos e o COP, para evitar sobreposições no orçamento e facilitar a fiscalização. A coerência e a eficiência da aplicação e investimentos do OP seriam alcançados, conforme o Banco Mundial (2008), com a implementação de um planejamento estratégico amarrado aos interesses de toda a

sociedade, que poderia ter na Conferência das Cidades o ponto de estruturação de uma interação maior entre a sociedade civil e o executivo municipal.

Outro importante relatório sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre foi o do *Programa de Gestión Urbana – Coordinación para América Latina y Caribe*, do Projeto de Fortalecimento das Capacidades de Gestão do Conhecimento Urbano da América Latina e do Caribe, que realizou um estudo de caso sobre a “Participação Popular e Combate à Pobreza em Porto Alegre”, apoiado por diversas organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos para o Desenvolvimento – UN-HABITAT, *Internacional Union of Local Authorities* (IULA) e pelo Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe (PGU-ALC). O estudo – realizado a partir da análise de documentos, artigos, teses e dissertações sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre e uma série de entrevistas com a população dos bairros mais pobres da cidade – chegou à conclusão de “que demonstra serem os gastos públicos definidos a partir do OP claramente orientados para as populações mais pobres”.

Nesse estudo da PGU-LAC, Nuñez, Campregher e Bertê (2003), buscam comprovar, através de levantamento de dados a partir de variáveis como iluminação pública, pavimentação e coleta de lixo, investimentos ocorridos em áreas mais pobres e sem infraestruturas da cidade, nas quais houve decisões a partir do OP, com clara evidência de realizar uma redistribuição espacial dos recursos públicos municipais. Para isso, apresentam dados de investimentos das gestões de 1982 a 1985 e 1985 a 1988, e destacam que, a partir de 1989 até 2002, houve uma evolução nos investimentos que apontam para “um crescimento dos investimentos muito superior ao crescimento da população da cidade, indicando claramente uma alteração do padrão de investimentos do governo local” (NUÑEZ, CAMPREGHER e BERTÊ, 2003, p.144).

Além disso, o estudo da PGU-LAC (2003) destaca que houve, entre 1992-2002, um aumento da participação da população no OP nos bairros mais pobres da cidade, e que ocorreu uma elevação dos investimentos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre nessas regiões. Com a recuperação da capacidade de investimento da população, a partir da década de 1990, há também, conforme Nuñez, Campregher e Bertê (2003, p. 146), “um aumento dos investimentos em habitação, que nas suas

várias dimensões (produção de habitações e regularização fundiária), sofre também uma alteração dramática em relação à administração anterior”. EPOA 5⁶, confirma a ampliação da participação dos moradores nas Assembleias do OP e das alterações ocorridas no Bairro entre a década de 1990 até meado dos anos 2000. Mas destaca que nos últimos anos ocorreram mudanças na forma de participação nas Assembleias.

Comenta que, nos últimos 5 anos, as decisões tomadas no OP não surtiram os mesmos resultados das décadas anteriores, principalmente pela limitação de recursos e do surgimento de outros espaços de decisões sobre a aplicação do orçamento público. Um dos espaços de decisões que a entrevistada aponta é o da Governança Solidária Local (GOSOL). Esse espaço foi aperfeiçoado nos moldes das sugestões apresentadas pelo Banco Mundial.

Conforme EPOA 6⁷, envolvido diretamente com o Orçamento Participativo desde 2001, as sugestões do Banco Mundial (2008) começaram a ser introduzidas na gestão do Orçamento Participativo antes mesmo do Relatório pronto, quando das reuniões estabelecidas entre os técnicos contratados pelo Banco Mundial e os técnicos responsáveis por acompanhar o OP na gestão municipal. Esse mesmo entrevistado destaca que, nos 12 primeiros anos do Orçamento Participativo em Porto Alegre, a administração pública foi composta por um número muito pequeno de partidos políticos, o que facilitou a implementação do OP.

Com a ampliação do número de partidos políticos aliados na coligação vencedora das eleições as divisões das secretarias municipais entre as diferentes agremiações partidárias proporcionaram maiores dificuldades para os gestores em fazer uma administração mais eficiente e que pudesse dar conta de atender todas as demandas da população com parcimônia. Essa divisão das secretarias em vários partidos trouxe dificuldades na interação com a população, até mesmo porque muitos dos quadros dirigentes tinham muito mais relação com o partido político do que com a gestão técnica da coisa pública.

Para EPOA 6, nesse modelo de gestão com muitos partidos políticos, para que os resultados viessem acontecer conforme o planejado, dentro de uma proposta de

⁶ EPOA 5 – Entrevistada 5 de Porto Alegre: Moradora do Bairro Restinga há mais de 20 anos.

⁷ EPOA 6 – Entrevistado 6 de Porto Alegre: Funcionário em cargo comissionado na gestão 2013 a 2016 na Prefeitura de Porto Alegre.

gestão democrática, seria necessário que o gestor público fosse um técnico e também político. Outro entrevistado, EPOA 7⁸, entende que o agente público tem sua importância no Orçamento Participativo pois, como representante do governo na região, poderia motivar os participantes e prestar esclarecimentos sobre esse instrumento de democracia participativa; poderia também influenciar negativamente na participação da população e sobre as demandas na região.

Esse papel hoje é desempenhado pelos Centros Administrativos Regionais (CAR), onde estão os funcionários da prefeitura com cargos de confiança, indicados por partidos políticos, conforme a sua estrutura política e pressão para obter contrapartidas no governo municipal. Na atual fase do Orçamento Participativo isso tem ocorrido fundamentalmente em relação à tutela de reprodução dos interesses dos diversos partidos, o que provoca alterações nas formas de mobilização que são utilizadas para participação nas assembleias anuais. Durante os 16 anos de Orçamento Participativo, tendo o PT como principal partido político à frente do governo municipal, conforme Feddozzi (2008), Wampler (2012), Lüchmann (2014), houve uma opção pela não institucionalização do Orçamento Participativo enquanto política pública, enquanto regras e práticas de modelo de gestão que deveriam ser mantidas, caso houvesse uma alternância de poderes.

O resultado dessa não institucionalização está no fato de que, apesar de possuir o controle do projeto político governamental, a alternância de poder provocou mudanças na natureza do projeto inicial do Orçamento Participativo. As mudanças só não ocorreram de forma a pôr fim ao projeto do Orçamento Participativo dada a configuração política estabelecida no sucesso ocorrido por esse modelo de gestão nas décadas anteriores, embora existissem posicionamentos contrários à sua manutenção.

Em Porto Alegre existe uma aprovação muito grande por parte da opinião pública que, somada ao prestígio internacional adquirido pelo Programa, tem obrigado as gestões que sucederam o PT no município a manterem o Orçamento Participativo. Apesar disso, a manutenção do Orçamento Participativo em Porto Alegre representou a perda da centralidade que o mesmo tinha nos 16 anos anteriores, passando a ter um

⁸ EPOA 7 – Entrevistado 7 de Porto Alegre: Técnico em Gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

lugar secundário na gestão municipal por causa do estabelecimento, em 2005, da Governança Solidária Local, que é uma outra concepção de organização participativa.

A Governança Solidária Local é um programa de governo que tem como objetivo reunir diversos atores da sociedade, inclusive da iniciativa privada, para realização de parcerias entre o poder público e a sociedade, utilizando o capital social local formando uma rede de colaboração que coloque em prática projetos sociais comuns. Esse programa foi instalado nas mesmas regiões onde se encontram os Orçamentos Participativos, com processos paralelos de participação e de decisão. As principais lideranças do Orçamento Participativo tinham receio de que o GOSOL pudesse colocar em segundo plano o Orçamento Participativo. De fato, gradativamente, o programa Governança Solidária Local foi tomando o espaço, recursos financeiros e técnicos e de estrutura do Orçamento Participativo, ocorrendo perda de importância do mesmo dentro das prioridades do Governo Municipal.

De acordo com EPOA 4, o governo municipal tem utilizado a Governança Solidária Local para justificar iniciativas de aplicações orçamentárias que não querem compartilhar com o processo de democracia participativa, como o do Orçamento Participativo. As decisões sobre os recursos e sobre a execução de obras da Copa do Mundo não passaram pelas discussões do Conselho do Orçamento Participativo. Para esse entrevistado, houve um comitê responsável pelas obras da Copa, e obras de tão grande interesse para a cidade não teriam necessidade de passar pelo COP.

Está havendo no Orçamento Participativo em Porto Alegre uma desconstrução informal, haja vista que o desaparecimento formal do Orçamento Participativo traria implicações grandes para a atual gestão frente aos moradores da cidade, não só um custo político, mas também um custo internacional, junto a instituições como o Banco Mundial, o Banco Interamericano, a ONU e a UNHabitat. Terminar com o Orçamento Participativo é algo difícil de se realizar, mas essa possibilidade se torna real quando se inicia um processo de desconcentração e, aos poucos, decisões de tanta importância para a cidade (como as obras da Copa) deixam de incluir o COP, passam a torná-lo sem efetividade e qualidade, estabelecendo-o como um processo em desuso e sem importância para o momento atual.

As transformações territoriais a partir das reivindicações e demandas da população através do Orçamento Participativo foram evidentes, porém difíceis de serem quantificadas. Através da Hierarquia de Prioridades por Região do Orçamento Participativo 2013/2014 e da Hierarquia de Prioridades por Região do Orçamento Participativo 2014/2015 em comparativo com as Prioridades Indicadas pelas Regiões do Orçamento Participativo (PMPOA) 1992, é possível entender algumas das alterações ocorridas nesse período de vigência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, mais especificamente do Bairro Restinga, destacado no item a seguir.

4.2.2 A região do Restinga e o Orçamento Participativo

Durante a segunda metade do século XX, Porto Alegre recebeu milhares de trabalhadores que saíram do campo atrás de trabalho e renda. Porém, as vagas oferecidas pela indústria e comércio da cidade não foram suficientes para todos, e muitos acabaram vivendo do trabalho informal ou amargaram o desemprego. De acordo com PMPOA (2000, p.3), “no período compreendido entre 1940 e 1950, o êxodo rural representou mais de 70% do aumento da população em Porto Alegre”. Muitas moradias autoconstruídas foram sendo reproduzidas em várias partes do espaço urbano da capital gaúcha.

Em dezembro de 1965, o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) através de uma Lei Municipal removeu, compulsoriamente, a maioria dos habitantes dessas moradias para uma área situada a 22 quilômetros do centro de Porto Alegre, que depois foi batizada de Restinga.

O Restinga está situado ao sul de Porto Alegre e localizado a uma distância de 26 quilômetros do centro, tendo como marco a Prefeitura Velha do município. Ao sul do bairro está “o Morro São Pedro e é contornada pelo arroio do Salso. O nome do bairro tem origem na vegetação ciliar do arroio, na presença de figueiras e maricás (GAMALHO, 2009, p. 16).

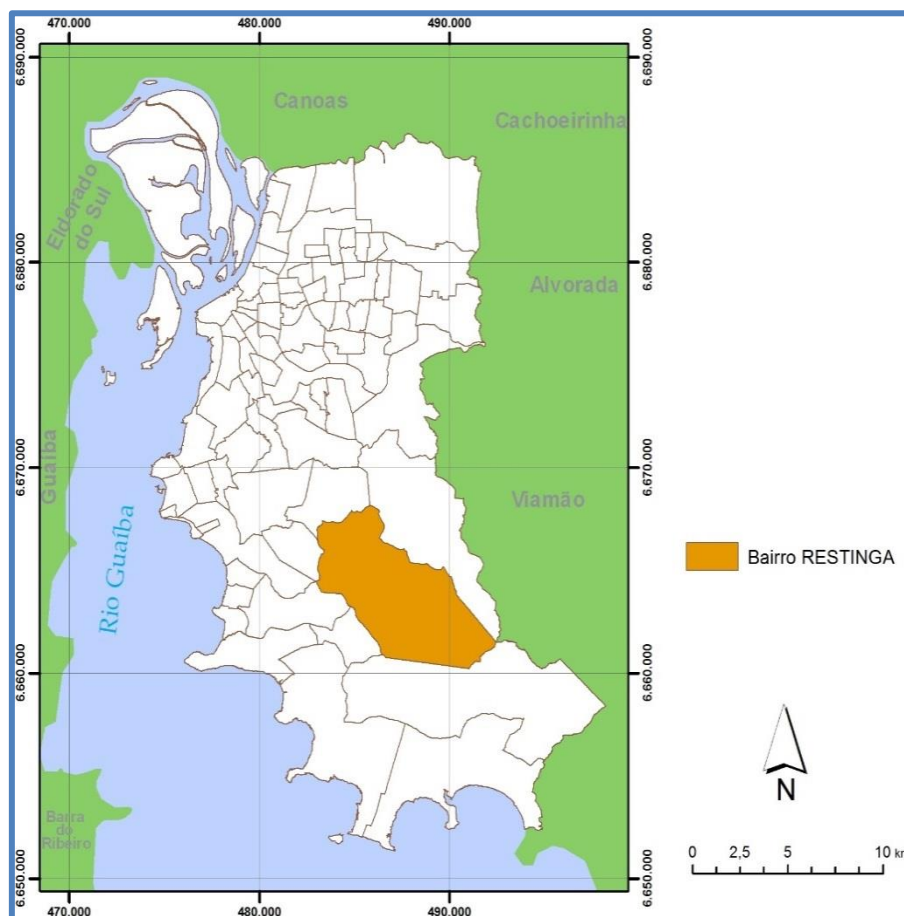
No início dos anos de 1970, a parte conhecida como Restinga Nova recebeu um grande conjunto habitacional, destinado a famílias com renda de, no mínimo, cinco salários mínimos, o que excluiu a maioria dos moradores do bairro da possibilidade de

aquisição da casa própria. Conforme dados do Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o bairro do Restinga possuía uma população de 60.729 habitantes vivendo em uma área com 38,56 km². Através dos anos, o Bairro acabou recebendo muitos moradores que, por não terem condições de adquirir terrenos mais próximos do centro da cidade, acabaram por habitá-lo, tornando-o um dos mais populosos bairros do município. Dada a grande quantidade de habitantes, o Restinga passou a ter muitos problemas de falta de infraestrutura e tornou-se palco de grandes mobilizações de sua população para melhorias de suas condições de moradias pelo poder público.

Com a colocação em prática do Orçamento Participativo, em 1989, pelo Governo de Olívio Dutra, através da Frente Popular, o Restinga passou a dar maiores demonstrações de sua participação popular, conseguindo emplacar 13 demandas de sua comunidade como prioridades do Orçamento Participativo daquele ano. Em 1990, também, o Bairro, através de Lei Municipal nº 6571/90, passou a ser reconhecido oficialmente pela Prefeitura Municipal. Em 2009 o bairro era, conforme Gamalho (2009, p. 19), “fracionado em 28 unidades, entre loteamentos clandestinos, ocupações e políticas habitacionais (reassentamento e produção de moradia popular)”.

O Mapa 03 apresenta a divisão territorial dos bairros de Porto Alegre, destacando o Bairro Restinga. De acordo com PMPOA (2007) o Bairro recebeu essa denominação em razão do significado da palavra “restinga”, que é um pequeno riacho coberto pela mata e sanga, característica da região para onde foram deslocadas as populações das localidades das Vilas Theodora, Marítimos, Ilhota e Santa Luzia, dentre outras. O bairro é conhecido por ter a Restinga Velha e a Restinga Nova.

MAPA 03- DIVISÃO TERRITORIAL DOS BAIRROS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE



FONTE: ObservaPOA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2016)

As demandas apresentadas pelo Restinga no Orçamento Participativo estão relacionadas à habitação e à pavimentação de ruas. Desde o início do Orçamento Participativo a questão do local de moradia está presente nas prioridades da região, conforme Fedozzi (2001), a pavimentação, a regularização fundiária e o saneamento básico, nesta ordem, aparecem como as três principais prioridades da Região no Orçamento Participativo de 1992.

É importante ressaltar que a maioria absoluta das Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre apresentaram, naquele ano, essas três prioridades como decisões de suas regiões, dentro de uma proposta de alteração do modelo de atendimento das demandas utilizado em anos anteriores, conforme pode ser verificado no Quadro 07.

QUADRO 07 - PRIORIDADES INDICADAS PELAS REGIÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – PMPOA – 1992

o	MACRORREGIÃO	1ª. PRIORIDADE	2ª. PRIORIDADE	3ª. PRIORIDADE
	ILHAS	Pavimentação	Saneamento	Cais
	HUMAITÁ/NAVEGANTES	Saneamento	Regularização Fundiária	Saúde
	LESTE	Saneamento	Regularização Fundiária	Abertura de Ruas
	LOMBA DO PINHEIRO	Saneamento	Educação	Regularização Fundiária
	NORTE	Saneamento	Pavimentação	Regularização Fundiária
	NORDESTE	Saneamento	Pavimentação	Educação
	PATERNON	Pavimentação	Saneamento	Regularização Fundiária
	RESTINGA	Pavimentação	Regularização Fundiária	Saneamento
	GLÓRIA	Pavimentação	Regularização Fundiária	Saneamento
0	CRUZEIRO	Regularização Fundiária	Saneamento	Pavimentação
1	CRISTAL	Pavimentação	Saneamento	Regularização Fundiária
2	CENTRO – SUL	Saneamento	Pavimentação	Regularização Fundiária
3	EXTREMO – SUL	Saneamento	Regularização Fundiária	Pavimentação
4	EIXO DA BALTAZAR	Saneamento	Pavimentação	Praças e áreas de lazer
5	ZONA SUL	Saneamento	Regularização Fundiária	Pavimentação
6	CENTRO	Regularização Fundiária	Saneamento	Descentralização da Cultura

FONTE: Adaptado de FEDOZZI (2001).

Para Fedozzi (2001), a escolha do novo modelo, incluindo novos critérios e excluindo outros, tornou o Orçamento Participativo mais abrangente e atendeu à expectativa de um número maior de instituições e da própria população. Os critérios estabelecidos passaram a ser: 1) Falta de serviço ou infraestrutura urbana; 2) População em área de carência; 3) População total da região; e, 4) Prioridade de investimento da região.

Apesar das conquistas obtidas com o passar do tempo, como todo bairro de periferia de uma grande cidade, o Restinga continua tendo muitos problemas com a falta de infraestrutura, saneamento básico, pavimentação, acesso à moradia, saúde e creches, dentre outras, que são algumas das principais reivindicações de seus moradores, além de possuir em seu território ocupações irregulares. Em julho de 2014, 300 famílias ocuparam uma área do Restinga e a chamaram de Novo Horizonte. A Novo Horizonte possui aproximadamente 1500 pessoas abrigadas em moradias autoconstruídas sem a mínima infraestrutura básica e correndo o risco de serem despejadas pela Prefeitura.

Os moradores da Novo Horizonte vêm se mobilizando para garantir a posse da terra e a infraestrutura no local. Diversas mobilizações da comunidade foram realizadas para isso, desde participação em manifestações e assembleias do Orçamento Participativo até debates em Sessões na Câmara de Vereadores.

Após a organização através de uma Associação de Moradores, uma das primeiras medidas adotadas foi o cadastramento de cada uma das famílias que residem na área de ocupação (Foto 01). Outra medida adotada, foi a organização do loteamento, através da divisão por família de ocupantes de lotes de 8 x 18 metros, para evitar que algumas famílias possuam áreas maiores que outras e passem a comercializar lotes na área.

FOTO 01 - VISTA PARCIAL DA OCUPAÇÃO NOVO HORIZONTE – REGIÃO DO RESTINGA



FONTE: Associação de Moradores Novo Horizonte/Restinga Porto Alegre, (2015)

O Restinga é um dos bairros com maior poder de mobilização dentro do Orçamento Participativo e de grande participação das instituições e movimentos sociais para fazer valer as suas demandas e eleger seus delegados nas Assembleias do Orçamento Participativo. O que pode ser constatado através das entrevistas realizadas e pelos relatórios do Orçamento Participativo dos anos de 2013/2014 e 2014/2015.

No período apresentado o Bairro Restinga elegeu como sua principal demandas a questão da moradia (construção de unidades habitacionais), formulada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), pelo Movimento Amigos do Restinga (MARES) e pelo Movimento de Mulheres da Restinga (MMRES). Dentre as demandas selecionadas, constantes no Plano de Investimentos e Serviços 2013/2014 do Orçamento Participativo de Porto Alegre, sob a responsabilidade do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), que contribuíram para a transformação do espaço urbano do Bairro estão: construção de 180 Unidades Habitacionais; elaboração de projetos de engenharia, estudos e licenciamentos ambientais para urbanização das

Vilas Pitanga e Vale do Salso 2 e 3. A Foto 02 demonstra a forma como o cadastramento na ocupação Novo Horizonte era aplicado.

FOTO 02 - CADASTRO DOS MORADORES DA OCUPAÇÃO NOVO HORIZONTE – RESTINGA PORTO ALEGRE

Ocupação Novo Horizonte

Número do Cadastro: 2

Lote Adquirido NR: _____

Ficha de cadastro.

Nome: _____

Nacionalidade: _____ Naturalidade: _____

Data de Nascimento: / / Cidade: _____ Profissão: _____

Estado Civil: _____ Nome do cônjuge: _____

Número de Filhos: _____ Número de pessoas que moram na casa: _____

idade da Criança (as): _____ Matriculado(a) Sim () não ()

Nome da Escola: _____

Escolaridade: _____ RG: _____ CPF: _____

Título de Eleitor: _____ Zona: _____ Seção: _____

E-mail: _____

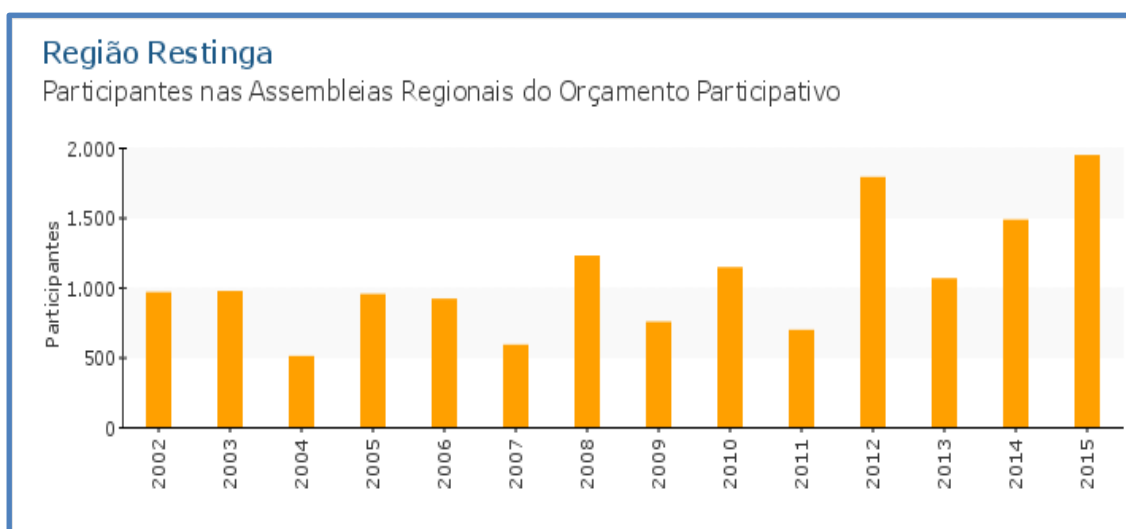
Telefone de contato: _____

FONTE: Arquivo – Associação de Moradores Novo Horizonte – Restinga Porto Alegre (2015)

No Plano de 2014/2015, os movimentos mais atuantes no Orçamento Participativo do Bairro Restinga e que constam do Plano de Investimentos e Serviços, são o Movimento de Mulheres do Restinga (MMRES), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) dentre outros, que apresentaram como demanda serviços de macrodrenagem de algumas ruas do Bairro e a construção de 163 unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida. De acordo com dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010) o Restinga possui 18.070 domicílios com uma densidade demográfica de 1.574,92 habitantes por km². Os dados constantes no Observa POA (2015) demonstram que houve em diversos momentos um crescimento quantitativo do

número de participantes nas assembleias do OP de 2002 a 2005 na Região do Restinga, conforme pode ser visto no Gráfico 02.

GRÁFICO 02 – NÚMERO DE PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS DO OP DE 2002 A 2015 NA REGIÃO DO RESTINGA



FONTE: Observatório do Orçamento Participativo/GP. PMPA (2016)

De acordo com EPOA 8⁹, morador do Restinga há 39 anos, destaca-se que nem sempre houve uma confiança, por parte dos moradores do bairro, de que o poder público atenderia suas reivindicações. Integrante do Orçamento Participativo desde o seu início, afirma também que os moradores sempre lutaram para conseguir melhorias para a região, primeiro através da Associação de Moradores e depois passaram a perceber que o OP era a ferramenta principal para resolver as pendências da região. Para esse morador, o fato de todos os investimentos públicos do Bairro Restinga passarem pelas Assembleias e Reuniões Temáticas do OP só contribuiu para ampliar a confiança e participação dos moradores da região. O Quadro 08, confere o aumento significativo no número de participantes nas Assembleias Regionais do Orçamento Participativo no Bairro Restinga.

⁹ EPOA 8 – Entrevistado 8 de Porto Alegre: Membro do Conselho do Orçamento Participativo e morador do Bairro Restinga há 30 anos.

QUADRO 08 - PARTICIPANTES DAS ASSEMBLEIAS REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
– RESTINGA: 2002 A 2014

NO	NÚMERO DE PARTICIPANTES	GESTÃO
002	965	Tarso Genro – Gestão 2001 a 2002
003	973	João Verle – Gestão 2003 – 2004
004	508	
005	952	José Fogaça – Gestão 2005 – 2010
006	918	
007	589	
008	1.226	
009	753	
010	1.143	
011	695	José Fortunati – Gestão 2011 - 2016
012	1.789	
014	1.484	

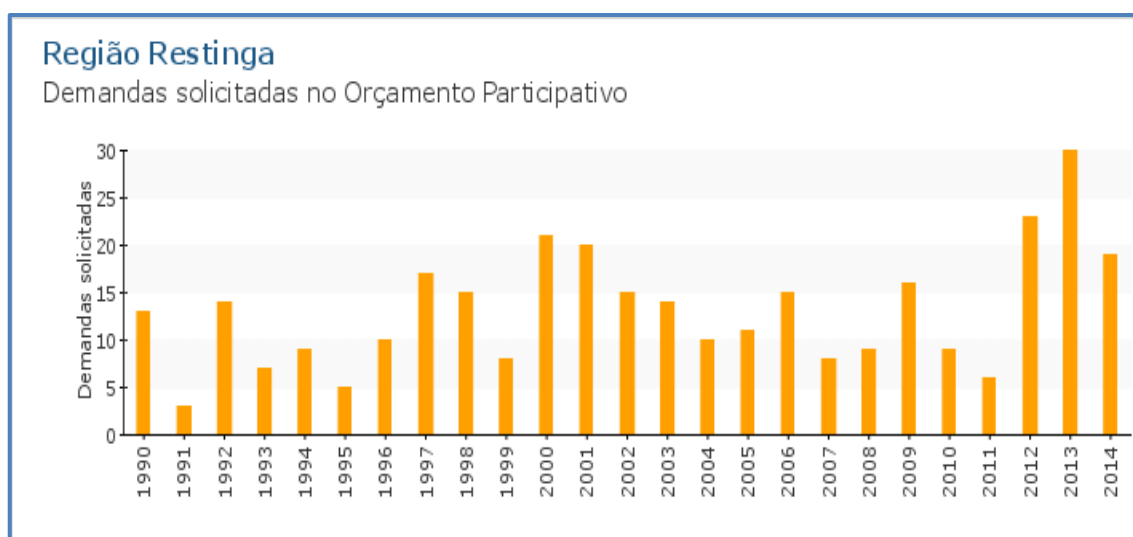
FONTE: Observatório do Orçamento Participativo/PMPOA (2016)

Para Fedozzi (2007) e Wampler (2008) nem sempre o número de participantes significa qualidade e expressa representatividade e comprometimento com o que está sendo votado e decidido na assembleia. A quantidade pode servir muitas vezes de “inchaço” por parte de grupos organizados que querem fazer valer as suas propostas,

colocando em dúvida a metodologia da representatividade na decisão sobre as demandas regionais.

O Gráfico 03, representa o crescimento da evolução das demandas da população da Região do Restinga, demonstrando um aumento durante os anos de 2012 e 2013, com queda no ano de 2014. A afirmação dos autores corrobora a de outro entrevistado, EPOA 9¹⁰, que destacou a ocorrência de assembleias com um número elevado de participantes ligados a uma determinada igreja local e de grupos relacionados a clubes de futebol do Bairro que, em grande número, não contribuem para o debate político das necessidades da Região, mas apenas estão empenhados em aprovar as suas demandas.

GRÁFICO 03 – EVOLUÇÃO DAS DEMANDAS SOLICITADAS NO BAIRRO RESTINGA NO PERÍODO 1990 A 2014



FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre (2015)

Para esse entrevistado, que mora no Restinga há 30 anos, o Bairro vive diferentes momentos nessa relação entre comunidade e poder público. Houve um tempo (antes do Orçamento Participativo ser implantado) em que o presidente da Associação de Moradores ia até o vereador e conseguia a abertura de uma rua. Depois, veio a fase do OP onde todas as reivindicações passaram por decisões de

¹⁰ EPOA 9 – Entrevistado 9 de Porto Alegre: Morador do Bairro Restinga há mais de 40 anos.

Assembleias. Nas Assembleias a participação era acirrada, muitos debates, muito aprendizado. Recentemente, afirma o entrevistado, há grupos que trazem uma quantidade de pessoas com interesse apenas de votar e não para discutir e contribuir para a melhoria do Bairro.

Para EPOA 8, grandes transformações ocorreram no Bairro depois do Orçamento Participativo, como decisões sobre a retirada de moradores de áreas de risco e transferências para casas do DEMHAB, redes de esgoto, iluminação pública, equipamentos públicos como escolas municipais e outros. A narrativa do entrevistado é comprovada por Nuñez, Campregher e Bertê (2003) que demonstram a elevação do número de escolas da rede municipal de ensino de Porto Alegre nas regiões do OP entre 1989 e 2003, onde no Bairro do Restinga, mais que dobrou o número de escolas, passando de 5 para 11 escolas municipais.

Além disso, os autores ressaltam o apoio à criação no Bairro de empreendimentos de Economia Solidária, apoio à micro e pequenos empreendimentos e comercialização, e também infraestrutura e logística. O governo municipal, entre 1989 e 2003, também criou o Distrito Industrial do Restinga, o primeiro em um bairro periférico da cidade, onde instalou uma “Incubadora Empresarial Tecnológica, um espaço para a instalação de empreendimentos com apoio técnico e gerencial da prefeitura, e o Porto Seco, um espaço de logística e armazenamento de empresas para o setor de transportes” (NUÑEZ, CAMPREGHER e BERTÊ, 2003, p.100).

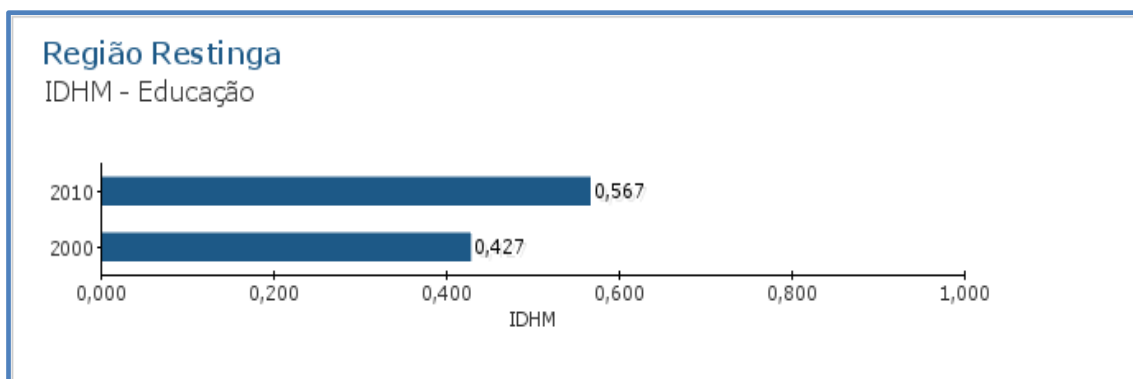
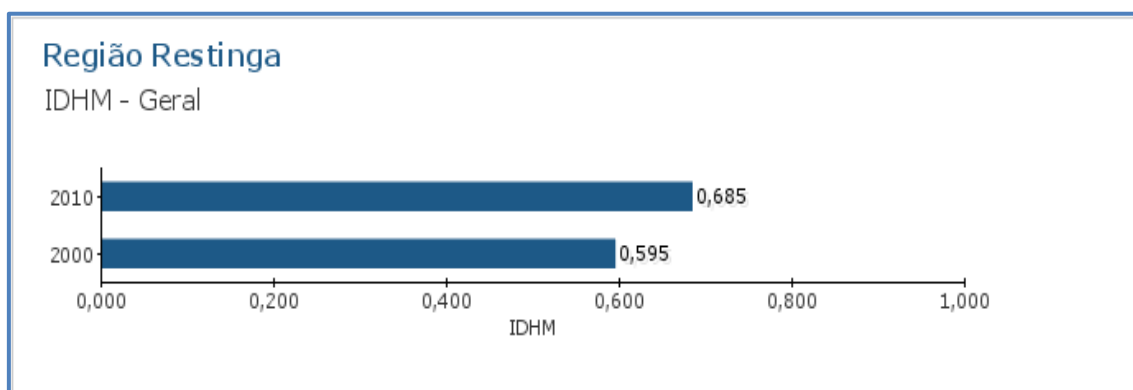
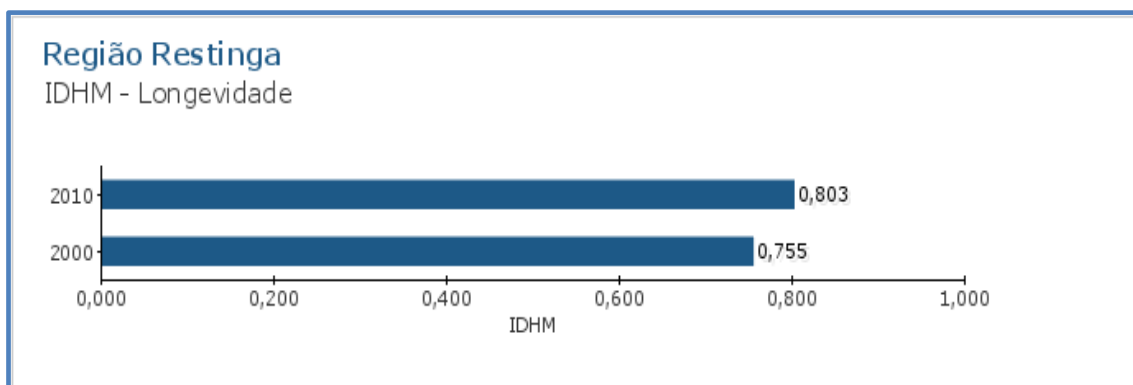
Bonetto (2008) também destaca as transformações ocorridas no Bairro Restinga a partir da implantação do Orçamento Participativo. Em sua dissertação, a autora buscou demonstrar as transformações espaciais ocorridas com a intervenção do OP e chegou à conclusão de que no Restinga houve uma alteração para melhor na paisagem do bairro, com melhorias através da iluminação pública das ruas e da pavimentação das ruas. Conforme essa autora, “onde não havia escola ou faltavam vagas para as crianças, hoje a escola foi constituída ou ampliada, e onde as pessoas sofriam com falta de saneamento básico hoje esta necessidade já foi atendida” (BONETTO, 2008, p. 13).

Outra grande demonstração de que o Orçamento Participativo, de fato, possibilitou um avanço em termos de justiça espacial foi o estabelecimento de

loteamentos populares, que além de transformar o espaço urbano do Bairro Restinga, possibilitam a inclusão social, pois, a grande marca da localidade é a, conforme Nuñez, Campregher e Bertê (2003, p. 137), “pobreza que aparece em primeiro lugar como uma dimensão de carências múltiplas (de renda, de infraestrutura, de oportunidades) vivenciadas no cotidiano”. Por isso, a quantidade de demandas do Bairro apresentadas no Orçamento Participativo, sempre foi muito bem defendida. O Gráfico 03 (anterior), apresenta a quantidade de demandas do Bairro.

Além das contribuições dos autores citados é importante ressaltar que houve um crescimento dos índices que compõem o IDH-M de Porto Alegre. Conforme o Gráfico 04, relativo ao Bairro Restinga, demonstra que entre 2000 e 2010 a expectativa de vida ao nascer aumentou, passando no período de 70,29 para 73,18. O índice de longevidade, no mesmo período, passou de 0,755 para 0,830. Já o índice de educação evoluiu de 0,427 para 0,567 e o índice de renda saiu de 0,705 para 0,65. É possível afirmar que, embora o Orçamento Participativo não tenha sido a principal variável que gerou a evolução do IDH-M Geral de 0,567 para 0,685 no período, durante todos esses anos o Orçamento Participativo foi utilizado como um instrumento para apresentação de demandas junto ao poder público. As obras e serviços realizados, de certa forma, contribuíram para a transformação do espaço urbano e para a melhoria da qualidade de vida dos moradores do bairro.

GRÁFICO 04 - INDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL – IDH-M DA REGIÃO DA RESTINGA



FONTE: Observatório do Orçamento Participativo/GP. PMPA (2016)

É a partir da experiência de Porto Alegre que Pinhais, na Região Metropolitana de Curitiba, passou a adotar o Programa do Orçamento Participativo desde 2009, adaptando-o à realidade local para gerir os recursos públicos do município, conforme poderá ser verificado no item a seguir.

4.3 AS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PINHAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Na Região Metropolitana de Curitiba, a proposta de introdução do Orçamento Participativo na administração pública apareceu na disputa para as eleições de 2004 para a prefeitura da capital. Ângelo Vanhoni (PT) tinha como uma de suas propostas a democratização da aplicação dos recursos orçamentários do município através do Orçamento Participativo. Vanhoni não conseguiu se eleger, sendo superado nas urnas por Cassio Taniguchi (PFL). Taniguchi assume o executivo dando ênfase à participação popular na gestão do orçamento municipal com a implantação de Audiências Públicas Orçamentárias (AP).

As Audiências Públicas foram apresentadas com um discurso baseado no Orçamento Participativo, porém sua aplicação deixou transparecer uma reprodução das velhas práticas de administração pública, baseadas em um discurso de democratização com roupagem técnico-burocrática, de viés autoritário, que buscava garantir a legitimidade de participação democrática amparado nas exigências de organizações multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD).

A participação democrática conforme modelo proposto, com base no Orçamento Participativo de Porto Alegre, sob orientação do Banco Mundial, ficou apenas no discurso da gestão de Cassio Taniguchi (2001 – 2004) em Curitiba. Tendo em vista que a Capital do Estado do Paraná não adotou o Orçamento Participativo como Porto Alegre.

É importante destacar que o recorte espacial da análise do OP na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) é Pinhais, um de seus 29 municípios. Pinhais foi a primeira experiência do OP colocada em prática em um município da RMC.

Em 2009, com a eleição de uma coligação de 14 partidos liderada pelo PT, o OP foi implementado com o objetivo de dar maior transparência às questões orçamentárias e promover a participação da população na definição das prioridades de investimentos a serem realizados pelo poder executivo. Após o sucesso de um primeiro

mandato (2009-2012) a coligação, ampliada, foi reeleita para um segundo mandato (2013-2016), conforme pode ser conferido no Quadro 09.

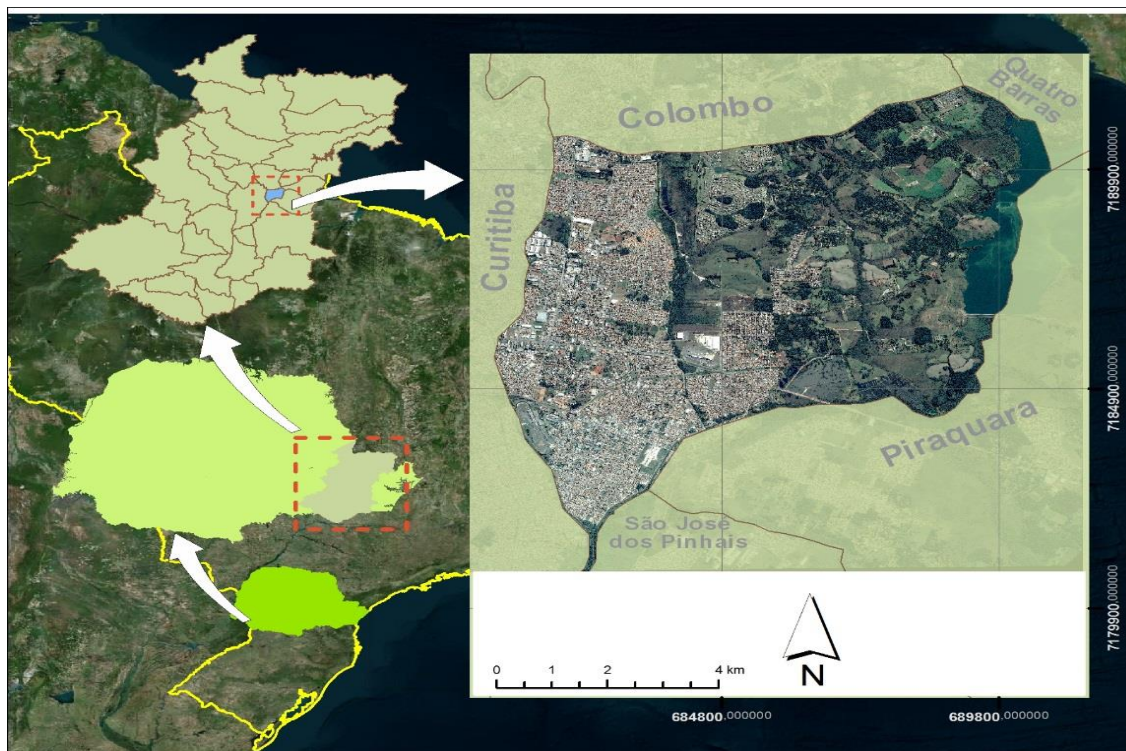
QUADRO 09 – GESTÃO DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA EM PINHAIS - 2008 A 2016

GESTÃO	PREFEITO	VICE PREFEITO	COLIGAÇÃO
2009 - 2012	Luiz Goulart Alves PT	Marli Paulino PDT	PT/PDT/PMDB/PP/PTB/PSL/PSC/PCB/PM N/PV/PHS/PC do B/PRP/PTC
2013- 2016	Luiz Goulart Alves PT	Marli Paulino PDT	PRB / PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / PPS / DEM / PSDC / PRTB / PHS / PMN / PTC

FONTE: TRE (2016)

Pinhais foi desmembrada de Piraquara em 1992, faz parte dos 12 municípios que compõem o aglomerado metropolitano, conforme definição de Firkowski (2002), juntamente com Curitiba, Piraquara, Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Quatro Barras, e São José dos Pinhais. A localização de Pinhais na extensão da mancha urbana do aglomerado de Curitiba e no Estado do Paraná pode ser verificada no Mapa 04.

MAPA 04 - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE PINHAIS



FONTE: Adaptado de Prefeitura Municipal de Pinhais (2012).

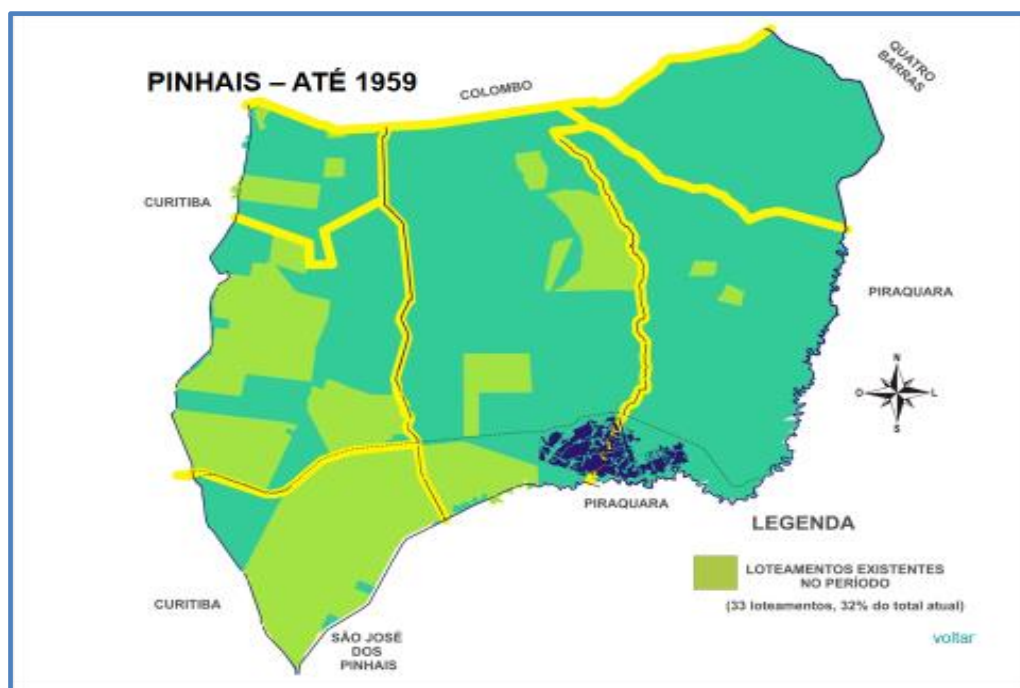
Pinhais é o menor município em extensão territorial do Paraná, com uma área de 60,92 Km², e o mais próximo do centro da capital do Estado (8,9 Km de distância). Possui 117.008 habitantes, a maioria situados em 40% do território do município, devido ao fato de 60% de seu território ser considerado área de preservação ambiental, (Censo IBGE, 2010) e é considerado 100% urbano. Desde 2009, o Executivo Municipal tem utilizado o Orçamento Participativo para definir a destinação dos recursos públicos. A partir da previsão orçamentária para o exercício do ano seguinte, é apresentado um questionário com 19 demandas e um espaço em aberto, para indicação de outra demanda qualquer, onde a população é convidada a escolher ou indicar as demandas para compor a peça orçamentária.

A população de Pinhais, organizada em associações de moradores, entidades de classe e movimentos sociais específicos, possui tradição histórica na defesa de seus direitos. De acordo com Silva (2010) entre 15 e 20 associações de moradores estiveram ativas entre 1988 e 2010 em Pinhais, defendendo os interesses dos

moradores dos bairros da cidade. As principais lutas deflagradas no período foram: regularização fundiária, melhoria nas condições de habitação, combate às enchentes e infraestrutura viária. De acordo com Silva (2012) a história de Pinhais tem início com a construção da Ferrovia Curitiba-Paranaguá a partir da implantação da Estação Ferroviária Pinhais em 1889. Em 1890, a região passou a pertencer a Colombo e em 1930, após uma reestruturação territorial no Paraná, Pinhais passou a pertencer a Piraquara. É no início do Século XX, com o estabelecimento de uma grande olaria, que a região de Pinhais tornou-se conhecida por possuir uma grande exportadora de cerâmica para todo o país e até para o exterior.

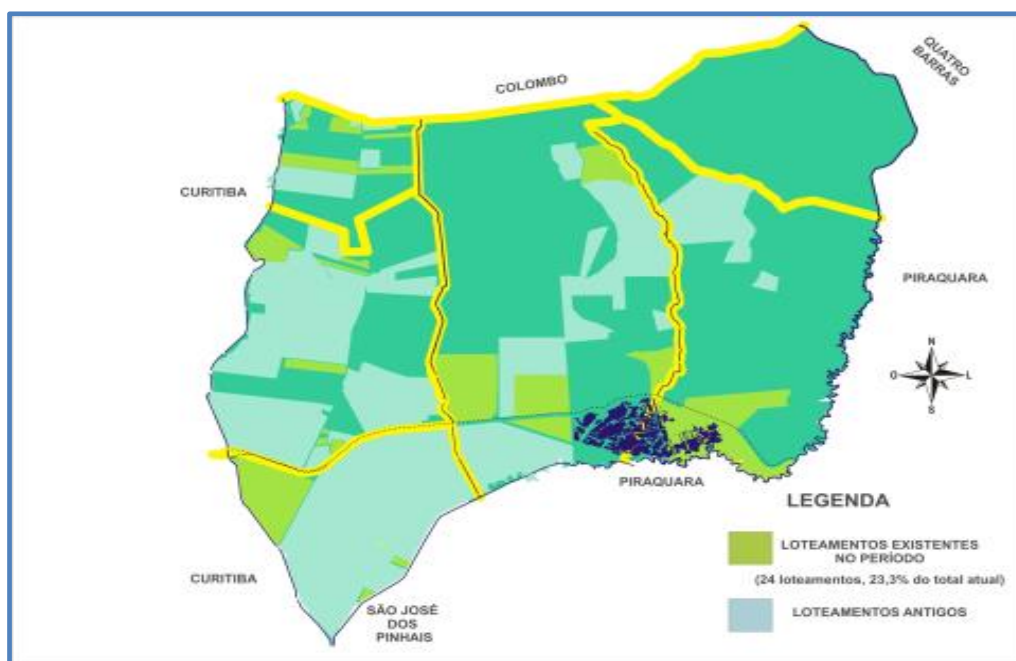
Muitos dos funcionários dessa olaria passaram a residir nas proximidades do local de trabalho, o que acabou por formar um núcleo residencial importante na localidade, destacando a região economicamente. Pinhais, na década de 1950, possuía uma série de pequenas indústrias na divisa com Curitiba, apresentando, segundo Lima e Mendonça (2001, p.140), “problemas de suscetibilidade a inundações, baixa declividade dificultando a drenagem natural e escoamento superficial”. Nas décadas de 1950 e 1970 são aprovados o maior número de loteamentos até então na localidade, conforme demonstrados nas figuras 03 e 04. A localidade é elevada à categoria de Distrito Administrativo e Judiciário de Pinhais, em 21 de novembro de 1964, de acordo com a Lei Estadual nº 4.966/1964. Na data de sua elevação a distrito, conforme Silva (2012), Pinhais possuía 11.554 habitantes.

FIGURA 03 - LOTEAMENTOS APROVADOS EXISTENTES EM PINHAIS ATÉ 1960



FONTE Prefeitura Municipal de Pinhais (2010)

FIGURA 04 - LOTEAMENTOS APROVADOS EXISTENTES EM PINHAIS ATÉ 1970



FONTE: Prefeitura Municipal de Pinhais (2010)

Para Lima e Mendonça (2001), no período de aprovação dos loteamentos no distrito, houve também uma grande quantidade de aprovação de lotes em toda a porção leste da Região Metropolitana de Curitiba, uma proporção muito superior em relação às demais áreas da região. Mas é a partir da década de 1970, com as alterações nas leis de zoneamento da capital paranaense e com a criação da Região Metropolitana de Curitiba, em 1973, que impelem uma grande quantidade de população à sua porção leste e para o Distrito Industrial de Pinhais, ainda pertencente a Piraquara, conforme pode ser observado no Quadro 10.

QUADRO 10 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E NOS MUNICÍPIOS DE CAMPINA GRANDE DO SUL, COLOMBO, CURITIBA, QUATRO BARRAS, PIRAQUARA, PINHAIS E SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

Município/RMC/Estado	1970	1980	1991	2000	2010
Campina Grande do sul	319	3.783	12.722	34.566	38.769
Colombo	1.092	54.979	110.273	183.329	212.967
Curitiba	609.026	1.024.975	1.315.035	1.587.315	1.751.907
Quatro Barras	1.105	3.493	8.132	16.161	19.851
Pinhais	7.972	35.406	72.079	102.985	117.008
Piraquara	4.141	25.521	19.109	72.886	93.207
São José dos Pinhais	21.475	56.804	111.952	204.316	264.210
RMC	660.570	1.330.944	1.886.168	2.726.556	3.223.836
Paraná	6.997.682	7.929.392	8.448.713	9.259.892	10.439.601

FONTE: COMEC, IBGE (2010)

No entendimento de Lima e Mendonça (2001), a Região Metropolitana de Curitiba teve seu primeiro Plano Integrado de Desenvolvimento (PDI) em 1978, com o objetivo de levantar dados para contribuir de forma organizada para o planejamento e ordenamento territorial da região, que vinha recebendo um grande contingente populacional excedente do interior nos 25 anos anteriores, e com tendência para a continuidade desse fluxo migratório. Sob a responsabilidade da Coordenadoria da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), o Plano de Desenvolvimento Integrado previa a criação de áreas de contenção de enchentes e inundações, a preservação de áreas ambientais e o controle das áreas próximas às de mananciais de abastecimento

público, evitando o crescimento populacional nas cidades de Piraquara, do então Distrito de Pinhais e de São José dos Pinhais, devido à sua proximidade junto às fontes de captação de água. Dessa forma, o PDI orientava para o impedimento do crescimento populacional em direção à região leste da cidade de Curitiba.

Dada a proximidade com a capital paranaense e a quantidade de terras disponíveis a preços relativamente baratos (em relação àqueles praticados no município de Curitiba) a região de Pinhais foi rapidamente ocupada. Diversos foram os problemas de ocupação e loteamentos irregulares implementados na região, principalmente a partir da década de 1980, período em que sua população saltou de 7.972 para 35.406 habitantes, apresentando um crescimento de 344,1% conforme dados do IBGE. De acordo com a Secretaria Municipal de Planejamento, as áreas de expansão e ocupação urbana são restritas pelas questões ambientais, e a sua população está concentrada em 40% dos 61 km² do município. A ocupação urbana ocorreu em planícies aluviais e muitas de suas habitações estão instaladas em áreas que constantemente estão sujeitas a inundações.

Aproximadamente 70% do território de Pinhais é legalmente considerado manancial de abastecimento público pois, geograficamente, compõe-se de quatro bacias hidrográficas: Atuba, Palmital, do Meio e Iraí. As maiores ocupações irregulares em áreas ribeirinhas do município tiveram seu início na segunda metade da década de 1980, margeando os rios Atuba, Palmital e Iraí, ainda como reflexo do grande fluxo de migrantes vindos de diversas localidades do país, mas principalmente do interior do Paraná.

Já as ocupações irregulares em glebas, particulares ou públicas, ocorreram a partir da primeira metade da década de 1990 e concentraram-se ao norte, na planície aluvial do Rio Palmital. É nesse período também que são organizadas as associações de moradores de bairros em Pinhais, cujas principais reivindicações estão relacionadas com as constantes inundações e enchentes, a infraestrutura urbana e a regularização fundiária.

Em 2009, o executivo municipal de Pinhais implantou o OP, primeiro com a participação da comunidade votando nas principais demandas locais que seriam efetivadas pelo executivo. Após algumas assembleias, o poder público municipal

decidiu alterar a forma de consulta e de participação da população. Durante os dois mandatos consecutivos que o PT esteve à frente da Prefeitura foram mais de 60 Audiências Públicas do Orçamento Participativo.

Na Audiência do OP de número 50, que ocorreu no dia 29 de agosto de 2013, o site da Prefeitura de Pinhais informava que “através das audiências públicas que chegam a 50ª edição, os munícipes têm a oportunidade de definir as prioridades de seu bairro e também avaliar a utilização correta do dinheiro público”. (PMP, 2013, p.1).

No entendimento de EP 1¹¹, a dinâmica do Orçamento Participativo de Pinhais difere da dinâmica do OP de Porto Alegre, porém, não pretende fugir às recomendações das boas práticas de gestão pública, conforme recomenda o Banco Mundial (2008). Em Pinhais, não há Assembleias para escolha de prioridades, delegados e/ou eleições de conselheiros.

Em Pinhais a população, com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, é convidada a participar de Audiências Públicas nas quais são discutidas as propostas apresentadas no Orçamento Participativo. Entre março, abril e maio de cada ano são realizadas duas Audiências Públicas, em duas regiões diferenciadas da cidade. O argumento para a realização em regiões diferentes é o de envolver o maior número de pessoas no processo.

Aproximadamente 30 dias antes das Audiências Públicas ocorre a distribuição de questionários para que a população possa indicar suas prioridades. A primeira reunião envolve os moradores dos bairros Atuba, Jardim Claudia, Emiliano Pernetá, Alphaville, Centro, Pineville, Estância Pinhais e Alto Tarumã, e a segunda reúne os moradores dos bairros Weissópolis, Vargem Grande, Maria Antonieta, Jardim Amélia, Jardim Karla e Parque das Nascentes.

Em uma primeira etapa são distribuídos os questionários contendo 19 itens (prioridades) a serem assinalados, que poderiam constituir-se em demandas por parte da população, e um espaço aberto para a indicação de outra prioridade, que não consta dentre as 19 anteriores. Após a coleta e análise dos questionários o resultado é apresentado nas Audiências Públicas do Orçamento Participativo de cada região da

¹¹ EP1 – Entrevistado 1 de Pinhais: Técnico da Secretaria de Finanças de Pinhais.

cidade; as mais votadas são apresentadas como prioridades e colocadas para apreciação da população.

Entre agosto e setembro ocorre a segunda rodada de Audiências Públicas nas Regiões para a apresentação das demandas escolhidas como prioridade pela população e definição de como elas deverão ser executadas pelo poder público. O Quadro 11 apresenta as datas das Audiências Públicas do Orçamento Participativo desde o seu início, em 2009, até 2015.

QUADRO 11 – CALENDÁRIO DE REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PINHAIS (2009 – 2015).

	009	010	011	012	013	014	015
PPA	1/03						
PPA	9/03						
PPA	7/03						
LDO	6/05	7/03	8/03	/04	/05	0/04	
LDO	4/05	8/03	0/03	1/04	5/05	6/04	
LDO	9/05	9/03	1/03	3/04			
LOA		1/04	6/04				
LOA	1/08	8/08	7/08	5/08	1/08	0/08	9/08
LOA	8/08	0/08	9/08	6/08	9/08		3/09
LOA	7/08	3/08	5/08	7/08			
LOA			3/08	0/08			
LOA							

				3/05	9/05		
1° Quadrimestre				9/09	0/09		
2° Quadrimestre				5/02	0/02		4/02
3° Quadrimestre				5/02	0/02	7/02	
TOTAL DE AUDIÊNCIAS	2		1	1			
Formulários recebidos	0.931	.686	.372	1.232	1.070	3.173	
Participação popular nas audiências públicas	32	86	.2280	.400	.650	00	

FONTE: PMP (2015)

As Audiências Públicas do Orçamento Participativo, desde 2009 se tornaram importantes instrumentos de gestão do orçamento público. De acordo com o EP 1, as Audiências do OP têm se tornado o balizador do destino das verbas públicas. Para ele, o governo municipal, a partir dos questionários recebidos, tem à sua disposição uma grande pesquisa de demandas da população, que apresenta as necessidades de momento e aponta para futuras reivindicações. Alguns dos problemas que surgiram com demandas, em Pinhais, nos primeiros OPs, foram desaparecendo na medida em que as mesmas passaram a ser atendidas. Uma das demandas que o poder público municipal ainda não conseguiu resolver é a questão da saúde, principalmente em relação à elevação no número de médicos.

Para o entrevistado, as demandas de grande impacto para a transformação do espaço urbano, como regularização fundiária e habitação, não aparecem mais como as 5 demandas prioritárias apontadas nos questionários, conforme demonstra o Quadro 12, principalmente porque estão relacionadas a regiões mais específicas, como nos Bairros Emiliano Pernetá, Estância Pinhais e Alto Tarumã, cujas demandas apareceram nas Audiências Públicas como prioridades das populações locais e não da Região do OP.

QUADRO 12 – AS 5 PRIORIDADES MAIS VOTADAS PELA POPULAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – 2009 A 2014.

NO	2009	2010	2011	2012	2013	2014
a	Asfalto	Asfalto	Médicos	Médicos	Segurança	Segurança
a	Médicos	Médicos	Armazém da Família	Segurança	Médicos	Médicos
a	Melhorias no Trânsito	Calçadas	Cursos Profissionalizantes	Cursos Profissionalizantes	Saúde da Família	Melhorias na Saúde
a	Hospital e Maternidade	Armazém da Família	Asfalto	Asfalto	Calçadas	Calçadas
a	Armazém da Família	Hospital e Maternidade	Dragagem de Rios	Melhorias na Educação	Cursos Profissionalizantes	Cursos Profissionalizantes

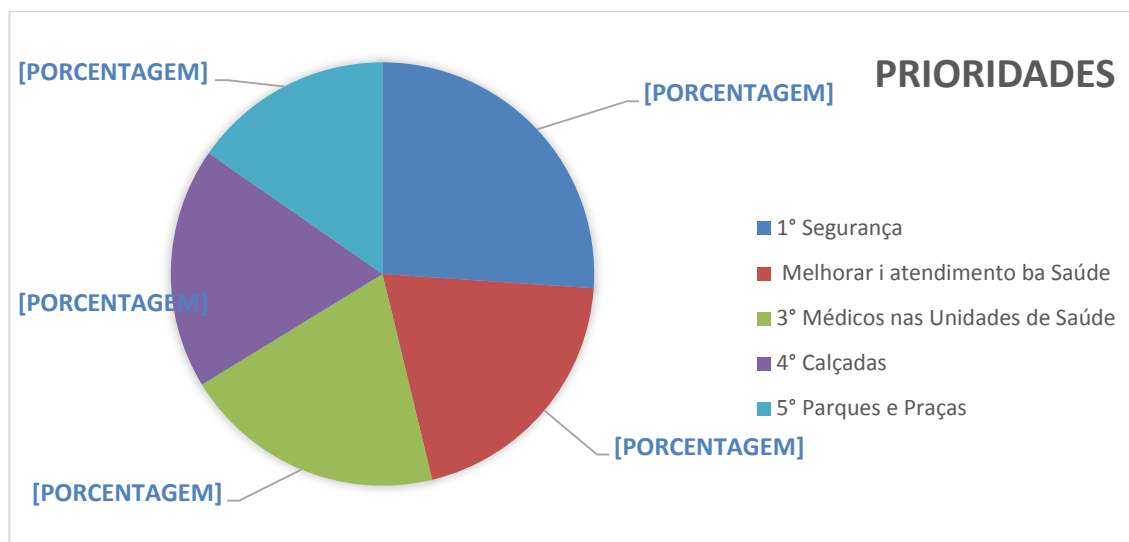
FONTE: PMP (2015)

De acordo com o entrevistado EP1, outras transformações importantes do espaço urbano nos Bairros do Município, que nos quatro primeiros anos do OP apareceram entre as primeiras prioridades, foram o asfalto (2009, 2010, 2011 e 2012) e a construção de calçadas (2013, 2014). Para realizar a pavimentação asfáltica foi necessário mudar as manilhas da rua e introduzir as “bocas de lobos”. Com o asfalto pronto em 90% das ruas da cidade a reivindicação depois passou a ser calçadas para pedestres.

Outra entrevistada, EP 2¹², afirmou que esteve presente em quase todas as Audiências Públicas do Orçamento Participativo e sempre orientou seus vizinhos e familiares a votarem na prioridade “asfalto” para o bairro. A entrevistada conta que foi em 2014 que asfaltaram a rua onde mora. A mesma destacou ainda que o asfalto revitalizou o bairro e ampliou a possibilidade de novos empregos na localidade. No Gráfico 05 é possível constatar o resultado da votação de 1.336 pessoas, sobre a escolha das prioridades do Bairro Vargem Grande.

¹² EP 2 - Entrevistada 2 de Pinhais: Moradora do Bairro Vargem Grande há 20 anos.

GRÁFICO 05 - PRIORIDADES APRESENTADAS PELO BAIRRO VARGEM GRANDE



FONTE: Prefeitura Municipal de Pinhais (2014)

Para participação da população nas Audiências Públicas do OP os responsáveis convocam as pessoas através de órgãos de divulgação da própria prefeitura e dos meios de comunicação da cidade, além do pedido de preenchimento do “Questionário de Participação do OP de Pinhais”, que é distribuído para apontamento das demandas em escolas municipais, no prédio central da prefeitura, na portaria e nos gabinetes dos vereadores na Câmara Municipal, no setor de tributação da prefeitura e é disponibilizado também na página da internet da Prefeitura Municipal de Pinhais. A Figura 05, é ilustrativa dos Questionários distribuídos à população para participação do OP.

FIGURA 05 – QUESTIONÁRIO DE PARTICIPAÇÃO DO OP DE PINHAIS



QUESTIONÁRIO DE PARTICIPAÇÃO

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

LOA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Este questionário é destinado para você ajudar a Prefeitura de Pinhais a elaborar a lista de prioridades para a Lei Orçamentária Anual LOA 2015.
Contamos com a sua colaboração para identificar as prioridades da sua região
- Indicar até 5 prioridades

<input type="checkbox"/> DRAGAGEM E LIMPEZA DE RIOS <input type="checkbox"/> LIMPEZA DE TERRENOS E RUAS <input type="checkbox"/> ASFALTO <input type="checkbox"/> CICLOVIA <input type="checkbox"/> CAPELA MORTUÁRIA <input type="checkbox"/> PARQUES E PRAÇAS <input type="checkbox"/> REGULARIZAÇÃO DE TERRENOS <input type="checkbox"/> ILUMINAÇÃO PÚBLICA <input type="checkbox"/> ARMAZÉM DA FAMÍLIA <input type="checkbox"/> ESCOLAS	<input type="checkbox"/> ACADEMIAS AO AR LIVRE <input type="checkbox"/> SEGURANÇA <input type="checkbox"/> CALÇADAS <input type="checkbox"/> SINALIZAÇÃO <input type="checkbox"/> MELHORIAS NO TRÂNSITO <input type="checkbox"/> QUADRAS ESPORTIVAS <input type="checkbox"/> CRECHES <input type="checkbox"/> MELHORAR O ATENDIMENTO NA SAÚDE <input type="checkbox"/> CURSOS PROFISSIONALIZANTES <input type="checkbox"/> OUTROS: _____
---	---

DADOS DO PARTICIPANTE

Nome: _____

Telefone: _____ Sexo: masculino feminino

Idade: até 20 anos de 21 a 60 anos acima de 60 anos

E-mail: _____

Assinale o Bairro em que você mora:

<input type="checkbox"/> ALPHAVILLE	<input type="checkbox"/> ESTÂNCIA PINHAIS	<input type="checkbox"/> PARQUE DAS NASCENTES
<input type="checkbox"/> ALTO TARUMÁ	<input type="checkbox"/> JARDIM AMÉLIA	<input type="checkbox"/> PINEVILLE
<input type="checkbox"/> ATUBA	<input type="checkbox"/> JARDIM CLÁUDIA	<input type="checkbox"/> VARGEM GRANDE
<input type="checkbox"/> CENTRO	<input type="checkbox"/> JARDIM KARLA	<input type="checkbox"/> WEISSÓPOLIS
<input type="checkbox"/> EMILIANO PERNETA	<input type="checkbox"/> MARIA ANTONIETA	

Este Questionário de Participação faz parte do processo de Consulta Pública do Orçamento Participativo, de acordo com o art. 44 da Lei 10.257/2011.
A Prefeitura de Pinhais agradece sua colaboração.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

LOA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



Orçamento
Participativo



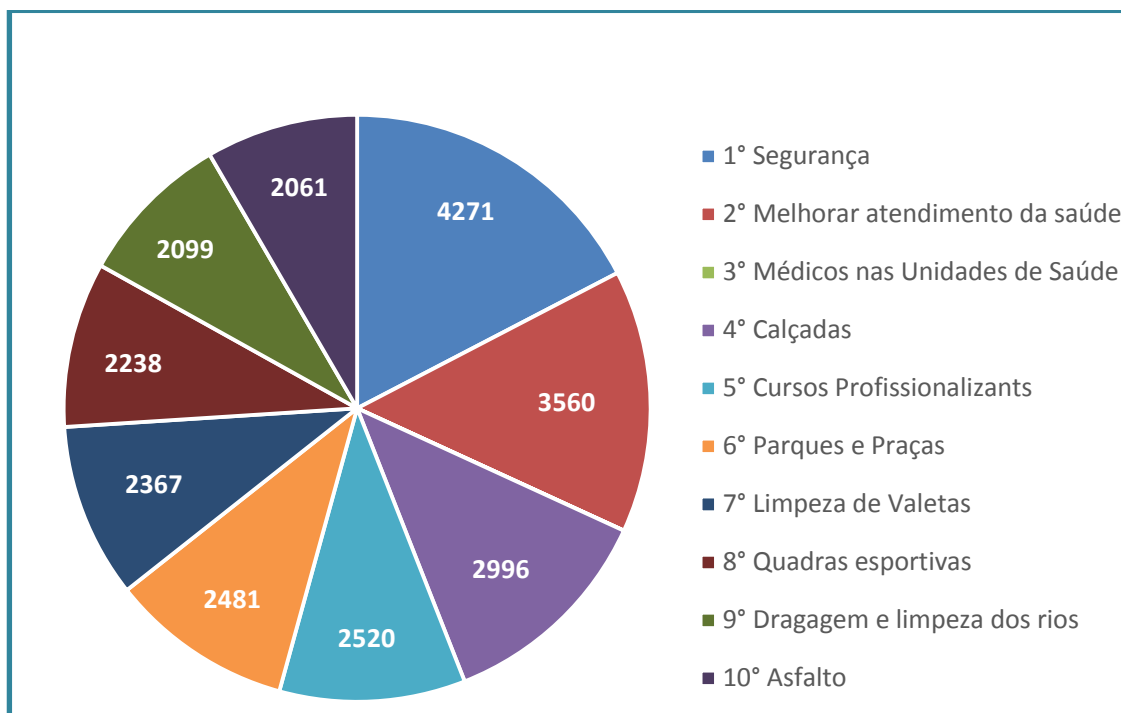
PREFEITURA
DE PINHAIS

FONTE: Prefeitura Municipal de Pinhais (2014)

Em 2014, foram respondidos 13.173 questionários, tanto pela internet quanto os distribuídos e recolhidos junto à população. É importante destacar que a maioria escolheu as 5 prioridades mais importantes para o município. Assim, na quantificação

apresentada no Gráfico 06, o somatório é maior do que a quantidade de questionários respondidos.

GRÁFICO 06 – PINHAIS: AS DEZ PRIORIDADES MAIS VOTADAS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO/ 2014



FONTE: Prefeitura Municipal de Pinhais (2014)

As prioridades de Pinhais escolhidas para 2015, apreciadas pela Audiência Pública do Orçamento Participativo, foram: 1ª. Segurança; 2ª. Melhor atendimento na Saúde; 3ª. Médicos nas Unidades de Saúde; 4ª. Calçadas; 5ª. Cursos Profissionalizantes; 6ª. Parques e Praças; 7ª. Limpeza de Valetas; 8ª. Quadras Esportivas; 9ª. Dragagem e Limpeza de Rios; e 10ª Asfalto. Segundo EP 3¹³, na medida em que o poder público vai atendendo às demandas nos bairros, outras demandas passam a ser prioridade. Cita, como exemplo, o asfalto (10ª. prioridade), que era a primeira prioridade apontada pelos moradores durante os primeiros anos do Orçamento Participativo no município.

¹³ EP 3 - Entrevistado 3 de Pinhais: Pertencente ao quadro do alto escalão da Prefeitura de Pinhais.

Segundo EP 3, as intervenções realizadas por meio dos programas de asfalto mudaram “a cara” de Pinhais. A participação popular apresentou demandas que, se realizadas, continuarão a transformar o espaço e o lugar onde ela vive. As demandas apontadas e realizadas pelo poder público, como as praças e parques (6ª. prioridade), de fato, transformaram o espaço e o local onde foram executadas.

Uma das moradoras do Bairro Emiliano Pernetta, EP 4¹⁴, que representa aqueles que vivem às margens do rio Atuba, em Pinhais, conta que nas primeiras audiências do Orçamento Participativo em 2009 uma das principais reivindicações das famílias da região era a regularização fundiária e a transferência dos moradores da área de inundações para o próprio bairro onde moravam.

Naquele ano, conforme dados da Cohapar (2013), eram 1.053 habitações irregulares em áreas públicas passíveis de regularização fundiária, e outras 375 a serem relocadas. As ocupações em áreas privadas totalizavam 858 passíveis de regularização e 1.224 a serem relocadas. Os bairros com maiores problemas de habitações irregulares apontados foram Pedro Demeterco, Maria Antonieta, Moradias Dignidade, Vila União e Sol Nascente.

De acordo com EP 5¹⁵, uma das medidas adotadas pela gestão pública nos anos seguintes para resolver o problema da moradia, principalmente na região do Rio Atuba, foi a criação do Departamento de Regularização Fundiária sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Governo. Em 2010 foi elaborado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária, e o município se habilitou junto ao Ministério das Cidades para receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

No Encontro Municipal sobre Moradia, onde estavam presentes vários membros de associações de moradores de Pinhais, foram eleitos os representantes do Conselho Municipal de Habitação Social (CMHIS). Alguns moradores do Bairro Jardim Sol Nascente estavam presentes e elegeram representantes do Bairro no CMHIS.

Para essa entrevistada, o CMHIS passou a ter como objeto de discussão o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinha como objetivo atender

¹⁴EP 4 – Entrevistada 4 de Pinhais: Presidente da Associação de Moradores Jardim Sol Nascente.

¹⁵EP 5 – Entrevistada 5 de Pinhais: Técnica em Urbanismo da Prefeitura Municipal de Pinhais.

aproximadamente a 1653 famílias através de 747 relocações e 906 regularizações fundiárias, além da implantação de dois Parques Lineares: o Parque do Atuba e o Parque do Palmital.

Além disso, pretende implantar equipamentos públicos para cultura, esporte e lazer no Palmital, e melhoria da infraestrutura das áreas a serem regularizadas, conforme descrito por Cohapar (2013). A Foto 03 mostra as casas do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no Moradias Jerivá I e Jerivá II, com algumas unidades ainda em construção.

FOTO 03 - HABITAÇÕES DO MCMV NO MORADIAS JERIVÁ I E JERIVÁ II



FONTE: O Autor (2014)

Segundo EP 6¹⁶, nas Audiências Públicas do OP, na região da qual o bairro dela faz parte, o problema da relocação dos moradores do bairro foi apresentado e discutido por mais de uma vez. Boa parte do território da Vila União fica às margens do Rio Atuba, na área prioritária de intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento. A proposta dessa intervenção na Vila é promover a urbanização e

¹⁶ EP 6 – Entrevistada 6 de Pinhais: Dirigente da Associações de Moradores da Vila União.

recuperação ambiental do local, possibilitando a remoção das famílias que estão em área de risco. Como é uma demanda específica de algumas áreas, ela não consegue se impor como demanda prioritária no OP de todo o Município. O processo de relocação das famílias das margens do Rio Atuba e Palmital é analisado no item a seguir.

4.3.1 O reassentamento das famílias de Pinhais através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O processo de relocação das famílias tem sido um tema constante nos debates do Orçamento Participativo quando envolve os Bairros Alto Tarumã, Atuba e Emiliano Pernetá. Esse processo está relacionado com as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de Pinhais. O PAC-Pinhais e o Programa Minha Casa Minha Vida estão sendo utilizados com o objetivo de viabilizar as remoções de 1.383 famílias das Bacias hidrográficas do Atuba e Palmital, de acordo com a COHAPAR (2013), compatibilizando ações de proteção ao meio ambiente com políticas de reassentamentos para melhoria da qualidade de vida e um desenvolvimento sustentável.

Um marco importante na efetivação de ações de relocações e recuperação ambiental em Pinhais, de acordo com a PMP (2013), em 1998, foi feito através do Programa de Saneamento Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (PROSAM), quando foram transferidas das margens dos rios Atuba, Irai e Palmital, 625 famílias para o Conjunto Renato Bonilauri. Em 2000, outras 1.323 famílias, do Moradias Jardim Sol Nascente obtiveram a regularização de seus terrenos.

Em 2008, foi assinado o convênio nº5692/2008 entre a Cohapar e a PMP, celebrado em 7 de outubro desse ano, que teve por objetivo estabelecer o compromisso para implementação de obras e serviços previstos no projeto PAC-Pinhais, visando, além da preservação ambiental, ao uso e à ocupação do solo urbano assegurando a moradia digna e titularidade, além de infraestrutura urbana aos habitantes do município.

De acordo com Silva (2010), os moradores organizados através da Associação de Moradores da Vila União, desde 1988, lutavam pela regularização e infraestrutura da área às margens do Rio Atuba. Uma boa parte da Vila União foi regularizada através da titularidade da terra estabelecida pelo convênio entre a Prefeitura de Pinhais e a Cohapar; a outra parte, mais próxima às margens do rio, teve seu processo de remoção iniciado, algumas famílias foram relocadas e outras ainda permanecem na área e resistem ao processo de relocação.

Para (PMP, 2013), todo o processo de relocação das famílias seguiu critérios previamente estabelecidos, com a participação de profissionais capacitados para as funções, envolvendo as Secretarias Municipais de Assistência Social, de Desenvolvimento Econômico Sustentável, de Saúde dentre outras afins que realizaram um levantamento de toda as famílias que estavam em área ambientalmente degradada e que deveriam ser relocadas.

No entendimento de EP 5, para se chegar ao número de habitações que deveriam ser removidas, fez-se primeiramente um estudo a partir de fotografias aéreas, observando cada unidade autônoma, e foi realizada uma estimativa de quantas pessoas poderiam habitar cada uma das casas de acordo com o tamanho de seus telhados. Para a entrevistada, a partir desse estudo chegou-se a um total de 634 habitações que deveriam ser removidas das proximidades do rio Atuba.

Após esse estudo, foram realizadas reuniões com os moradores na sede local da associação de moradores para o discutir o processo de remoção e os critérios para esse processo. O que ficou acordado com os moradores foi que o cadastramento seria realizado contando o número de pessoas que estivessem morando na casa e quantas famílias haviam.

Afirma EP 5 que a outra parte do acordo firmado foi a instalação das famílias realizada por sorteio, seguindo também o grau de parentesco e proximidade com vizinhos e conhecidos. A partir daí iniciou-se um trabalho de campo para o cadastramento das famílias, contendo algumas perguntas que seriam essenciais para a identificação dos moradores das habitações. Nome, Quantas pessoas habitam a moradia? Número de crianças? Pessoas portadoras de algum tipo de deficiência? Pessoas idosas? Se era uma casa de alvenaria ou de madeira? A partir desse

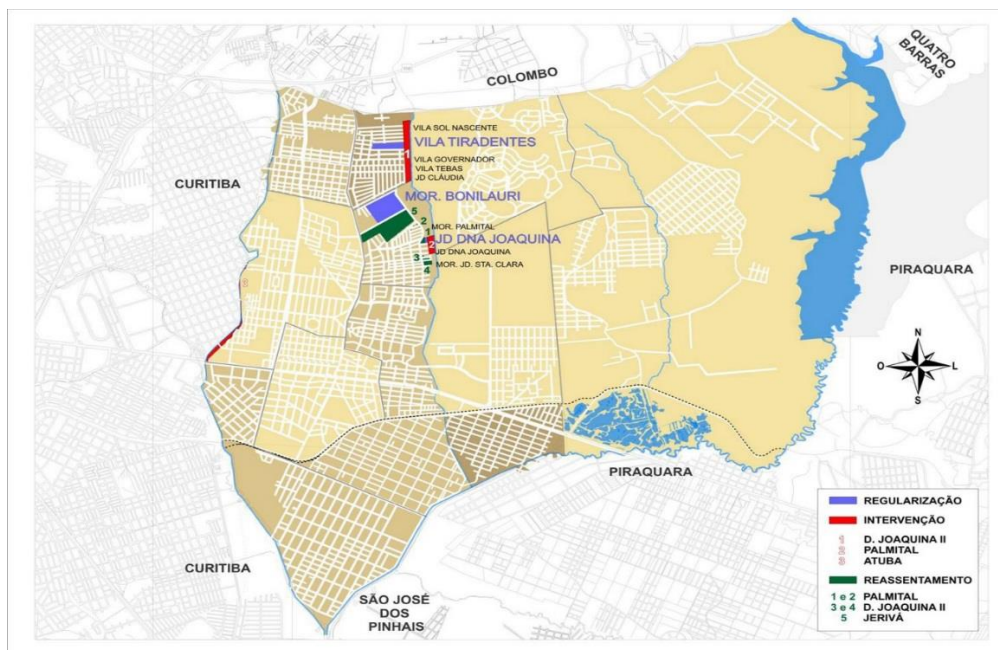
levantamento foi alcançado um perfil dos moradores da área a ser desocupada. De acordo EP 7¹⁷, haviam muitas famílias que estavam preocupadas com todo esse processo de relocação. As Audiências Públicas do Orçamento Participativo foram oportunamente utilizadas para expor essas preocupações dos moradores.

No entendimento da entrevistada, o acirramento das discussões tornou possível que algumas das reivindicações dos moradores fossem adotadas pela Prefeitura no processo de relocação. A falta de informações acessíveis aos moradores tornava a aceitação da relocação mais difícil. As Audiências Públicas do OP e das reuniões que vieram a seguir foram importantes para o convencimento de muitas famílias.

Ainda assim, conforme EP 5, muitas famílias apresentaram resistência em serem relocadas, argumentando como um dos motivos para permanência o fato da localidade ser próxima de escolas e posto de saúde. Para se chegar até elas basta cruzar a ponte sobre o rio Atuba, que liga Pinhais ao Bairro Alto, em Curitiba. Para essa entrevistada, nas primeiras reuniões, muitas pessoas compareciam para saber como seriam as casas, a localização e saber mais sobre o Programa. Conforme COHAPAR (2013) cada unidade habitacional construída seria uma “residência unifamiliar em alvenaria com 40m²” (COHAPAR, 2013). Na Figura 06 é possível constatar as áreas de intervenção, de regularização e para onde as onde as famílias estão sendo relocadas.

¹⁷ EP 7 – Entrevistada 7 de Pinhais: Moradora da Vila União a 23 anos.

FIGURA 06 - ÁREA DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PINHAIS



FONTE Prefeitura Municipal de Pinhais (2010)

A proximidade da Vila União com o Bairro Alto, Capão da Imbuia, Cajuru e Tarumã, situados em Curitiba – bairros com infraestrutura de comércio, de postos de saúde, de escolas, de ônibus e de trabalho – apareceram como argumentos para que algumas pessoas não aceitassem o processo de relocação para o Conjunto Habitacional Jerivá I e Jerivá II.

É o caso de EP 7, que mora há 23 anos na área da Vila União. Para essa entrevistada, a distância da escola dos filhos (que estudam no Bairro Alto) e o tamanho da moradia oferecida (em relação ao espaço construído que possui) não são suficientes para que aceite a proposta de mudança.

Outro entrevistado, EP 8¹⁸, entende que a região onde vive lhe favorece, em razão do comércio que lhe pertence. Destaca que já participou de algumas Audiências Públicas do OP e expôs a sua situação, mas que não conseguiu que alguém lhe apresentasse alguma proposta diferente das que propuseram aos demais. Afirmou ainda que algumas famílias entraram na justiça contra a relocação, tendo em vista que o tamanho da moradia oferecida pelo Programa da COHAPAR/PMP/MCMV não é

¹⁸ EP 8 – Entrevistado 8 de Pinhais: Proprietário de um bar e lanchonete nas proximidades do rio Atuba.

adequado às necessidades das famílias, e apresentam como justificativa os investimentos realizados na atual moradia. EP 9¹⁹ afirma que conhece muitas famílias que foram relocadas para o Conjunto Jerivá I e estão muito bem, porque a região para onde foram transferidas oferece boa estrutura e, melhor ainda, estão longe dos problemas com as inundações e enchentes. Outro entrevistado, morador da Vila União, reclama que as remoções estão sendo forçadas. De acordo com a moradora as famílias, na medida em que vão sendo relocadas, têm as casas imediatamente demolidas; aqueles que optaram por ficar acabam entre escombros, como mostra a Foto 04.

FOTO 04 – CASAS DEMOLIDAS DA VILA UNIÃO EM PINHAIS



FONTE: o autor (2014)

No dia 14 de março de 2014 as primeiras famílias foram sorteadas para ocuparem as 255 unidades até então construídas. Uma casa própria com infraestrutura de transporte, escolas e postos de saúde, um endereço fixo, foram argumentos convincentes para muitos moradores. De acordo com o levantamento realizado em julho de 2016 haviam ainda 17 moradias na área da Vila União, ao todo 26 famílias a serem removidas. O Programa da COHAPAR/PMP/MCMV havia construído 734 habitações no Moradias Jerivá, para onde já haviam sido deslocadas 614 famílias da

¹⁹ EP 9 – Entrevistada 9 de Pinhais: Proprietária de uma loja de roupas e um restaurante, muito próximo de onde estão relocando as famílias, na Vila União.

Vila União e Moradias Palmital. Ao todo são 727 unidades ocupadas, algumas inclusive por pessoas que não estão ligadas ao Programa da Prefeitura de Pinhais/COHAPAR. Dentre elas estão pessoas que ocuparam as casas ainda no período de construção, algumas colocadas pelas construtoras para atuarem como vigilantes e acabaram ficando.

Dessas, existem 17 casas ocupadas por pessoas que são consideradas como ocupantes e que não fazem parte do Programa. Para essas moradias, a prefeitura entrou com um pedido de reintegração de posse, pois as casas na Vila União e no Moradias Palmital estão para serem demolidas, conforme solicitação já encaminhada pela prefeitura. Apesar desses problemas, conforme EP 5, que é representante da Prefeitura de Pinhais no Programa de Relocação das Famílias, os gestores do Programa entendem como exemplares os resultados obtidos até o momento, principalmente pela equipe reduzida de coordenação.

Para EP 10²⁰, algumas denúncias chegam até os gestores do Programa COHAPAR/PMP/MCMV, sobre a compra e venda de casas no reassentamento do Moradias Jerivá. Alguns casos foram protocolados na Prefeitura e na COHAPAR e foram averiguados cada um deles. Para a técnica, assim que são comprovados, a Cohapar entra com um processo de reintegração de posse. A pessoa que vendeu e a que adquiriu, ambas serão excluídas e o bem imóvel será destinado a uma outra família inserida no Programa. O imóvel não pode ser trocado, locado, comercializado ou cedido a outra família. Quando a família é removida ela assina um termo de ocupação entre ela e os gestores do Programa, na presença de no mínimo duas testemunhas, onde estão estabelecidas as normas e as regras que devem ser seguidas para a ocupação do imóvel.

EP 10, afirmou que esteve em algumas reuniões com a população para explicar que as famílias, quando entram no imóvel, assinam um contrato e devem pagar pelo imóvel, a título de outorga onerosa. Esse contrato dará a posse à família, que poderá dispor do bem imóvel sem restrição quando a mesma possuir a titularidade do imóvel, que só acontecerá depois que quitar totalmente o mesmo, com anuência da COHAPAR. Cada moradia, em 2014, tinha um preço estimado em aproximadamente

²⁰ EP 10 – Entrevistada 10 de Pinhais: Funcionária da COHAPAR.

R\$ 11 mil, para ser quitado em um prazo de 10 anos, com uma prestação de no máximo 13% do salário mínimo nacional. O que se pode perceber é que a maioria das pessoas relocadas não estão satisfeitas com essa condição de ter a posse mas não poder dispor do próprio imóvel da forma como lhe convier. Existem casos de extrema necessidade, para o que há um processo de avaliação dos gestores do programa sobre a possibilidade de uma família necessitar dispor do imóvel.

De acordo com EP 5, o Programa COHAPAR/PMP/MCMV não conseguiu resolver todos os problemas de ocupações irregulares existentes em Pinhais. Ainda existem ocupações irregulares no município, como na Vila Dignidade, no Portal da Serra, no Jardim Weissópolis, no Jardim Triângulo e no Maria Antonieta. Essas são algumas das localidades que apresentam áreas ocupadas irregularmente que terão que ser resolvidas. As áreas que não são públicas estão tramitando via empresa de regularização fundiária: a Terra Nova. A Terra Nova é uma empresa privada que está atuando no município desde 2007 na regularização de áreas ocupadas irregularmente privadas. Dentre as áreas que estão sendo regularizadas por esse processo estão a Vila Dignidade, a Vila União, a Vila Governador, Parque Atuba e Conjunto Sol Nascente.

Conforme EP 11²¹, morador do Jardim Pedro Demeterco, nas reuniões do Orçamento Participativo de Pinhais havia espaço para apresentar as reclamações da população, porém as demandas escolhidas eram apresentadas como definidas pelas votações dos questionários. Dessa forma, aponta que havia uma limitação nas Audiências Públicas do OP, que não recebia novas demandas, apenas se ouviam o que as pessoas tinham para expor sobre os problemas enfrentados. Para esse entrevistado, o problema das relocações para o Jerivá I e II, apesar de serem apontados nas reuniões, não figuravam entre as cinco prioridades escolhidas nos questionários. Assim, o problema não se tornava prioridade para o município. Até mesmo quando houve a ocupação das casas destinadas ao pessoal do Pedro Demeterco, o problema não se tornou prioridade. A reclamação tem relação com a

²¹ EP 11 – Entrevistado 11 de Pinhais: Morador no Jardim Pedro Demeterco, na área onde os moradores deverão ser removidos.

transferência realizada pela COHAPAR de moradores de uma área de Colombo para as casas destinadas ao pessoal de Pinhais da beira do rio Atuba.

Essa transferência desencadeou uma das maiores crises enfrentadas pelo Programa COHAPAR/PINHAIS/MCMV e ocorreu em 6 de novembro de 2015, quando a Cohapar, sem comunicar o seu principal parceiro (a Prefeitura de Pinhais), assentou 27 famílias nas casas destinadas e acordadas no Programa para os moradores dos Bairros de Pinhais. Houve reações dos próprios moradores do município, que estavam aguardando um sorteio que sairia dois dias depois em Pinhais. Para garantir seu espaço algumas pessoas se mobilizaram para ocupar casas que ainda estavam em fase de construção. Houve uma intervenção da Guarda Municipal de Pinhais para coibir a ocupação sem passar pelo sorteio do Programa. O argumento oferecido pela Cohapar foi a determinação judicial que a obrigou a assentar tais moradores da Vila Liberdade, despejados de suas casas em decorrência da construção de uma trincheira na BR 116, em Colombo, para as casas em Pinhais. Segundo EP 5, houve uma quebra de contrato entre as partes. A prefeitura de Pinhais entrou com um recurso judicial para reverter a decisão do juiz de Colombo.

EP 12²², afirmou que esteve presente em quase todas as Audiências do Orçamento Participativo de Pinhais e que o problema da moradia foi tema de muitos debates no OP. Afirmou que em uma das Audiências foi tirada uma comissão para discutir o problema da relocação dos moradores da Vila União para o Moradias Jerivá, e que há uma fila de 1.500 famílias à espera da casa própria em Pinhais. Para o entrevistado, apesar de não terem sido levantadas como prioridades do município no OP, as transformações urbanas ocorridas na construção de moradias, regularização fundiária e melhoria das ruas, calçadas e construções de parques e praças em Pinhais têm representado avanços na gestão democrática e participativa do Orçamento Público.

Um dos maiores problemas das grandes cidades está relacionado à falta de moradia. Quando há uma certa quantidade de moradias ofertadas, as condições como as mesmas são colocadas à disposição para serem adquiridas por uma parcela da população deixam expostas as desigualdades existentes entre os diversos grupos de

²² EP 12 – Entrevistado 12 de Pinhais: Vereador do Município de Pinhais.

seres humanos que habitam a cidade. Villaça (2001) ao estudar o espaço urbano destaca que a segregação socioespacial espacial está relacionada com a forma como ocorre a ocupação da cidade pelos diferentes estratos sociais que buscam se estabelecer, concentrando-se em diferentes regiões ou bairros da metrópole.

Para esse autor, esse nível de segregação espacial e sua relação centro-periferia ainda é de difícil entendimento e complexidade. Nas metrópoles os condomínios fechados de alto padrão de moradia e os shoppings centers convivem lado a lado com moradias autoconstruídas, tanto nos centros como nas periferias. Essa realidade está presente tanto nas metrópoles ou nas cidades de porte médio que se constituem ou não em regiões metropolitanas do país, extenuando uma nova configuração das desigualdades socioespaciais e de injustiças espaciais nas cidades brasileiras.

O Orçamento Participativo de Pinhais representou para muitas famílias do município a possibilidade de participar de um processo de escolha de prioridades e de poder discutir suas demandas nas Audiências Públicas, a partir de um processo democrático e de justiça espacial. Apesar da experiência inovadora na Região Metropolitana de Curitiba, Pinhais não foi a primeira e nem a única experiência de Orçamento Participativo no Paraná.

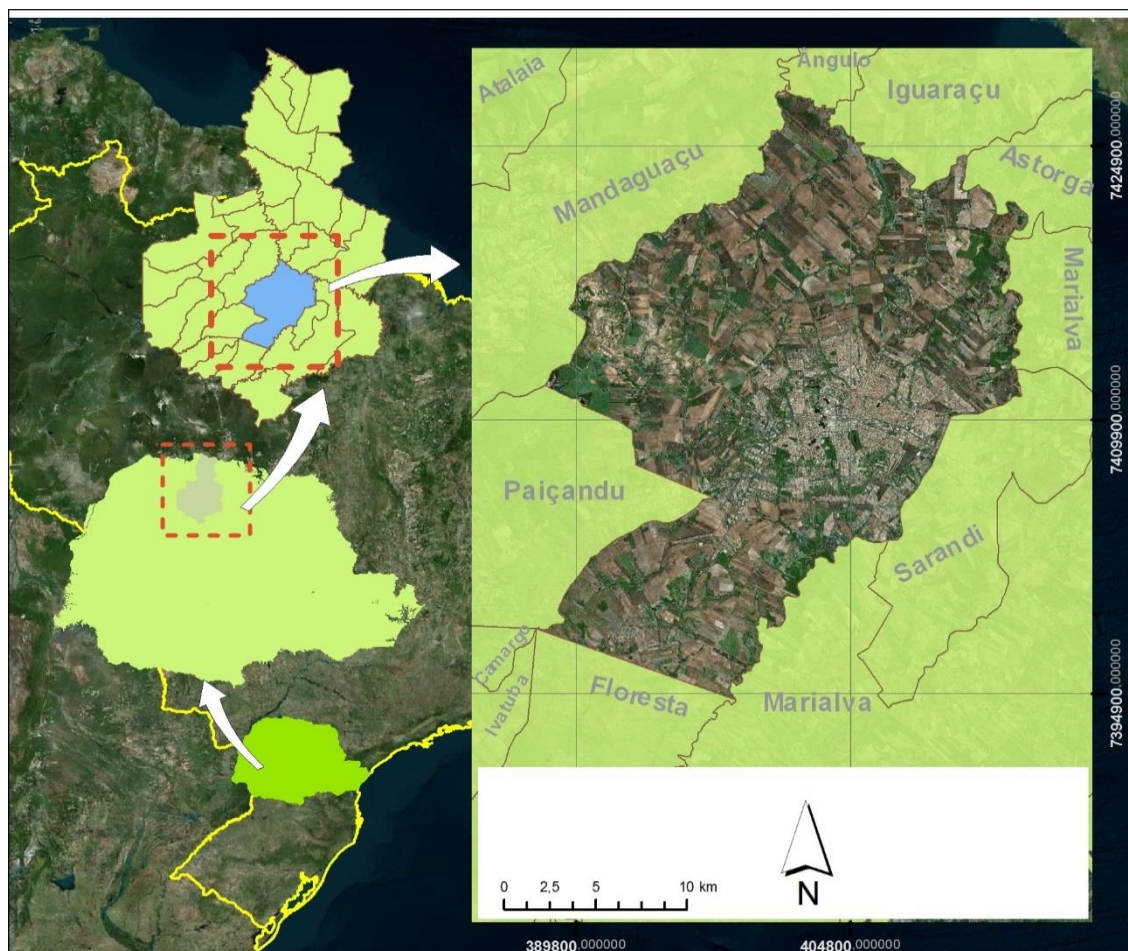
A cidade de Maringá, na Região Noroeste do Paraná, teve o OP implementado em 2001, na gestão do Partido dos Trabalhadores (2001-2004). A implantação do OP em Maringá, diferentemente de Pinhais, buscou seguir a metodologia do Orçamento Participativo de Porto Alegre, com a realização de Assembleias e Plenárias Temáticas para eleger as prioridades e escolher os delegados para as Assembleias regionais do OP. O Orçamento Participativo de Maringá é analisado no próximo item.

4.4 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ

Maringá é o terceiro maior município do Paraná em termos de população, localizado no Norte do Estado, e destaca-se por ser um importante polo regional. Seu surgimento deu-se a partir de um plano de colonização do norte do Paraná, ainda na primeira metade do século XX, pela Companhia de Terras Norte do Paraná, e depois

pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. Primeiro surgiu como uma vila, fundada em 10 de maio de 1947, depois se tornou um Distrito do Município de Mandaguari e em 14 de novembro de 1951 foi transformado em Município. Construída a partir de um traçado urbanístico moderno, encomendado pela Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná, em 1945, a cidade se desenvolveu rapidamente em meio à mata fechada. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), em 2010, a população do município era de 362.329 habitantes (Censo, 2010).

MAPA 05 - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ



FONTE: Adaptado de Prefeitura Municipal de Maringá.

Segundo Rodrigues (2004), Maringá teve a sua ocupação relacionada ao cultivo do café. Para a autora, foi nas décadas de 1930 e 1940 que surgiu a

possibilidade de se plantar café nessa região do norte do Paraná. Um acordo firmado entre os Estados produtores de café, naquele período, limitou a expansão do produto onde o mesmo era cultivado. Porém, como o café ainda não havia sido plantado no norte do Paraná, Maringá recebeu muitos investidores paulistas, mineiros e estrangeiros que adquiriram terras na região para o seu plantio. O desenvolvimento da cultura cafeeira no município se deu através das pequenas e médias propriedades, marcadas pela mão de obra familiar. Maringá teve um plantio tardio do café: em relação a Londrina, 17 anos de diferença. O êxodo rural ocorrido entre as décadas de 1960 e 1970 contribuiu para a expansão da cidade de Maringá, assim como a geada de 1975 no Paraná.

Para EMAR 1²³, a cidade de Maringá, desde a formatação de seu primeiro projeto de ocupação urbana, já demonstrava ser uma cidade excludente reproduzindo uma hierarquização social do território que privilegiava a sua ocupação conforme os interesses do mercado imobiliário. Durante muitos anos, quem possibilitou que esse modelo prosperasse foi o próprio Estado, através de seus poderes legislativo e executivo, que se portam de forma a seguir o modelo de urbanização segregada proposto pela Companhia de Melhoramento Norte do Paraná. Representantes da Companhia sempre buscaram estar próximos do poder executivo ou legislativo de Maringá para obter vantagens quando se tratava de discutir o uso do solo urbano.

No entendimento de EMAR 2²⁴, para garantir essas vantagens, aqueles que estiveram à frente da Prefeitura não mediram esforços para utilizar recursos do Orçamento Público para manter um modelo de cidade que privilegiava determinados segmentos da sociedade, garantindo um modelo de injustiça espacial voltado a facilitar os ganhos fundiários, aumentando a desigualdade social e a segregação residencial.

Tradicionalmente, a elaboração da peça orçamentária nos municípios é realizada na forma da democracia representativa, na qual o executivo municipal formula a proposta orçamentária e a envia à Câmara Municipal. Lá ela é apreciada pelos vereadores, até o mês setembro, depois é votada. Na sua aprovação é transformada em Lei e passa a ser efetivada pelo Executivo Municipal. O próprio

²³ EMAR 1 – Entrevistado 1 de Maringá: Pesquisador e ex-coordenador do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Maringá.

²⁴ EMAR 2 – Entrevistado 2 de Maringá: Participante da Comissão do Orçamento Participativo de Maringá.

legislativo é o responsável pela fiscalização das medidas orçamentárias a serem executadas. De acordo com Brandão (2003) e Bulgarelli (2007), antes da implantação do Orçamento Participativo em Maringá o governo do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (1999 – 2000) enviou técnicos e até mesmo o prefeito para Porto Alegre, para conhecer a experiência do Orçamento Participativo.

Com isso, o governo implantou em Maringá um programa denominado Orçamento Popular, optando por não utilizar a nomenclatura popularizada pelo Partido dos Trabalhadores em suas administrações. Após a gestão do PSDB na Prefeitura de Maringá, o Partido dos Trabalhadores foi eleito prometendo implantar o Orçamento Participativo, com transparência, participação democrática e fiscalização das obras por parte da população, em uma chapa de partido único, conforme mostra o Quadro 13.

QUADRO 13 – GESTÃO DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA EM MARINGÁ – 1997 A 2004

GESTÃO	PREFEITO	VICE PREFEITO	COLIGAÇÃO
1997 – 2001	Jairo de Moraes Gianotto – PSDB	Marquinhos Alves – PSDB*	PSDB
2001- 2002	Jose Claudio Pereira Neto – PT	João Ivo Calleffi - PT	PT
2003 – 2004	João Ivo Calleffi – PT**		

FONTE: TRE (2016)

*Renunciou para continuar seu mandato de Deputado Estadual;

** Assumiu a Prefeitura após a morte do Prefeito José Claudio Pereira.

O Orçamento Popular de Maringá, implementado pelo PSDB, começou a ser utilizado como forma de ouvir a população; porém, conforme Bulgarelli (2007), nesse programa as pessoas eram induzidas a apontar as prioridades que o Executivo Municipal pretendia que fossem indicadas, mantendo o projeto tradicional da cidade que privilegia o traçado de favorecimento do setor imobiliário. Para que isso acontecesse, o prefeito dividiu a cidade em 13 regiões, e depois nomeou em cada bairro um representante do poder público para apresentar as demandas da prefeitura para a comunidade.

Para Bulgarelli (2007, p. 91) “após as rodadas para formulação de calendários das reuniões nos bairros e prestação de contas do governo à população era eleito o Conselho do Orçamento Popular para votar as demandas elencadas pela população”.

EMAR 3²⁵, afirma que a partir de uma série de escândalos de desvios de verbas na Prefeitura, e após denúncias apresentadas pelo Conselho Municipal de Saúde, a população começou a ficar desacreditada nas propostas políticas do governo do PSDB, enquanto notava que suas demandas não eram atendidas. Os insucessos do programa foram tomados pelas desconfianças de toda ordem que atingiram a gestão municipal naquele período. A campanha eleitoral sacramentou o fim do primeiro embrião do que pudesse a vir a ser o Orçamento Participativo de Maringá. Porém, conforme Brandão (2000), mesmo sem aparecer como favorito nas eleições, o Partido dos Trabalhadores (PT) levantou a bandeira do Orçamento Participativo como necessário para garantir a transparência na aplicação do dinheiro público e acabou vencendo as eleições no pleito de 2000.

De acordo com Brandão (2003), Caleffi (2003) e Bulgarelli (2007), o Partido dos Trabalhadores conseguiu convencer a população de que o Orçamento Participativo era uma maneira eficaz de combater a corrupção. Assim que assumiu a prefeitura, o Partido dos Trabalhadores, na intenção de implantar o Orçamento Participativo tal qual o de Porto Alegre, mandou técnicos e gestores públicos à capital gaúcha para conhecer as experiências do OP. Após uma série de visitas e trocas de experiências, o Orçamento Participativo foi lançado em Maringá no dia 28 de maio de 2001, através de uma grande Assembleia realizada no Cine Teatro Plaza.

O modelo implantado em Maringá foi adaptado seguindo a dinâmica do Orçamento Participativo descrita por Fedozzi (2012), Gonçalves (2005) e Avritzer (2003); (2012), onde em Porto Alegre, através da democracia participativa, a população define a aplicação dos recursos do município debatendo e votando sobre as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem executados a cada ano, e retira o poder de uma elite burocrática repassando-o diretamente para a sociedade.

No entendimento de Caleffi (2003) o Orçamento Participativo representou o acesso do cidadão maringaense de ter direito à cidade, pois “o OP, quando levado a

²⁵ EMAR 3 – Entrevistado 3 de Maringá: Importante membro do poder executivo de Maringá (Gestão 2001 – 2004).

sério, já é revolucionário. Ele muda e transforma, porque o cidadão está presente, é agente, sente-se importante e decide a sua cidade” (CALEFFI, 2003, p.38).

Conforme Brandão (2003), até 2001, quando o Orçamento Participativo foi colocado em prática em Maringá, se faziam obras pensando em obtenção de votos, priorizando as que poderiam trazer mais retorno eleitoral, aproveitando-se da participação da população apenas como um contingente numérico nas reuniões e sem qualquer intervenção nas demandas impostas pelo poder executivo na elaboração e implantação do Orçamento.

As emendas parlamentares preservavam a tradição e tornavam-se instrumentos de negociações em termos quantitativos eleitorais, beneficiando os poderes já estabelecidos e abrindo espaços para a sonegação fiscal e para o desvio de verbas públicas, favorecendo os poderes constituídos.

Caleffi (2003) corrobora Brandão (2003) ao afirmar que na tradicional política maringense quem determinava o que deveria ser feito na cidade eram as grandes empresas. Para justificar seu argumento cita o caso das empreiteiras, que apresentavam propostas de quais obras deveriam ser construídas na cidade e depois financiavam campanhas para garantir que seriam as vencedoras das licitações das obras a serem realizadas pelo poder público, como escolas e pontes. Conforme Calleffi (2003, p.43), “agora é a dona Maria, voluntária, que não recebe salário e não vai receber nenhuma comissão e vai decidir onde e qual obra vai ser feita”.

Fedozzi (2007), Pires (2001) e Gonçalves (2005) destacam que nas cidades onde existe uma participação rotineira da população nas sessões da Câmara Municipal há um maior comprometimento e produtividade dos parlamentares, que se sentem pressionados a assumirem suas verdadeiras funções, estudando e sendo propositivos em favor das reivindicações populares, fiscalizando o legislativo e fugindo dos tradicionais projetos, ou do papel assistencialista. Dessa forma, a participação torna-se imprescindível para a solução de grande parte dos problemas enfrentados pelo poder municipal, apesar das dificuldades políticas e limitações dos recursos que podem surgir.

Assim, são vários os problemas a serem contornados, como no caso de um vereador que pode entender que está perdendo importância e se posicionar contrário à

participação popular. Ou ainda, os conflitos gerados pela disputa de espaços políticos partidários, o que pode provocar dificuldades nas votações e aprovações dos projetos.

Em Maringá, segundo Brandão (2005), não havia nenhuma instância de participação popular na discussão e implantação da política orçamentária municipal, os parlamentares eram reconhecidos pelas suas práticas assistencialistas como o estabelecimento de nomes de ruas, transporte de doentes e podas de árvores. Com a implantação do Orçamento Participativo em Maringá houve a realização de assembleias gerais e o estabelecimento de um Conselho Municipal do Orçamento Participativo, com a inclusão direta nas discussões sobre o processo de arrecadação e sobre os investimentos das receitas públicas.

A cidade foi dividida em 6 regiões, que foram subdivididas em microrregiões, alterando a configuração do poder e de importância de cada parte do território de Maringá. Nessas regiões foram organizadas assembleias entre os meses de março e maio de cada ano, que se iniciaram com a prestação de contas, passaram à escolha dos representantes no Conselho, e depois foram realizadas as votações para definição das metas orçamentárias.

A divisão geográfica do OP em Maringá, no entendimento da PMM (2001), foi feita para facilitar o atendimento às regiões com maiores necessidades de equipamentos públicos e de acordo com a realidade social e econômica de cada localidade. A região 1, que inclui as zonas centrais, ficou com um total de 13 localidades e uma população de 49 mil habitantes, a região 2, ficou com o maior número de localidades, 39 no total e envolve o maior número de habitantes, 89 mil habitantes; a região 3 reúne 36 localidades e ficou com 38 mil habitantes; a região 4 também possuía um número elevado de 39 localidades e uma população envolvendo 49 mil habitantes; a região 5 reúne a maior quantidade de localidades, 52, e a segunda maior população com 56 mil habitantes; e a região 6, com o menor número de localidades, 11 ao total, principalmente por envolver a área rural e grandes distâncias a serem percorridas, ficou com o menor número de habitantes, 11 mil habitantes.

FOTO 05 - ASSEMBLEIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MARINGÁ



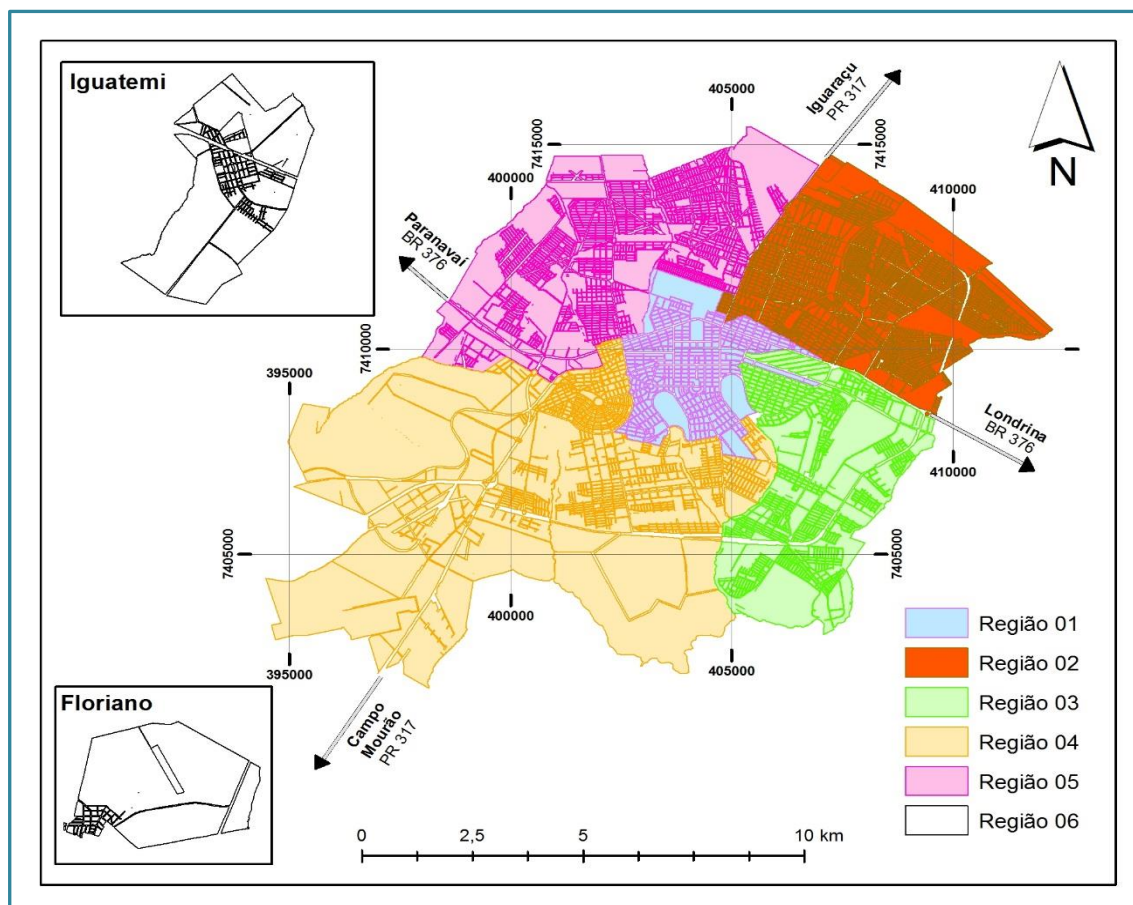
FONTE: Prefeitura Municipal de Maringá (2002)

Para facilitar o trabalho de articulação das regiões foram estabelecidos cinco coordenadores do OP. Estes tinham o papel de contatar e articular as lideranças dos bairros: presidentes de associações de moradores, padres, pastores, presidentes de Associações de Pais e Mestres – APM, lideranças estudantis e religiosas, mulheres e jovens, incentivando-os a participarem e a levarem o máximo de pessoas de cada bairro, organização, entidade ou instituição às assembleias gerais. O objetivo era atrair todas as lideranças independente de sua organização, entendendo que no bairro ou região existem diferentes formas para a população se organizar e participar socialmente da vida comunitária. Em sua concepção de OP, PMM (2002) entende que é um momento em que todas as instâncias devem se organizar e participar para garantir no Orçamento Público as demandas do bairro, rua, localidade ou região. A participação de todas as organizações na 1ª. Assembleia do OP significa maiores possibilidades de que o bairro eleja vários delegados e se faça representar no Orçamento Participativo.

Conforme PMM (2001) as regiões foram divididas objetivando atender às áreas mais carentes de infraestrutura para facilitar a participação e o acesso de moradores de bairros que mais necessitam de infraestrutura, dependentes dos serviços e das obras públicas, como os bairros de Santa Felicidade e Conjunto Requião localizados em região bastante pobre da cidade.

Os zoneamentos estabelecidos pelo Plano Diretor de 1991 colocam em evidência o projeto original de constituição da cidade, em formato de xadrez, estabelecendo a zona 1 como centro da cidade, zona 2 como zonal residencial principal, zona 3, definida pela topografia, zonas 4, 5, 6, 7 e 8 como zonas de moradia operária. A preservação desse modelo de urbanização desagregador e excludente, com grande quantidade de terrenos vazios em plena área urbana, é resultado de negociações clientelistas e favorecimentos pessoais entre o Estado e entes privados que circundam o poder. O Mapa 06, apresenta a divisão Regional do Orçamento Participativo.

MAPA 06 – DIVISÃO DAS REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ



Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá (2001)

A metodologia do OP de Maringá consistia na realização de assembleias locais e regionais para escolha de prioridades e hierarquização das demandas temáticas,

sugeridas pela Coordenação de Organização e Formação do Orçamento Participativo (COFOP) e pela Coordenadoria Técnica de Planejamento do Orçamento Participativo (COTEPLAN).

As dez temáticas foram: saúde, educação, assistência social, infraestrutura urbana, meio ambiente, esporte e lazer, transporte e trânsito, urbanização, desenvolvimento econômico e cultura. Para dinamizar o ciclo do Orçamento Participativo, decidiu-se pela realização de duas rodadas do OP. Na primeira rodada ocorriam as assembleias de bairro ou localidade, com o objetivo de discutir as demandas e prioridades e eleger um representante para cada 10 eleitores (maiores de 16 anos) presentes na Assembleia. Os representantes eleitos participavam da Assembleia Regional na segunda rodada.

Na Assembleia Regional eram apresentadas as receitas e despesas da Prefeitura para o próximo ano fiscal, e em seguida escolhidas as prioridades das regionais e a hierarquização das demandas temáticas. Cada regional elegia dois delegados titulares e dois delegados suplentes para participação na Assembleia Geral. Na Assembleia Geral eram escolhidas as demandas e as prioridades temáticas. Também era eleito o Conselho do Orçamento Participativo.

Após eleito, o COP tinha a seguinte formação: 2 (dois) Conselheiros titulares com direito a voz e voto e 2 (dois) suplentes por região com direito a voz; 1 (um) representante do Sindicato dos Servidores Municipais de Maringá (SISMMAR); com direito a voz e voto e 1 (um) suplente com direito a voz; 1 (um) representante da Federação das Associações de Bairros e Amigos de Maringá (FEABAM), com direito a voz e voto e 1 (um) suplente com direito a voz; 1 (um) representante e 1 (um) suplente da COTEPLAN com direito a voz; 1 (um) representante e 1 (um) suplente da Coordenação de Organização e Formação do Orçamento Participativo (COFOP) com direito a voz. Todas as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP) eram abertas à população, sem direito a voz e nem voto. O COP tinha como objetivo elaborar o Plano de Investimento e aprovar o Orçamento Público do município que seria enviado à Câmara de Vereadores em setembro, para apreciação e votação.

Conforme PMM (2001), em agosto de 2001 era empossado na Câmara Municipal o primeiro Conselho do Orçamento Participativo de Maringá, com 33

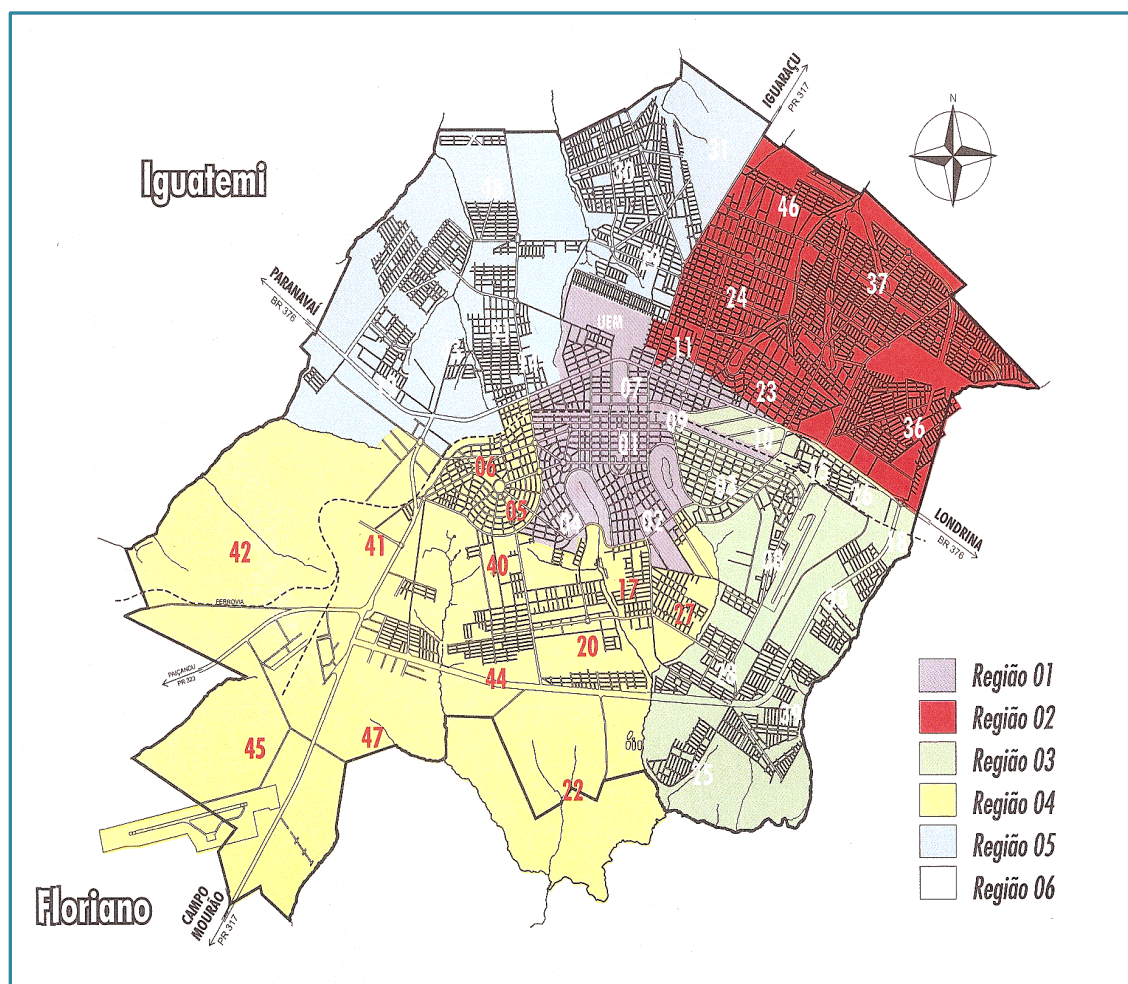
conselheiros, sendo 24 eleitos pela população nas assembleias regionais (12 efetivos e 12 suplentes); a administração municipal indicou 5, a Federação da Associações de Bairros de Maringá (FEABAM) também indicou 2 e o Sindicato dos Servidores Municipais indicou outros 2. Para a eleição desse Conselho foram realizadas 15 assembleias que reuniram 4.721 pessoas, com uma média de 341 pessoas participantes por assembleia. A partir das hierarquizações das prioridades pelas regionais, apontaram a saúde como a primeira prioridade, a educação como a segunda e a infraestrutura urbana como a terceira.

A quarta prioridade escolhida foi esporte e lazer, a quinta, cultura, e as demais, seguindo a ordem: meio ambiente, desenvolvimento socioeconômico, assistência social, transporte e trânsito e urbanização. Os Conselheiros passaram a ter como responsabilidade, em conjunto com a equipe técnica dos diversos órgãos da Prefeitura, a forma de viabilizar o atendimento a tais prioridades, diante dos recursos existentes.

Conforme Brandão (2003), em setembro de 2001, os Conselheiros e os técnicos da Prefeitura Municipal definiram pela realização de 46 obras prioritárias nas três áreas temáticas escolhidas pelo Orçamento Participativo, que passaram a contar com verbas próprias do Orçamento Participativo, verbas da Secretaria de Saúde e da Secretaria de Educação, além de verbas de outras secretarias.

Conforme a PMP (2001), foram definidas como prioridades as seguintes obras: na área prioritária Saúde, a construção de cinco postos de saúde; na área prioritária Educação, a construção de três centros de educação infantil e ampliação de outros quatro; e na área prioritária Infraestrutura urbana, a construção de galeria fluviais, construção de travessia, abertura de rua e pavimentação asfáltica. As 46 obras prioritárias escolhidas pelo OP e suas regiões são visualizadas na Figura 07.

FIGURA 07 – DIVISÃO DAS REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E LOCALIZAÇÃO DAS 46 OBRAS E SERVIÇOS DO OP DE MARINGÁ



FONTE: Prefeitura Municipal de Maringá (2001)

De acordo com EMAR 4²⁶, haviam diversas demandas extraídas das assembleias locais e regionais. A proposta do Orçamento Participativo era de atendê-las, colocando a população como responsável pela fiscalização das obras e serviços em parceria com o governo municipal. Porém, o Orçamento Participativo tinha apenas 5% dos recursos do município para isso. É preciso ressaltar que boa parte dos recursos do município tinha como objetivo saldar as dívidas deixadas pelos

²⁶ EMAR 4 – Entrevistada 4 de Maringá: Funcionária da Prefeitura de Maringá e responsável pelas reuniões do OP em Maringá.

governantes anteriores e ainda cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Quadro 14 apresenta as Obras Prioritárias do Orçamento Participativo de Maringá.

QUADRO 14 - DEMANDAS POPULARES COM RECURSOS DO OP - INFRAESTRUTURA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ

PRIORIDADE	REGIÃO	DEMANDAS DE INFRAESTRUTURA
1ª	Distrito de Iguatemi	Construção de galerias pluviais no conjunto Santa Terezinha
2ª	Distrito de Iguatemi	Construção de Travessia sobre o Córrego México ligando as estradas Centenário e São Bento – São Domingos.
3ª	Bairro Zona 4	Abertura da Rua Tupã sobre o Córrego Betty.
4ª	Região 3 e Região 4	Abertura, pavimentação asfáltica e galerias de águas pluviais entre o Conjunto João de Barro e o Jardim Universo.
5ª	Região 2	Ligação da Avenida Franklin Roosevelt entre a Rua Rio Madeira e Rio Japuratuba

FONTE: Adaptado da Prefeitura Municipal de Maringá (2001)

Conforme EMAR 4, o Orçamento Participativo de Maringá teve como uma de suas grandes realizações o Congresso da Cidade. Considerado como um marco histórico, o município foi o pioneiro no Paraná; antes dele, apenas Porto Alegre –RS, Belo Horizonte – MG, Pelotas – RS, Campinas – SP e Belém – PA haviam realizado o Congresso da Cidade. O I Congresso da Cidade será abordado no próximo item.

4.4.1 O I Congresso da Cidade de Maringá

O I Congresso da Cidade de Maringá teve como objetivo pensar as diretrizes para a cidade do futuro. Com o lema “A cidade que eu Quero”, o município debateu, através de várias plenárias, as diretrizes que norteariam o crescimento da cidade para as duas décadas seguintes. De acordo com o calendário, distribuído pela Prefeitura do Município, foram realizados 18 plenárias entre os meses de outubro e novembro, tendo como pauta o levantamento de diretrizes gerais. Conforme PMM (2003), com o I Congresso da Cidade o município estaria revisando o Plano Diretor do Município.

Em 16 assembleias realizadas nas diferentes regiões da cidade, entre 23 de outubro e 3 de novembro de 2003, estiveram presentes aproximadamente 1.300 moradores, que discutiram os principais problemas e apresentaram soluções de curto e longo prazo para o município.

Após essa etapa, a partir de 10 de novembro, no Auditório Hélio de Medeiros, na Prefeitura Municipal de Maringá, tiveram início as Assembleias Temáticas que discutiram: o desenvolvimento econômico, o meio ambiente, a educação, a saúde, o planejamento urbano e mobilidade, a cultura, o esporte, a participação popular e a democracia, para completar o conjunto de diretrizes a serem levadas para a II Rodada de preparação da Assembleia Geral do I Congresso da Cidade. A II Rodada foi realizada entre 16 de fevereiro e 29 de abril de 2004, para fechar as diretrizes finais para a Assembleia Geral. Após a realização de todas as assembleias locais e temáticas, uma equipe foi constituída para a sistematização das diretrizes que seriam levadas e votadas na Assembleia Geral.

Conforme PMM (2004), a Assembleia Geral do I Congresso de Maringá ocorreu nos dias 29 e 30 de maio de 2004. Essa assembleia concretizou o processo de participação popular, que já havia sido consolidado pelo Orçamento Participativo e, através de muitos encontros e debates, se chegou à Plenária Geral com todas as diretrizes. Nessa Plenária houve ampla participação da população de Maringá e definiu-se pela atualização do Plano Diretor do Município, tendo em vista que o Plano Diretor anterior datava de 1991 e não possuía “regulamentação necessária para aplicação dos instrumentos sociais contidos na Lei Federal ‘Estatuto da Cidade’ que foi aprovado em 2001” (PMM, 2004).

No entendimento de EMAR 5²⁷, a participação nas rodadas de assembleias teve intensa divulgação e importância para a discussão das diretrizes do futuro da cidade. Antes caracterizadas pela representação dos bairros e das regiões, essas rodadas de assembleias passaram a ter a presença de setores que anteriormente não participavam do Orçamento Participativo; porém, no Congresso se fizeram presentes empresários, industriais e do mercado de bens e serviços.

Nas sintetizações das Assembleias Temáticas apareceram algumas demandas desses setores, como o fornecimento de infraestrutura e terrenos industriais para novos empreendimentos por parte do setor público e fortalecimento da pequena e média empresa. O uso do solo urbano, a função social da propriedade e justiça social

²⁷EMAR 5 – Entrevistado 5 de Maringá: Ex- funcionário da Prefeitura de Maringá e responsável pela organização do I Congresso da Cidade.

proporcionaram acalorados debates, nos quais ficou evidente a necessidade de criação de regras para inibir a existência de latifúndios urbanos e a especulação imobiliária.

Em quase todas as assembleias a preservação do meio ambiente foi destaque, principalmente a preocupação com a ocupação de fundo de vales e rios da cidade. Para EMAR 5, as questões do uso do solo urbano, a preservação ambiental e a segregação espacial e residencial sempre estiveram presentes na estrutura da formação urbanística de Maringá. Para Rodrigues (2004), a cidade foi estruturada a partir do traçado da linha férrea da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), para ser um polo regional. Perto de completar seus 70 anos, ela manteve sua fidelidade ao modelo urbanístico projetado pela Companhia de Melhoramentos do Paraná.

Desde o princípio ela foi pensada para ser um espaço de favorecimento do mercado imobiliário e de segregação residencial. Enquanto a região central da cidade foi destinada aos de maiores posses, as regiões periféricas foram destinadas aos mais pobres, aprofundando ainda mais essa situação. Para a autora, muitas famílias acabaram sendo expulsas para as cidades do entorno de Maringá devido à preservação de grandes porções de terras para fins especulativos. Nesse sentido foram definidos os espaços residenciais principais, concentrados próximos à zona central da cidade, e os espaços populares (distanciados da região central) destinados aos mais pobres e aos operários.

Para EMAR 5 fica evidenciado, desde seu início, que o projeto de zoneamento urbano de Maringá destinou a população mais pobre às regiões limítrofes da cidade com outros municípios, extenuando um processo de segregação espacial e residencial onde estão as áreas semiestruturadas ou sem nenhuma estrutura básica, estendendo a mancha urbana de Maringá para os municípios de Paiçandu e Sarandi, que receberam e continuam recebendo aqueles que não possuem renda suficiente para adquirir a sua residência nos limites do território da cidade polo.

Aqueles que querem residir próximo às áreas centrais da cidade e não possuem condições de adquirir um terreno deverão desembolsar recursos, que muitas vezes não possuem, para o pagamento de aluguel. Para Harvey (2005) essas áreas centrais possuem maior infraestrutura e uma lógica que valoriza e privilegia determinados espaços, favorecendo os setores de maior poder aquisitivo, garantindo

uma distinção territorial que dificulta o acesso à moradia aos mais pobres em um processo de segregação e enorme injustiça espacial.

Para esse autor, essas injustiças territoriais são favorecidas por um poder público conivente que, através de uma legislação conservadora, enfatiza esse processo de segregação. O modelo de planejamento de injustiça espacial foi constante em Maringá, pois para Rodrigues (2004), o mercado imobiliário da cidade e sua legislação não permitiram que os segmentos mais pobres da população realizassem ocupações irregulares e criassem favelas no município. Para a autora, o processo de formalização dessa ocupação urbana destinou áreas longe do centro da cidade para a existência de bairros que reunissem as populações mais pobres. Essas áreas estão no limite da mancha urbana do município com outros municípios. Além disso, o baixo preço estabelecido para os imóveis possibilitava que as pessoas de baixa renda pudessem adquirir terrenos a preços acessíveis em Sarandi e Paiçandu. Nesses municípios “a legislação urbanística não era rigorosa (e ainda não é), os terrenos eram mais baratos e de menores dimensões, pois em Maringá o terreno mínimo tem 300 m² e os preços de mercado bastante altos” (RODRIGUES, 2004, p.23).

Desde que foi apresentado o primeiro plano de desenvolvimento urbano de Maringá, a cidade vem classificando seus moradores em estratos sociais diferenciados, situação que ainda se mantém – apesar do crescimento populacional e das diferentes formas de apropriação do espaço. Se fosse cumprido o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de julho de 2001, os vazios urbanos disponíveis na cidade estariam cumprindo a sua função social, atendendo ao interesse coletivo da população, evitando beneficiar apenas determinado grupo ou indivíduo em uma clara evidência de injustiça espacial. De acordo com Rodrigues (2004), em 2004 mais de 45% do território do município de Maringá era composto por vazios urbanos e, mesmo munidos de infraestrutura como água, luz, água e esgoto, eram utilizados para pequenas plantações e até mesmo ocupados por outras vegetações.

Tendo como principal objetivo a melhor utilização do solo urbano, o cumprimento da função social da propriedade com base no Estatuto da Cidade, desde o final de 2003 e início de 2004, os órgãos de planejamento da Prefeitura Municipal instalaram o “Congresso da Cidade”, um evento que tencionava, através da

participação popular, colher subsídios para a revisão do Plano Diretor que estava vigente desde 1991.

De acordo com EMAR 6²⁸, nesse fórum, constituído por assembleias locais e plenárias temáticas, observava-se a presença de representantes de vários segmentos organizados da sociedade, especialmente aqueles relacionados ao mercado imobiliário e os proprietários de terrenos urbanos. Esses demonstraram grande preocupação com a possível regulamentação de alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade, especialmente aqueles que fariam incidir impostos progressivos no tempo. Também se posicionaram contrários aos impostos sobre os terrenos não edificados que, como já descrito anteriormente, constituem quase a metade do perímetro urbano maringense.

De acordo com PMM (2003), na primeira etapa do Congresso foram apresentadas inúmeras propostas reunidas em 95 diretrizes, que foram votadas na plenária final do evento em maio de 2004 por 209 delegados eleitos na segunda rodada das assembleias. Dentre as diretrizes relacionadas ao planejamento urbano destacam-se muitas que incluem vários instrumentos do Estatuto e, de um modo geral, todas atendem aos novos princípios, que objetivam garantir a função social da cidade e da propriedade urbana.

Assim, pela primeira vez, o planejamento urbano conta com segmentos que jamais participaram diretamente dos processos decisórios sobre o uso e a ocupação do solo, papel que coube até agora aos técnicos e aos segmentos donatários do poder político e econômico do município, com crescimento e ocupação segregados, que atendeu aos interesses da elite. É certo que nem tudo foi consenso; apareceram diretrizes divergentes entre si, mas no calor dos debates e intervenções se chegou a uma proposta única para o desenvolvimento econômico, político e social da cidade, que passou a ser a norteadora da construção do novo Plano Diretor de Maringá.

Depois de aprovado o Plano Diretor balizará as ações de todos os setores do município, devendo ser respeitado e seguido por todos. O Estatuto da Cidade reza que, para ter validade, o Plano Diretor deve contar com ampla participação popular. O Estatuto da Cidade define as normas gerais para o desenvolvimento dos municípios, e

²⁸ EMAR 6 – Entrevistado 6 de Maringá: Parlamentar, que esteve presente durante a vigência do Orçamento Participativo em Maringá.

o Plano Diretor vai colocar em prática as normas e regras estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

De acordo com Villaça (2012) os planos diretores surgiram com base na proposta de dar às cidades brasileiras as características de embelezamento, muito utilizada na Europa a partir da segunda metade do Século XIX. Em 1875 foi aplicado pela primeira vez no Rio de Janeiro. Apenas em 1930, com o Plano Agache, passa a ser visto como um plano diretor urbanístico da cidade do Rio de Janeiro.

No entendimento de Villaça (2012) o Plano Diretor é um termo criado e difundido pela classe dominante, cujo objetivo ideológico é difundir a ideia de que através dele os problemas da cidade são resolvidos. É com base nesses princípios, como forma de ordenar a ocupação da cidade e garantir o modelo pensado pela Companhia Melhoramento Norte do Paraná que, em 1969, passa pela elaboração de seu Plano Diretor. No Paraná, Curitiba foi a primeira cidade a implantar um sistema urbanístico pensado pelo francês Donat-Alfred Agache, em 1943. Mas, a capital paranaense vai ter o seu primeiro Plano Diretor aprovado em 1966 (PMC, 2016).

Do primeiro Plano Diretor, encaminhado e aprovado pela Câmara Municipal de Maringá em 1967, à legislação urbanística de 1968 e ao Plano Viário de 1977, se estabeleceram as principais diretrizes para os eixos de desenvolvimento do sistema viário da cidade; conforme Rodrigues (2004) tinha-se clara a preocupação específica com o modelo de urbanização e ocupação da cidade. Porém, a partir do Plano Diretor de 1991, a relação com as cidades do entorno de Maringá já aparece diante do apontamento da necessidade de construção de um Plano Diretor Metropolitano. No debate sobre as diretrizes do Congresso da Cidade, realizado em 2003, também despontou a preocupação com o desenvolvimento da Região Metropolitana de Maringá (RMM), que surge como um plano a ser construído em parceria com os demais municípios que a compõem.

Sarandi, um dos municípios da RMM, também adotou o Orçamento Participativo em 2001. Conforme EMAR 7²⁹, no I Seminário Paranaense do Orçamento Participativo, ocorrido em Maringá nos dias 19 e 20 de julho de 2002, já haviam levantado a hipótese de se pensar um OP para toda a Região Metropolitana.

²⁹ EMAR 7 – Entrevistada 7 de Maringá: Ex- funcionária comissionada da Prefeitura Municipal de Sarandi.

Para essa entrevistada, existem muitos problemas em comum entre Maringá e as demais cidades, principalmente porque as pessoas de menor poder aquisitivo estão indo morar nas cidades vizinhas a Maringá, como ocorre em Sarandi. Porém, a autonomia de cada município tem tornado difícil a possibilidade de um OP comum a toda extensão metropolitana de Maringá.

Firkowski (2012) afirma que, na medida em que se tomam os critérios nacionais para determinar um nível de hierarquia urbana dos municípios paranaenses, Maringá está classificada, juntamente com Londrina, como capital regional B, e não como uma metrópole.

No Estado, apenas Curitiba é classificada como Metrópole. Maringá e Londrina não possuem especificidades funcionais de uma grande metrópole, mas fazem parte de regiões metropolitanas institucionalizadas e se inserem no processo de metropolização sem estarem relacionadas entre as grandes metrópoles brasileiras. No caso de Maringá não há uma relação do centro de poder e concentração de emprego e serviços, com a maioria dos municípios que integram sua Região Metropolitana.

O que ocorre é uma preocupação com a importância política e regional do município, sem tanto interesse por sua função intrametropolitana. Conforme a autora, considerar alguns municípios como metrópoles, “é um equívoco comum, pois, ao descontextualizar o tamanho da cidade de suas funções e mesmo da realidade nacional, tende-se a sobrevalorizar as realidades locais e observá-las apartadas de um contexto mais amplo” (FIRKOWSKI, 2012, p. 23).

De acordo como Observatório das Metrópoles, a Região Metropolitana de Maringá foi criada em 1998 e, segundo a Lei Estadual nº 83/98, inicialmente era composta por oito municípios (Maringá, Sarandi, Paiçandu, Marialva, Mandaguari, Mandaguaçu, Igarazu e Ângulo), no ano de 2002, através de Lei Complementar de nº 13/565-2002, o município de Floresta passa a compor Região Metropolitana de Maringá.

Em 2005, a RMM recebeu mais quatro municípios: Doutor Camargo, Ivatuba, Astorga e Itambé, através da Lei Complementar nº 110/2005. Em 2010, foram incluídos ainda, Atalaia, Bom Sucesso, Cambira, Floraí, Flórida, Jandaia do Sul, Lobato, Munhoz de Mello, Ourizona, Presidente Castelo Branco, Santa Fé, São Jorge do Ivaí, através

da Lei complementar nº 127/2010 de 17 de fevereiro de 2010. Atualmente a Região Metropolitana possui 26 municípios e mais 8 em fase de inclusão.

Conforme EMAR 7, o Município de Maringá não possui um projeto comum de integração com os demais municípios que estão ao seu entorno, apesar alguns debates e sugestões de plenárias e Congressos apontam para isso. Porém, ainda não existe uma instituição que administre os interesses comuns dos municípios que compõem a RMM.

Isso corrobora Moura e Firkowski (2001), que destacam que as regiões metropolitanas criadas no interior do Paraná não possuem aderência metropolitana e nem mesmo um plano de desenvolvimento e integração metropolitano. Para as autoras, o objetivo principal das regiões metropolitanas criadas no Estado é apenas o fortalecimento político, comercial, industrial e financeiro do núcleo urbano central, sem uma preocupação com uma gestão comum dos espaços de aglomeração.

Moura e Firkowski (2001) afirmam ainda que existe uma falha na definição dos critérios para que uma cidade possa compor uma unidade metropolitana, o que continua ainda ocorrendo nos municípios que são integrados à Região Metropolitana de Maringá.

De acordo com EMAR 1, dentre os municípios da RMM que implementaram o Orçamento Participativo, Sarandi e Maringá tiveram alterações em seu espaço urbano a partir de decisões das Assembleias e Temáticas do OP. O item a seguir discute as transformações do espaço urbano em Maringá.

4.4.2 As Contribuições da Participação Popular através do Orçamento Participativo para a Transformação do Espaço Urbano de Maringá

A participação popular em Maringá, através da discussão de um projeto de urbanização inclusiva que proporcionasse a todos o direito à cidade, teve seu auge entre 2001 e 2004 com o Orçamento Participativo e o I Congresso da Cidade. Duas experiências que contribuíram para que, em um período curto de tempo, a população tivesse diversos espaços para discutir e apresentar as suas propostas e definir sobre como deveriam ser aplicados os recursos do município. De acordo com EMAR 6, a

partir de mecanismos construídos especificamente para a promoção da formação e informação da população, dos participantes das plenárias, dos delegados e conselheiros, que foram inseridos em uma cultura de interesse, participação e inserção nas decisões, buscou-se garantir em Maringá a justiça espacial, a partir do que é público. Para o entrevistado, isso só foi possível dados o comprometimento e a vontade política do governo municipal, que tinha como objetivo, através da “participação de todos os munícipes, garantir a democratização das decisões do Orçamento Público Municipal” (PMM, 2001).

O Orçamento Participativo foi apresentado à população de Maringá em um momento de extrema desconfiança por parte do eleitor sobre os políticos e suas formas de gerir o dinheiro público. Conforme EMAR 7, o escândalo com desvio de verbas públicas por parte de ex-mandatários do município gerou desconfiança a respeito da proposta de participação popular. Com a mudança de gestão, o prefeito passou a frequentar todas as plenárias de lançamento do Orçamento Participativo nos bairros, e isso possibilitou que, rapidamente, a população percebesse que poderia ser um agente de transformação daquela realidade, para algo muito melhor.

Para EMAR 1, a passagem do Orçamento Participativo deixou em Maringá marcas que jamais serão apagadas, as assembleias, as plenárias das microrregiões, as plenárias temáticas, as reuniões dos delegados e conselheiros, as assembleias gerais, dinâmicas de um movimento que possibilitou o surgimento de inúmeras lideranças e o fortalecimento de outras tantas que passaram atuar de uma forma mais perseverante na defesa de uma democracia participativa, que amplie as conquistas coletivas e tenha sob controle a atuação do poder público. Que esse modelo de participação democrática continue contribuindo para reduzir os terrenos vazios à espera de valorização em decorrência da construção de infraestrutura urbana e equipamentos públicos e privados, e que através de um processo de justiça espacial, evite que se aumente ainda mais a possibilidade de extração da mais-valia fundiária.

A possibilidade de compartilhamento de poder com o Estado trouxe muitos participantes para as assembleias e plenárias temáticas do OP, principalmente nos anos de 2001 e 2002. No primeiro ano de funcionamento do OP, 2001, 4.721 pessoas participaram das plenárias e assembleias temáticas do OP, e em 2002, o número foi

menor, mas também foi significativo, 4.042 pessoas participaram. Nos anos seguintes, 2003 e 2004 o número de participantes caiu para próximo de 1.000 (2003) e 1092 (2004), conforme está demonstrado no Quadro 15.

QUADRO 15 - NÚMERO DE PARTICIPANTES INSCRITOS NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MARINGÁ ENTRE 2001 E 2004

ANO	PARTICIPANTES INSCRITOS	QUANTIDADE DE ASSEMBLEIAS/ PLENÁRIAS	MÉDIA DE PARTICIPANTES
2001	4.721	15	315
2002	4.022	18	225
2003	1.000	13	77
2004	1.092	14	78

FONTE: Relatório do OP – Prefeitura Municipal de Maringá (2004)

No primeiro ano de funcionamento do Orçamento Participativo em Maringá houve grande participação popular, com a expectativa de que suas demandas fossem atendidas. Um dos maiores problemas foi o enfrentamento à escassez de recursos destinados a atender às demandas apresentadas pela população nas assembleias e plenárias temáticas do OP. A proposta do Governo Municipal foi de utilizar até 5% do Orçamento total do município para atender a essas demandas. O endividamento prévio da prefeitura e o comprometimento de grande parte do orçamento com cargos e salários fez com que as prioridades elencadas passassem a ter recursos de verbas já garantidas constitucionalmente, como as de saúde e educação.

O Quadro 16 - Demandas populares com recursos do OP – Temática Saúde, e o Quadro 17 - Demandas populares com recursos do OP – Temática Educação, demonstram que nesse primeiro ano de governo a maior parte dos recursos e investimentos saíram de verbas constitucionalmente definidas. De acordo com Brandão (2003), isso provocou uma certa queda do prestígio do Orçamento Participativo junto a uma parcela significativa da população.

QUADRO 16 - DEMANDAS POPULARES COM RECURSOS DO OP – TEMÁTICA DA SAÚDE

PRIORIDADE	REGIÃO	DEMANDAS DE INFRAESTRUTURA
1ª	2	Construção Da Unidade de Saúde na Microrregião Tuiuti, Champagnat e Itaparica.
2ª	3	Construção da Unidade de Saúde no Vila Nova – Inter Norte.
3ª	1	Construção da Unidade de Saúde na Área Central de Maringá (Condicionado a definição/desapropriação do terreno)
4ª	6	Aquisição de ambulatório móvel para atendimento médico e dentário nas diversas comunidades rurais.
5ª	5	Construção da Unidade de Saúde no Jardim Olímpico
6ª	4	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde do Jardim Industrial.
7ª	2	Construção da Unidade de Saúde no Jardim Alvorada III
8ª	6	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde de Floriano
9ª	3	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde São Silvestre
10ª	5	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde da Vila Esperança
11ª	4	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde do Jardim Universo
12ª	Todas	Investimento em atendimento em todo o Município
13ª	6	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde de Iguatemi
14ª	2	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde do Parigot de Souza
15ª	5	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde do Parque Grevilla III
16ª	Todas	Aquisição de equipamentos para todas as unidades básicas de saúde.
17ª	Todas	Aquisição de Raio X para o NIS III – Zona Norte
18ª	2	Ampliação e reforma da Unidade de Saúde do Jardim Alvorada

FONTE: Adaptado da Prefeitura Municipal de Maringá (2001)

No primeiro ano houve uma preocupação do executivo municipal em mobilizar a população para participar das plenárias do Orçamento Participativo. Panfletos, carros de som e anúncios nos meios de comunicação foram as formas utilizadas para atrair às assembleias o maior número de pessoas possível de cada região. No segundo ano, os representantes dos bairros e das instituições que participavam das assembleias perceberam que poderiam, em votação direta, aprovar as suas demandas em detrimento de outras. As comunidades e instituições passaram elas mesmas a mobilizar seus representantes para votarem nas demandas de seu interesse.

Dessa forma, foram garantidas a ampliação de salas de aulas nos Centros Municipais de Educação Infantil e construções de Centros de Educação Infantil, além de construções e reformas nas Unidades de Saúde, a maioria realizadas em bairros da periferia da cidade. Algumas de suas principais demandas constam dos Quadros 17 e 18, a seguir.

QUADRO 17 - DEMANDAS POPULARES COM RECURSOS DO OP – TEMÁTICA EDUCAÇÃO

PRIORIDADE	REGIÃO	INVESTIMENTO DE SAÚDE
1ª	2	Ampliação de salas do Centro Municipal de Educação Infantil recém construído ao lado da Escola Mariana no Conjunto Itaparica para atender 110 crianças.
2ª	2	Ampliação de salas do Centro Municipal de Educação Infantil no Jardim Oásis ou Novo Oásis para atender 150 crianças.
3ª	4	Construção do Centro Municipal de Educação Infantil Monsenhor Kimura, na Zona 02, para atender 50 crianças.
4ª	4	Ampliação de 2 salas de aula do Centro Municipal de Educação Infantil Monsenhor Kimura, na Zona 02, para atender 50 crianças.
5ª	5	Ampliação de 2 salas de aula do Centro Municipal de Educação Infantil Borba Gato para atender 50 crianças.
6ª	5	Construção do Centro Municipal de Educação Infantil no Parque Laranjeiras/Jardim Paris, para atender 150 crianças.
7ª		Construção do Centro Municipal de Educação Infantil próximo da Escola Midufo no Jardim Quebec, para atender 150 crianças.

FONTE: Adaptado da Prefeitura Municipal de Maringá (2001)

QUADRO 18 - DEMANDAS APROVADAS COM RECURSOS DE PARLAMENTARES – TEMÁTICA DE SAÚDE

PRIORIDADE	REGIÃO	INVESTIMENTO – SAÚDE
1ª	5	Construção de Unidade de Saúde para substituição do Posto de Saúde Ney Braga
2ª	2	Construção de Unidade de Saúde na Região do Requião
3ª	2	Reforma e ampliação do NIS III Terceira Zona Norte
4ª	3	Reforma e ampliação do Posto de Saúde Cidade Alta

FONTE: Adaptado da Prefeitura Municipal de Maringá (2001)

De acordo com Brandão (2003) o passo mais importante dado no Orçamento Participativo de Maringá, nos seus dois primeiros anos, foi o fortalecimento das organizações sociais da cidade. A partir dele a população passou a conhecer melhor o local onde vivia e morava, passou a conhecer melhor a sua própria cidade e os problemas comuns existentes e passaram a ter um projeto comum de cidade. Para esse autor, a população entendeu que vivenciava uma democracia participativa e que, independente da vontade individual, o que fosse votado e aprovado em assembleia era o desejo da maioria, e quem ganhava com isso eram os habitantes da cidade.

Nos dois primeiros anos o Orçamento Participativo foi de fato colocado em prática em Maringá. A partir do terceiro ano, com a introdução do Congresso da Cidade, a proposta que tinha como objetivo discutir um projeto para a cidade provocou uma concentração de esforços e recursos públicos que acabou por suplantar a

importância das assembleias e plenárias do Orçamento Participativo, reduzindo a força política de seus delegados conselheiros. Essa opção realizada pelo executivo municipal acabou por fortalecer o legislativo municipal, que voltou a ter um controle maior sobre os recursos públicos de Maringá.

De acordo com EMAR 5, a perda do grau de importância dos conselheiros e delegados do OP incidiu sobre o Partido dos Trabalhadores, que acabou fragilizado e não conseguiu se eleger para mais um mandato na prefeitura. O gestor que assumiu em seguida, através da Lei Complementar nº 554/2005, alterou a forma de participação da população através do Orçamento Participativo, e também a redação da Lei Complementar nº 376/2001 e das Leis nº 5.620/2001, 6.663/2004 e 6.800/2004. Onde se lia Orçamento Participativo, foi introduzido “Espaço da Cidadania”.

O Orçamento Participativo de Maringá foi uma experiência para uma cidade polo regional, onde se destacou a tentativa da construção de um processo de participação popular para concretizar suas demandas e fiscalizar a aplicação do Orçamento Público, seguindo a linha do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Outra cidade que se estabeleceu como cidade polo de uma região importante do sul do Brasil é Chapecó (SC). Também como Maringá (PR), Chapecó passou por uma experiência do Orçamento Participativo nos moldes da dinâmica utilizada em Porto Alegre (RS). A experiência do OP em Chapecó é tratada no próximo item.

4.5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CHAPECÓ

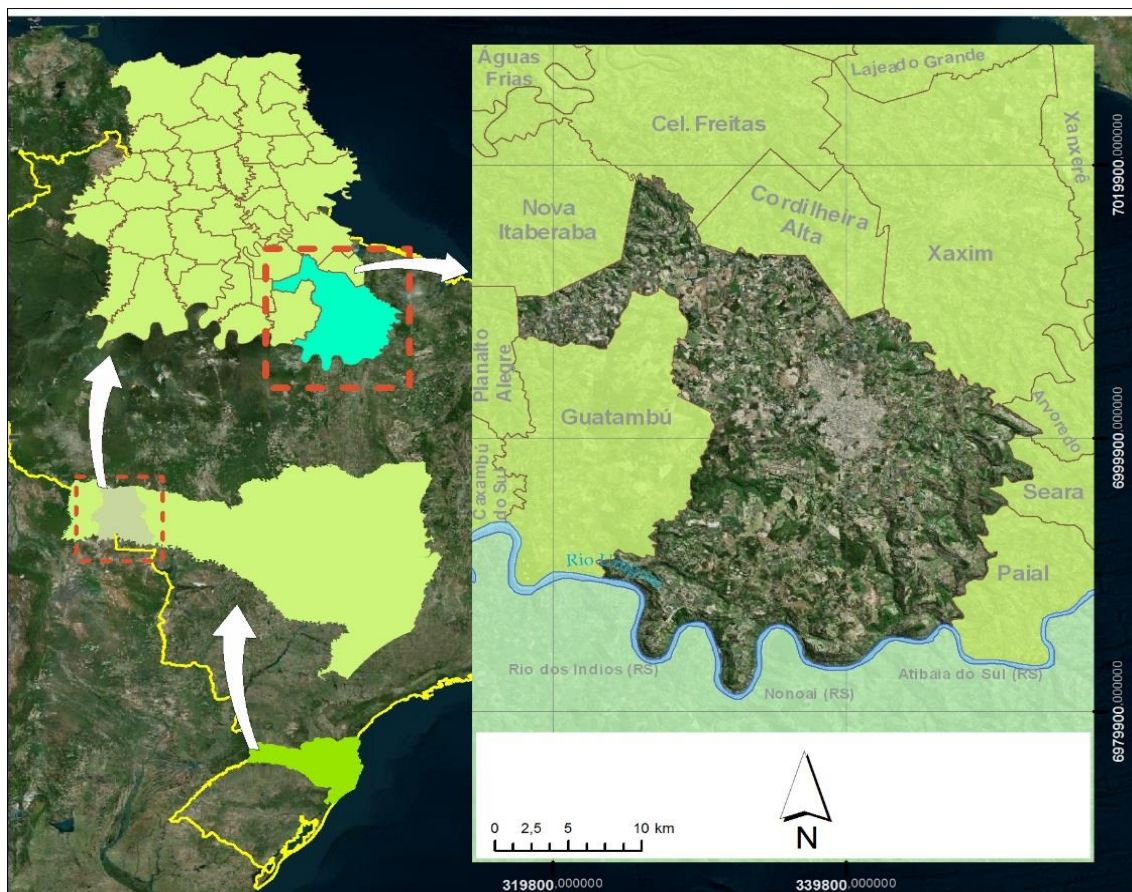
Em 1997, o Partido dos Trabalhadores assumiu a Prefeitura de Chapecó prometendo fazer uma transformação no município, a partir do princípio de transparência e democratização do poder público através do Orçamento Participativo. Durante os 8 anos de gestão popular no município o OP tornou-se o principal instrumento de participação popular e norteador das decisões da Administração Municipal. Conforme Signori et al. (2004, p. 14) “O OP não só provoca uma ampliação e aprimora a democracia representativa, como consolida e radicaliza a democracia participativa”.

Os fatores que desencadearam a implantação do Orçamento Participativo em Chapecó-SC foram motivados pelas alterações no modelo econômico, político e social implementado a partir da década de 1980. Tais mudanças foram dadas pelas implicações do processo de globalização e de internacionalização que afetaram o setor agroindustrial da região, que buscava se inserir no mercado internacionalizado, e sofreu duramente pela perda de competitividade, gerando impactos sociais e ambientais nas escalas urbana e regional, provocados pela concentração e intensidade dessas mesmas dinâmicas produtivas.

Chapecó (SC) é a maior cidade da região Oeste Catarinense e exerce influência regional não só sobre o oeste e meio oeste do Estado de Santa Catarina (SC), mas também sobre o sudoeste do Paraná (PR) e sobre o noroeste do Rio Grande do Sul (RS). O mapa 07 mostra a localização do município de Chapecó. O município foi emancipado em 25 de agosto de 1917; com base em um modelo de colonização e desenvolvimento, acabou por ter nas últimas décadas um crescimento acelerado e sem controle.

A importância dada à área rural do município é estabelecida não apenas pelo número de sua população, 15.402 habitantes (IBGE, 2010), mas pela forte expressão de sua atividade econômica através de seu complexo agroindustrial composto por grandes empresas. Esse complexo tem como uma de suas características, conforme Fujita (2013), a vantagem de manter o produtor sob o seu controle econômico e também ideológico, criando uma relação de dependência, ditando regras de acordo com a necessidade de obtenção de matéria-prima no ritmo e tempo que a empresa objetiva.

MAPA 07 - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ



FONTE: Adaptado de Prefeitura Municipal de Chapecó (2014)

De acordo com Hass *et al.* (2008) até as décadas de 1940 e 1950 a cidade de Chapecó era comandada no estilo do mandonismo dos coronéis nordestinos. A partir da Empresa Colonizadora Bertaso, após a Vila Passos dos Índios (Chapecó) ser transformada em município, foi estabelecido um Plano Diretor do Município, que deixou às margens da cidade os caboclos e indígenas que a habitavam, ficando fora do modelo em xadrez, montando suas casas autoconstruídas em condições muito precárias.

Para Hass *et al.* (2008, p. 2011), “com uma ordenação cartesiana, que possui um traçado urbano xadrez, com avenidas largas, quadras bem definidas, passando para o migrante ou visitante a visão de uma cidade planejada, organizada, que caminha para o desenvolvimento”. Hass *et al.* (2008), ainda destacam que a Empresa Colonizadora procurou manter distante da cidade aqueles que eram considerados

intrusos, como os caboclos e índios. Para mantê-los afastados do xadrez urbano criou loteamentos populares distantes do centro, buscando evitar que surgissem favelas próximas da cidade. Um desses loteamentos foi o São Pedro, para o qual era destinado todo sujeito que não tivesse recursos para adquirir um loteamento no sistema definido em forma de xadrez pela Empresa Colonizadora Bertaso. Para a autora, aqueles que passavam a morar nos loteamentos do São Pedro tinham até 5 anos para pagar; caso não pagassem, eram despejados para um região ainda mais distante.

Com a chegada da Frente Popular ao poder no Município de Chapecó, se instala em 1997 o Orçamento Participativo e, a partir dele, um programa de regularização fundiária objetivando realizar uma inversão de prioridades de 79 anos de investimentos que buscaram favorecer os grandes grupos econômicos e o setor imobiliário. Ao analisar o caso do Orçamento Participativo de Chapecó, Signori et al. (2004), Avritzer (2003) e Rover (2003) destacam o desafio de se implantar um modelo de democracia participativa sobre os bens públicos característicos de região urbana em um município com grande extensão e importância rural. As atividades econômicas do município possuem fortes relações com a área rural: 2/3 de sua economia têm como base a agropecuária, o setor secundário tem a maior parte de suas indústrias baseadas em produtos do agronegócio e o setor terciário também possui forte dependência relacionada à agricultura. Avritzer (2003) coloca em dúvida se um programa tipicamente urbano conseguiria repetir o êxito obtido em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte em um município com forte expressão econômica e política do agronegócio.

Fujita (2013), Signori et al. (2004) e Rover (2003) destacam o poder de mobilização das organizações sociais estabelecidas no município, como responsáveis pelas eleições em dois mandatos consecutivos do Partido dos Trabalhadores e pela implantação do Orçamento Participativo. A partir de uma tradição histórica de reivindicações e lutas dos movimentos sociais urbanos, dos quais merecem destaques a Central Única dos Trabalhadores (CUT), os sindicatos urbanos, as associações de moradores de bairros e os demais movimentos sociais e organizações rurais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos

por Barragens (MAB), os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, o Movimento das Mulheres Agricultoras e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas à Igreja Católica, foram incisivos em se posicionarem contrários às mudanças estruturais provocadas por um modelo econômico e político perverso, apresentando como forma de superação da crise um Orçamento Participativo híbrido entre o rural e o urbano em Chapecó. Para EC1³⁰, os movimentos sociais urbanos de Chapecó, tiveram sua luta intensificada entre os anos de 1980 e 1990, cujas principais bandeiras eram por melhores condições de moradia e emprego. Em 1983, foi fundada a União das Associações de Moradores de Chapecó (UNICHAP), que desempenhou um importante papel na organização dos bairros da periferia da cidade e na mobilização dos desempregados.

Na segunda metade da década de 1980 perdeu parte de sua força, que foi retomada no início dos anos de 1990, na luta pela regularização fundiária das áreas de ocupações do município. O entrevistado afirma que em 1997 a UNICHAP se empenhou na proposição de uma participação democrática na gestão dos recursos públicos. O Orçamento Participativo, uma reivindicação antiga das Associações de Moradores e dos demais movimentos sociais da cidade, se tornou realidade em Chapecó com a chegada da Frente Popular ao poder. O Quadro 19, traz a coligação da Frente Popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores responsável pela colocação em prática do OP em Chapecó.

QUADRO 19 – GESTÃO DOS PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA EM CHAPECÓ -SC – 1997 A 2004

GESTÃO	PREFEITO	VICE PREFEITO	COLIGAÇÃO
1997 -2001	José Fritsch – PT	Pedro Nemésio da Silva - PPS	PT/ PCdoB/PSB
2001- 2002	Jose Fritsch – PT*	Pedro Uczai - PT	PT/PSB/PCdoB/PAN
2002 - 2004	Pedro Uczai – PT		

FONTE: TRE (2016)

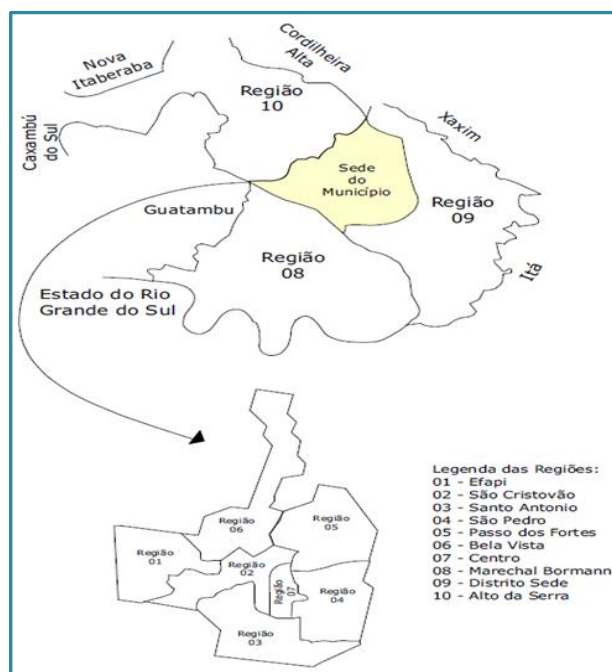
*Renunciou em 05/04/2002 para concorrer a Governador do Estado de Santa Catarina.

³⁰ EC 1 –Entrevistado 1 de Chapecó: Ex- Presidente da União das Associações de Moradores de Chapecó - UNICHAPE.

Com uma população majoritariamente urbana, Chapecó possui 8,39% de sua população na área rural, de um total de 183.561 habitantes, com uma densidade demográfica de 626,060 hab./km² (IBGE, 2010). A metodologia utilizada no Orçamento Participativo de Chapecó, apesar de algumas adaptações, levando em consideração o setor rural, difere muito pouco da aplicada por Porto Alegre. O primeiro passo foi dividir o município em 10 regiões administrativas do OP, sendo que as regiões do Efapi, São Cristóvão, Santo Antônio, São Pedro, Passo dos Fortes, Bela Vista e Centro são as regiões situadas na zona urbana e, Marechal Bormann, Distrito Sede e Alto da Serra são as regiões localizados na área rural.

Para Rover (2003) a importância dada ao setor rural na definição da peça orçamentária representa a percepção por parte do poder público municipal de que esse setor envolve muito mais do que um espaço de produção agrícola, mas também um espaço que contempla outros que devem ser levados em conta na hora de discutir a aplicação dos recursos do município. A Figura 08, permite visualizar a divisão Regional do Orçamento Participativo em Chapecó.

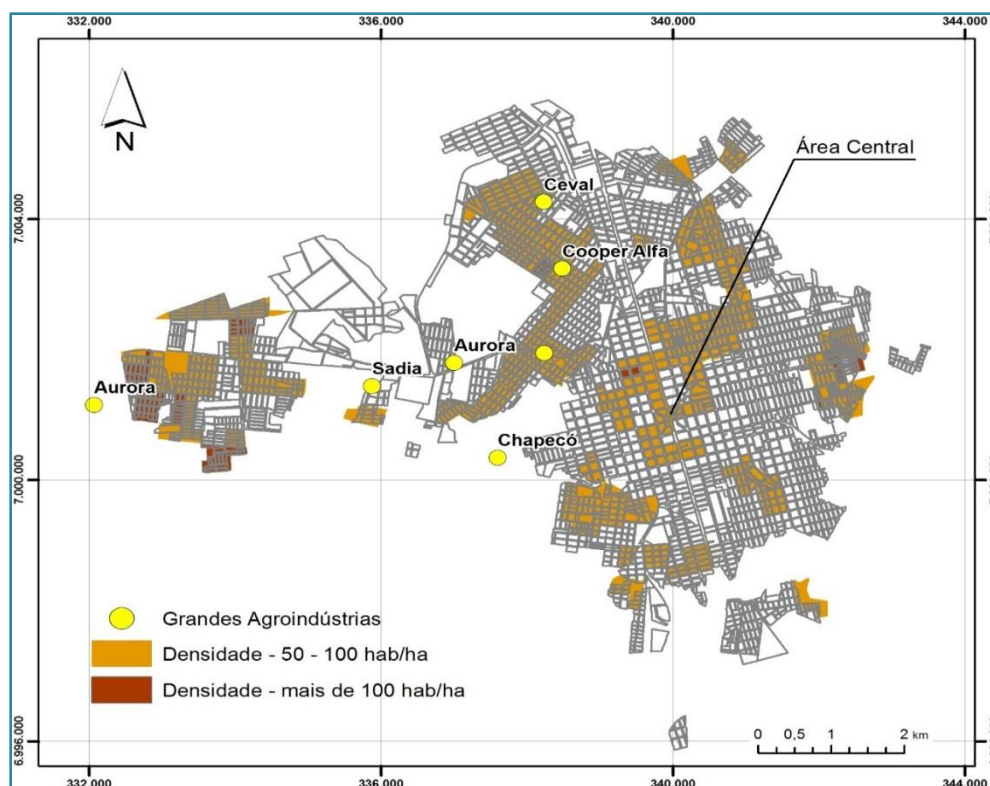
FIGURA 08 – DIVISÃO REGIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CHAPECÓ – SC



Fonte: Rover (2003)

Para Fujita (2013), a área urbana de Chapecó-SC obteve um crescimento populacional causado pela busca por emprego e expansão do êxodo das áreas rurais. As consequências do abrupto adensamento do espaço urbano começaram a surgir uma vez que o município não possuía condições para viabilizar e prover a cidade na mesma rapidez com que o seu núcleo urbano se consolidava, além do fato de que, nesta época, não era preocupação corrente dos poderes públicos o enfrentamento da exclusão social. Para a autora, a desigualdade socioespacial já se fazia evidente na paisagem da cidade, com a formação de bairros pobres sem infraestrutura, assentamentos precários e a inserção de populações excluídas em guetos que carregam até hoje o estigma da exclusão. O Orçamento Participativo surgiu como um instrumento de superação dessa crise. O Mapa 08, destaca as maiores concentrações populacionais e a localização das grandes agroindústrias de Chapecó – IBGE, em 2010.

MAPA 08 - MAIORES CONCENTRAÇÕES POPULACIONAIS E LOCALIZAÇÃO DAS GRANDES AGROINDÚSTRIAS EM CHAPECÓ IBGE, 2010.



FONTE: Adaptado de Prefeitura Municipal de Chapecó-SC.

Para Signori (2004), a primeira fase do Orçamento Participativo iniciava-se com a prestação de contas nas assembleias, que eram realizadas em cada uma das dez regiões do OP estabelecidas. Nestas, também eram apresentadas a situação orçamentária do município e como as obras e serviços foram executadas. Caso houvesse alguma prioridade que não tivesse sido realizada, também eram dadas explicações e reforçavam-se os compromissos de realizá-las. Na segunda fase eram realizadas as plenárias nos bairros, loteamentos urbanos e comunidades da área rural.

Dentre os temas trabalhados nessas reuniões estavam: formação política, orçamento público, responsabilidades do governo e da comunidade, e política fiscal. Além disso, os participantes indicavam três prioridades e depois eram eleitos os delegados (na proporção de um para cada dez participantes). Nessa fase, cada comunidade apontava as três áreas prioritárias, que depois eram somadas com as áreas apontadas pelas outras comunidades da região.

O resultado das escolhas das prioridades pelas regiões do OP podem ser observadas no Quadro 20. É possível perceber que, na hierarquização das prioridades, para 1999, os critérios foram: 1ª. Educação e Cultura = 16 pontos, 2ª. Saúde = 15 pontos, 3ª. Agricultura e Abastecimento = 7 pontos, 5ª. Habitação e Regularização Fundiária = 1 ponto. Além disso, cada comunidade também escolhia uma obra prioritária que beneficiasse toda a população do município.

Havia também a escolha das prioridades municipais, em uma dessas importantes votações, conforme Signori et al. (2004, p.18), “a população de Chapecó elegeu a construção do Hospital Materno Infantil como prioridade do município, e em segundo lugar a construção do mercado público”. Na terceira fase do Orçamento Participativo aconteciam as Assembleias Regionais e as Plenárias Temáticas que definiam as prioridades das regiões e das temáticas, e nas quais eram eleitos os conselheiros. Nos primeiros anos do OP eram eleitos dois delegados por região e mais dois por temáticas. Para EC 2³¹, mais tarde, passaram a ser quatro por região e mais quatro por temáticas. As assembleias eram abertas à participação de todos os moradores.

³¹ EC 2 – Entrevistado 2 - Membro da Coordenação do Orçamento Participativo no período (1997 – 2004).

QUADRO 20 – PRIORIDADES DEFINIDAS PELAS REGIÕES (PONTUAÇÃO POR ÁREA)

REGIÃO	PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	SAÚDE	EDUCAÇÃO E CULTURA	HABITAÇÃO E REGULAÇÃO FUNDIÁRIA	ESPORTE E LAZER	ASSISTÊNCIA SOCIAL	MEIO AMBIENTE E EMBELEZAMENTO DA CIDADE	AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
Efapi	1	2	3					
São Cristóvão	1	2	3					
Santo Antônio	1	2	1					
São Pedro	1	2	3					
Passo dos Fortes	2		3	1				
Bela Vista	1	2	3					
Centro								
Mal. Bormann	1	2						3
Distrito Sede	3	2						1
Alto da Serra	2	1						3
TOTAL	10	9	21	1				7

FONTE: Adaptado de Prefeitura Municipal de Chapecó - SC

Para o entrevistado, confirmado por Signori et al. (2004), as assembleias temáticas tinham nove temas: 1) Saúde; 2) Educação; 3) Pavimentação e drenagem; 4) Agricultura e abastecimento; 5) Esporte, cultura e lazer; 6) Assistência Social; 7) Habitação e regularização fundiária; 8) Transporte e trânsito; e 9) Meio ambiente e embelezamento da cidade.

QUADRO 21 – CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES DO ORÇAMENTO DE CHAPECÓ

PRIORIDADES DA REGIÃO	PONTUAÇÃO
1ª. Prioridade	3 pontos
2ª. Prioridade	2 pontos
3ª. Prioridade	1 ponto
Carência de Serviço ou Infraestrutura	Pontuação
Até 25% de carência	1 ponto
De 26% a 50%	2 pontos
De 51% a 75%	3 pontos
De 76% ou mais	4 pontos
População Total	Pontuação
Até 7.000 habitantes	1 ponto
De 7001 a 14.000 habitantes	2 pontos
De 14.001 a 21.000	3 pontos
Mais de 21.000 habitantes	4 pontos

FONTE: PMC (2002)

No transcorrer das assembleias aconteciam os fóruns de delegados e dos Conselheiros do OP, que tinham como objetivo escolher, dentre os critérios estabelecidos pelo Orçamento Participativo de Chapecó, as prioridades de cada região, conforme o Quadro 21. De acordo com Signori et al. (2004, p.16) “em média eram realizadas 120 reuniões a cada ano”.

Para EC 3³², a construção do Hospital Materno Infantil e a construção do Mercado Público Municipal foram duas grandes obras que transformaram Chapecó. Para esse entrevistado, o Mercado Público possibilitou a existência de um espaço dentro da cidade para o pequeno produtor rural expor e vender seus produtos. Além disso, o espaço se tornou um ambiente de encontros e de organização dos produtores rurais do município. Ainda hoje, o Mercado guarda algumas de suas características do período do Orçamento Participativo.

Dada a sua característica majoritariamente urbana – com uma forte presença econômica, política e social do setor rural – o Orçamento Participativo de Chapecó ganhou contornos próprios, principalmente levando em conta outras formas de participação como mecanismos de definição das políticas públicas locais. Sempre com o papel de mobilização, de organização das políticas sociais locais, o Orçamento Participativo foi utilizado como uma metodologia de planejamento da organização dos recursos públicos anuais articulando a aplicação do Orçamento juntamente com outras políticas locais. Uma das mais expressivas contribuições para o desenvolvimento e aplicação dos recursos foi obtida através de ampla mobilização da população que elegeu os representantes para os conselhos populares, os fóruns de representantes e debates sobre a gestão do OP. De acordo com EC 3, na área rural do Município de Chapecó, destacou-se a participação cidadã no processo de elaboração do planejamento estratégico do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

O Orçamento Participativo se transformou em um importante instrumento de participação popular e justiça espacial através de um modelo distributivista dos recursos municipais. Para EC 4³³, através dos diferentes interesses, se estabeleceram

³² EC 3 – Entrevistado 3 de Chapecó: Agricultor Familiar e morador da Zona Rural de Chapecó, participante do Orçamento Participativo de sua Região.

³³ EC 4 – Entrevistado 4 de Chapecó: Gestor do Orçamento Participativo durante os dois governos do PT (1997 a 2004).

conflitos sobre o destino dos recursos gerados pelo município entre aqueles que necessitavam mais e que ainda não haviam sido atendidos pelos serviços e obras públicas e aqueles que sempre tiveram o privilégio de ter suas demandas atendidas e ficaram com a maior parte das receitas obtidas pelo município.

O OP tornou possível à população o encontro para debater seus problemas, apresentar demandas e se sentir participante: ouvir os pareceres técnicos, os pareceres políticos e se posicionar sobre qual seria o melhor caminho para o atendimento de suas demandas. As assembleias nas regiões e os encontros nas comunidades se tornaram formas de empoderamento da população, que se sentiu participante. Para Rover (2003) ocorreram muitas dificuldades na implantação do Orçamento Participativo, devido ao enfrentamento com as políticas tradicionais locais, e ao clientelismo realizado dentro de quatro paredes entre algumas lideranças comunitárias e o prefeito. Porém, as trocas de experiências, a formação de lideranças e abertura à participação popular foram os pontos mais importantes do Orçamento Participativo em Chapecó-SC.

Para EC 5³⁴, até o surgimento do Orçamento Participativo a forma tradicional de se pedir, implorar aos políticos, era a única maneira de talvez conseguir uma obra ou serviço da prefeitura. O OP em Chapecó proporcionou uma aproximação entre o poder público e a população, com a possibilidade de discutir as diferentes percepções sobre o que cada um pensava em relação à cidade, ao desenvolvimento, ao crescimento econômico. Nele, um membro da população mais pobre, anteriormente excluído de qualquer processo de participação, pode ser ouvido, participar, dar opinião, escolher as suas demandas e ser votado como delegado ou Conselheiro nas Assembleias. Através do Orçamento Participativo foi possível também realizar, conforme Signori et al. (2004, p. 19) “a distribuição solidária e mais justa da aplicação dos recursos, transformando a forma tradicional de governar (ampliando horizontes, das formas de governar) superando o individualismo e priorizando os mais necessitados”.

³⁴ EC 5 – Entrevistado 5 de Chapecó: Parlamentar do município e ex-integrante do Conselho do Orçamento Participativo do Município de Chapecó.

De acordo com EC 2, o OP foi um grande mobilizador da população e propulsor do associativismo e da organização popular. Muitas comunidades do interior perceberam que, através da sua organização e mobilização, obteriam maiores benefícios para suas comunidades. Havia em 2000, cerca de 62 associações de moradores e comunidades do interior de Chapecó inscritas cadastradas no OP; dessas, 45 estavam ligadas à União das Associações de Moradores de Chapecó. Para o entrevistado, esse processo de radicalização da democracia através do Orçamento Participativo possibilitou à população excluída tornar-se sujeito de transformação de sua própria realidade, do bairro ou comunidade onde mora e de seu município. Além de ser um instrumento de democracia participativa o OP foi também uma sala de aula de política, economia, gestão pública e de solidariedade, o que facilitou o surgimento de muitas lideranças que até hoje estão atuando em meio à política local, estadual ou nacional.

Para EC 1, sendo uma cidade polo, Chapecó concentra as principais empresas de serviços, de comércio e de indústria. As grandes empresas de comunicação e os principais programas produzidos por essas empresas são ouvidos, vistos e lidos na região em uma escala de grande abrangência. Por isso, muitos gestores municipais da região oeste catarinense passaram a implantar o OP baseados na experiência de Chapecó. Coronel Feliciano, Coronel Freitas, Concórdia, Campo Erê e São Miguel do Oeste são algumas das cidades que implementaram a experiência do Orçamento Participativo.

Para EC 5, a experiência de estimular o exercício da democracia e da participação, da transparência, de valorização do ser humano, de preservação do patrimônio público e de melhoria na qualidade de vida da população foi uma alavanca para a realização de muitas obras que modificaram o espaço da cidade e do campo; mesmo sem ter um governo federal e um governo estadual que comungasse dos mesmos objetivos da proposta do Orçamento Participativo, pois eram partidos que se apresentavam como oposição à Frente Popular que administrava o município. Mesmo assim, com recursos limitados, diversos programas foram implementados, fugindo, conforme Signori et al. (2004, p.182) “das práticas da política tradicional, centralizadora do poder e que se destina à reprodução da própria estrutura política e social”.

O Orçamento Participativo, desde que havia sido implantado em 1997, vinha sendo utilizado como um instrumento de planejamento de aplicação dos recursos públicos dentro de uma dinâmica de prestação de contas, de levantar as prioridades em cada bairro, eleições de delegados e conselheiros, aprovações e, no ano seguinte, execução daquilo que havia sido decidido, com acompanhamento e fiscalização dos conselheiros e da população. Havia a necessidade de se fazer, nos mesmos moldes do OP, um planejamento a médio e longo prazo. A solução apontada para isso foi a realização de um congresso que pensasse o crescimento da cidade com todos os seus problemas. O I Congresso de Chapecó é discutido no próximo item.

4.5.1 O I Congresso da Cidade Chapecó

De acordo com Uczai (2004) a realização do “Congresso da Cidade: planejando o futuro de Chapecó”, em 2001, representou um grande avanço, tornando-se um marco para as transformações que o município necessitava. O crescimento desordenado com a elevação da desigualdade territorial, fomentado pela especulação imobiliária, com acentuada quantidade de vazios urbanos, baixa densidade demográfica, ocupações de áreas ambientalmente degradáveis, e uma cidade injusta, foram alguns dos argumentos necessários para que mais de 6.300 pessoas representando os moradores e os diversos setores da sociedade, dentre órgãos representativos de classe, instituições públicas, universidades, igrejas se envolvessem diretamente em um processo de democracia participativa para pensar e propor um projeto de desenvolvimento sustentável para Chapecó para os próximos 20 anos.

No entendimento de EC 6³⁵, o Congresso da Cidade foi uma experiência pioneira, de mobilização e participação social, em todo o Estado de Santa Catarina; teve uma coordenação composta por 17 membros representando a sociedade civil e 12 representando o poder público municipal. Durante o Congresso aprovaram a metodologia e os eixos temáticos a serem debatidos para a elaboração do plano de

³⁵ EC 6 – Entrevistado 6 de Chapecó: Importante membro do poder executivo de Chapecó no período (1997 – 2004).

desenvolvimento. Para que houvesse o maior envolvimento possível da população chapecoense se decidiu por um processo intensivo de encontros, plenárias e debates que se estendeu entre junho e novembro de 2001. Durante esse período, a partir de um assessoramento de especialistas e técnicos, foram estabelecidos e discutidos os seguintes eixos temáticos: Desenvolvimento Urbano, Uso do Solo Urbano, Transporte e Trânsito, Meio Ambiente.

Para EC 6, a realização da Assembleia Geral do Congresso da Cidade definiu como instâncias intermediárias as Assembleias Temáticas ou Regionais, instâncias de discussão e aprofundamento sobre os eixos temáticos, para as quais escolheram seus delegados na proporção de 1 para cada dez pessoas presentes. Para essa entrevistada, as assembleias foram coordenadas pelos grupos de trabalho. Os Grupos de Trabalho, compostos por uma coordenação paritária entre governo e sociedade civil, tinham como papel coordenar os debates e sistematizar as diretrizes debatidas e definidas pelas Assembleias e Plenárias Temáticas, além de motivar a população à participação. Como destaque, o Conselho da Cidade, composto por 29 membros (sendo 12 representantes do governo e 17 representantes da sociedade civil), foi o responsável pela construção e coordenação da organização do Congresso da Cidade.

De acordo com EC 6, construído através de debates e discussões em várias etapas, o Congresso da Cidade ocorreu com a participação de 130 entidades, que discutiram, formularam propostas, diretrizes e ações através da realização de 119 assembleias regionais ou de Plenárias Temáticas, que ocorreram de agosto a outubro de 2004. As Assembleias Regionais, Temáticas ou por Categorias, tiveram até o dia 3 de dezembro de 2001 para apreciar e aprovarem as diretrizes, depois encaminhadas para a Assembleia Geral. Participaram dessas assembleias 6.300 pessoas que elegeram 630 delegados para a Assembleia Geral. A Assembleia Geral, instância máxima do Congresso da Cidade, conforme EC 6, foi realizada na primeira quinzena de dezembro de 2001, da qual participaram os delegados (com direito a voz e voto), convidados (com direito somente a voz) e observadores (sem direito a voz e nem voto) e onde foram aprovadas 274 diretrizes e ações prioritárias para os 20 anos seguintes do município.

Para Fujita (2013), o Congresso da Cidade foi realizado concomitantemente com o Estatuto da Cidade e trouxe algumas inovações ao processo de participação popular na discussão de um novo plano de desenvolvimento para o município, com o envolvimento de segmentos importantes da população e o acesso a grande quantidade de documentos que possibilitaram a definição de linhas e diretrizes gerais para compreender melhor o território; contou com apoio fundamental do assessoramento técnico de integrantes da Prefeitura de Porto Alegre, de técnicos experientes do Movimento Nacional de Reforma Urbana que, aliados à vontade política local e à participação da população, deram os passos para a elaboração do Plano Diretor de Chapecó, abordado no próximo item.

4.5.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó

A partir do Decreto nº 8.850, de 02 de janeiro de 2001, foi instituído o Congresso da Cidade. Um dos grandes objetivos do Congresso da Cidade foi combater o processo de exclusão social, propiciado por um crescimento urbano desordenado, fundamentado em uma legislação urbanística voltada para atender o mercado imobiliário. Pois, o Município de Chapecó é marcado, conforme Negri e Andrade (2004, p.204) “pela segregação socioespacial, separando os bairros por extrato social, as áreas irregulares, bairros operários de bairros nobres da classe média alta, fortalecendo o processo de exclusão socioeconômico territorial”.

Por isso a necessidade imediata da elaboração de um novo Plano Diretor de Chapecó. De acordo com Monteiro e Gusatti (2004) a necessidade de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC) surgiu do Congresso da Cidade, que teve ampla participação popular na discussão de temas que se tornaram eixos para a elaboração do PDDTC, como: o uso do solo, o transporte e trânsito e o meio ambiente. Um dos balizadores do Plano estava centrado no Programa de Regularização Fundiária do Município, que tinha como objetivo proporcionar o acesso à terra e à moradia como direitos fundamentais do ser humano; integração das políticas públicas garantindo a sustentabilidade dos projetos habitacionais; população decidindo sobre a gestão da política de habitação e regularização fundiária, e garantia

da função social da propriedade e da cidade. A partir de junho de 1998 foi implantado o Plano de Regularização Fundiária e Urbanização que, com a contribuição do OP, tornou possível à participação popular romper com o clientelismo e o favorecimento na acessibilidade dos recursos públicos.

O Conselho de Habitação Municipal e a Secretaria Municipal de Assistência Social possuíam a responsabilidade de implementar as demandas, os projetos e programas de moradia através da captação, administração e investimentos proporcionados pelo Fundo Municipal de Habitação Popular. Para Negri e Andrade (2004) “o controle social se dá a partir dos espaços de construção e consolidação da participação popular”.

De acordo com EC 6, Chapecó – que sempre se prestou ao favorecimento do mercado imobiliário e do grande capital, contando com recursos públicos para isso, através de inversões de prioridades – no Congresso da Cidade passou a ter na política de habitação sua consolidação a partir de quatro programas: Programa de Regularização Fundiária; Programa de Loteamentos Populares/Reassentamentos; Programa de Conjuntos Habitacionais e Programa de Melhorias Habitacionais. Esses Programas tinham como objetivo consolidar as ocupações com mais de 5 anos através da cessão de lotes populares com infraestrutura básica, urbanizados e com acesso aos serviços públicos. Além de buscar garantir a titularidade da terra, incluir as famílias em programas de geração de emprego e renda do município e proporcionar os materiais de construção necessários para melhorar as condições de moradias da população.

Durante o período em que o OP foi colocado em prática em Chapecó foram concluídos 32 Projetos Habitacionais, incluindo 4.011 famílias, somente no período de janeiro de 2001 a outubro de 2004. De acordo com Negri e Andrade (2004, p.212), “o município de Chapecó, através da Secretaria de Assistência Social e Habitação-Departamento de Habitação, já incluiu 3.233 famílias na política habitacional, quer seja em projetos concluídos ou em projetos em execução”.

Os avanços alcançados a partir do Orçamento Participativo através de uma construção coletiva buscaram melhorar a qualidade de vida da população e dar dignidade aos moradores dos bairros mais pobres, como o do Loteamento Vila Betinho que, de acordo com Andrade e Seabra (2004), recebeu o Prêmio Nacional de Melhores

Práticas da Caixa Econômica Federal (CEF de 2001) por melhorar a qualidade de vida de 100 famílias que há mais de 25 anos habitavam a favela conhecida como baixada do Maria Goretti, realocando-os para o Loteamento Vila Betinho, com habitações saudáveis e seguras, com toda infraestrutura básica, construídas em sistema de mutirão e inscrição das famílias em programas municipais de inclusão social e geração de trabalho e renda.

Signori et al. (2004) relatam as transformações realizadas na região Bela Vista, formada por oito comunidades sempre marcadas pela exclusão social e territorial, marginalizadas em relação ao direito à cidade. Após percorrerem todas as comunidades da Região, os conselheiros do OP da região perceberam que a Vila Rica necessitava de infraestrutura e regularização fundiária dadas as condições precárias em que viviam os seus habitantes. Os Conselheiros decidiram propor e aprovaram na Assembleia do OP que as prioridades fossem a regularização fundiária, o fornecimento de infraestrutura básica, a construção de escola, atendimento à saúde, áreas para esporte e lazer, obras e serviços que proporcionaram dignidade aos moradores daquela vila, em uma inversão de prioridades que garantisse àquela população justiça espacial.

No entendimento de EC 7³⁶ a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC) teve seu primeiro impulso no Congresso da Cidade, em 2001. Para que as decisões fossem tomadas em cima de uma realidade mais próxima possível, definiu-se pela realização de dois diagnósticos: um técnico e um social. Os dois diagnósticos foram realizados entre maio de 2001 a outubro de 2003. Os diagnósticos realizados apontaram que havia um desenvolvimento desigual entre os bairros, concentração de atividades na área central e indicações de miserabilidade na região próxima ao rio Uruguai.

Para o entrevistado, os Planos Diretores anteriores contribuíram para a acentuação da desigualdade social. Desde 1922, o traçado em xadrez vem trazendo danos ambientais irreversíveis para o município. Para ele, a dificuldade do acesso à terra, conforme os diagnósticos, apontou a existência de ocupações irregulares e mais

³⁶ EC 7 – Entrevistada 7 de Chapecó: Parlamentar e integrante dos movimentos sociais no período da gestão (1997-2004).

de 765 hectares de vazios urbanos. Dessa forma, a política habitacional deve ser utilizada estrategicamente para promoção do desenvolvimento ambientalmente sustentável, e não para garantir interesses de grupos dominantes.

Nas palavras de Monteiro e Gusatti (2004) o diagnóstico social foi construído de forma participativa e horizontal, em processo de aprendizado mútuo entre todos os participantes, e foi dividido em seis fases: Congresso da Cidade; Fase Microrregional e em núcleos de entidades; Fase Regional; Seminário Estadual Cidades do Futuro; e Oficinas Temáticas. Conforme os autores, o relatório do diagnóstico social foi extenso dado o elevado número de pessoas que contribuíram diretamente para a sua realização: mais de 10.100 pessoas em uma população total do município, em 2004, de 170.000 habitantes.

Os resultados apontados pelo diagnóstico social foram: necessidade de descentralização do emprego e da infraestrutura urbana; proteção das áreas de agricultura familiar; implantação de áreas de lazer nos bairros; proteção dos mananciais de captação de água; reestruturação dos bairros e distritos municipais; e integração do transporte coletivo e a acessibilidade a todas as regiões do município. Os diagnósticos, aliados ao que está estabelecido no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os dispositivos da política urbana e das funções sociais da cidade e da propriedade, de acordo com Menegassi et al. (2004, p.374) “indicam a necessidade de reformulação do antigo plano diretor visando a incorporação das diretrizes de política urbana previstos na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades”.

EC 8³⁷ critica a ampliação da decisão do Orçamento Participativo para a população e destaca a redução da participação no processo decisório. Para ele, os técnicos eram ouvidos, mas suas opiniões eram relegadas a segundo plano quando a população pretendia outra coisa. No entendimento desse entrevistado as muitas reuniões estabelecidas para o planejamento com a participação popular levavam os munícipes a acreditarem que o objetivo principal dessas reuniões era para marcar outra reunião. Outra crítica, apresentada pelo setor imobiliário e pelo Sindicato da

³⁷ EC 8 – Entrevistado 8 de Chapecó: Engenheiro Agrônomo e Técnico Agrícola da Prefeitura Municipal durante o processo do Orçamento Participativo.

Construção Civil (SINDUSCON), era a de que “o desenho institucional participativo do Congresso da Cidade e do Plano Diretor, já veio formatado pelo governo, com o objetivo de privilegiar as ações e os atores do campo popular” (HASS et al., 2008, p.2015).

Para Hass et al. (2008), houve todo um esforço do poder público municipal em trazer para o debate do Plano Diretor todos os segmentos da sociedade, dentro de um ambiente de compartilhamento de experiências e saberes no planejamento e na construção democrática de um plano comum a todos os munícipes. Porém, alguns setores da sociedade se negaram a participar dessa construção, como o setor imobiliário, as associações de engenheiros e arquitetos e das empresas de construção civil. Para a autora, o fato desses setores não participarem da elaboração do Plano Diretor, apesar da insistência do poder público municipal, está relacionado ao poder da decisão técnica sem dar ouvidos ao que pensa a população, sobre o direito que ela tem à cidade e como ela quer e deve usufruir desse direito.

A aprovação do Plano Diretor de Chapecó levou ao reconhecimento da cidade informal, incorporando-a à estrutura do município, garantindo a qualidade de vida aos moradores através da regularização fundiária e da execução de obras de infraestrutura e de serviços que possibilitem aos mesmos serem reconhecidos e se reconhecerem enquanto cidadãos pertencentes à cidade. Para Menegassi et al. (2004) o Plano Diretor é um projeto de toda cidade, que não impõe barreiras e paredes para impedir o crescimento, mas instala as janelas para que o futuro seja avistado e as portas para que qualquer habitante da cidade possa atravessar o limite entre a cidade real e a cidade possível, pois foi construído por mais de 130 entidades, representadas por 30 conselheiros, mobilizando mais de 3.800 pessoas em 72 reuniões, 26 oficinas, um seminário, um congresso, de onde saíram 398 delegados que decidiram o futuro da cidade.

Hass et al. (2008) destacam que, após assumir outra gestão no governo municipal (liderada pela coligação PP/PFL), houve um processo de desconstrução do Orçamento Participativo e sua forma democrática de promover a inclusão social. O poder das decisões sobre a aplicação dos recursos públicos voltou novamente às mãos do legislativo e das grandes incorporadoras do mercado imobiliário. A população

passou a ser orientada a procurar o seu vereador para garantir de forma indireta os benefícios que almejava para a sua região ou bairro. Para essas autoras, as políticas habitacionais e de regularização fundiária deixaram de ser prioridades para a coligação PP/PFL. Assim, a “cidade informal voltou a ser um depósito de “massa sobranete” (HASS et al., 2008, p. 209).

De acordo com EC 6, em 2014, um novo Plano Diretor de Chapecó foi aprovado, mas as diretrizes fundamentais construídas através do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (PDDTC), assim como a concepção de gestão consolidada pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, estão presentes. Além dos 34 bairros antes existentes – São Cristóvão, Efapi, Chapecó (demais setores), Centro, Passo dos Fortes, Presidente Médici, Alvorada, Bela Vista, Santo Antônio, Líder, Cristo Rei, Esplanada, Santa Maria, Jardim Itália, Universitário, Palmital, Maria Goretti, Parque das Palmeiras, Jardim América, Seminário, Bom Pastor, Engenho Braun e Saic – o plano diretor aprovado em 2014 criou mais 16 bairros em Chapecó, passando o município a ter 50 bairros. São eles: Água Santa, Dom Gerônimo, Bom Retiro, Desbravador, Lajeado, Jardim Europa, São Lucas, Monte Belo, Dom Pascoal, Santos Dumont, Campestre, Progresso, Industrial, Araras, Autódromo e Fronteira Sul. Muitos desses bairros foram criados apenas como loteamentos, à espera de moradores para ocupá-los.

EC 9³⁸, ressalta a importância da experiência de dois mandatos consecutivos do PT no município, mas lamenta o fato de não ter sido dada continuidade ao processo de inclusão social, de participação popular e de justiça espacial nas gestões municipais posteriores a 2004. Para ele, o que se viu foi a busca do apagamento de qualquer relação da cidade com o Orçamento Participativo. Somente a partir de 2015 é que se retoma a participação popular através do “Ouvindo Nosso Bairro”, um programa do atual e reeleito prefeito, muito próximo do que foi o Orçamento Participativo de Chapecó. Essa experiência é abordada no próximo item.

³⁸ EC 9 – Entrevistado 9 de Chapecó: um dos organizadores do OP em Chapecó e ativo militante das Associações de Moradores desde 1980.

4.5.3 Do Orçamento Participativo ao “Ouvindo Nosso Bairro”

Para EC 5, EC 6, EC 7 e EC 10³⁹, foram doze anos de gestões que buscaram acabar com a imagem do orçamento participativo enquanto modelo de administração e gestão dos recursos públicos com eficiência e transparência, e de participação popular em Chapecó. Para esses entrevistados os argumentos contrários, utilizados pela classe dominante local, foram de toda ordem, para tentar fazer a população esquecer que foi protagonista de um modelo de transformação e de inclusão social. O desgaste a partir de uma ofensiva ideológica contra o Orçamento Participativo e contra as bandeiras de inclusão social sempre defendidas fez com que o Partido dos Trabalhadores de Chapecó, nas eleições de 2016, deixasse de fora o OP como sua proposta de governo. Por outro lado o atual prefeito, reeleito para a gestão 2017 a 2020, apresentou como sua proposta de governo um programa de gestão denominado “Ouvindo Nosso Bairro”.

O “Ouvindo Nosso Bairro” é um modelo de participação popular que traz em seu bojo alguns dos instrumentos do Orçamento Participativo. A participação é restrita aos moradores do bairro: somente eles podem apresentar as suas propostas, com voz e voto. Mesmo um parlamentar ou representante de entidades de moradores, se não morar no bairro, não terá direito a voz e voto. Isso foi utilizado nos oito anos de Orçamento Participativo de gestão da Frente Popular, que agora é utilizado como um projeto inovador criado pelo atual gestor. De acordo com o site da Prefeitura Municipal de Chapecó “o programa é a mais nova ferramenta da Administração Municipal que visa fortalecer o contado do Governo Municipal com as pessoas” (PMC, 2016).

Conforme Folha (2016), o “Ouvindo Nosso Bairro – Você conhece, Você decide” é um programa da Prefeitura de Chapecó que consiste na realização de reuniões por todo o município. Essas reuniões ocorrem durante o ano em três etapas, sendo a primeira realizada nos bairros, depois nas comunidades do interior, e por últimos com os diferentes segmentos da sociedade, ocorrendo sempre às terças e quartas-feiras à noite e nas comunidades do interior, aos sábados e domingos, no

³⁹ EC 10 – Entrevistado 10 de Chapecó: Dirigente do Partido dos Trabalhadores e membro do Orçamento Participativo entre 2001 e 2004.

período da manhã. Além de percorrer todos os 50 bairros e as 78 linhas do interior de Chapecó ouvindo os moradores e estabelecendo prioridades, o Programa também destaca que um grupo de “40 líderes comunitários já está formado para participar do cronograma de reuniões do processo de elaboração da Lei Orçamentária do ano do Centenário de Chapecó” (PMC, 2016).

De acordo com o estabelecido no Programa, que teve seu início em 2015, as demandas e prioridades serão debatidas nos encontros do “Ouvindo Nosso Bairro”, e nessas reuniões serão eleitos os conselheiros efetivos e suplentes que comporão o Conselho. Os conselheiros eleitos representarão o bairro, a comunidade ou entidade na construção da peça orçamentária do município juntamente com os técnicos e agentes públicos. Após passar por esse processo de construção coletiva, a proposta orçamentária deverá ser validada em uma grande audiência pública com a participação de todas lideranças comunitárias e entidades representativas do município.

A Prefeitura de Chapecó apresenta o “Ouvindo Nosso Bairro” como o que existe de mais moderno em termos de participação do cidadão na definição dos caminhos que deve seguir a gestão pública, contemplando todos os segmentos da sociedade, desde o trabalhador do campo, o morador do bairro até àquele que vive na cidade, e os empreendedores e produtores que contribuem para o seu desenvolvimento. Nesse programa, “o cidadão terá a possibilidade de ajudar a decidir, sem intermediação, no orçamento municipal, contribuindo com a qualificação das políticas públicas e o bem estar social” (PMC, 2016).

De acordo com Folha (2016), o Programa “Ouvindo Nosso Bairro – Você conhece, Você decide”, construiu o maior projeto de participação popular da história de Chapecó, com a presença permanente da Prefeitura Municipal nos bairros, realizando 72 reuniões, percorrendo todos os bairros do município, o que foi o responsável por eleger Luciano Bulignon (PSB) em uma coligação que reuniu 13 partidos (PSB, PR, DEM, PEN, PMN, PP, PRB, PROS, PSB, PSD, PSDB, PSL, PTB e Solidariedade), com 61,74% dos votos válidos. Devido a esse programa de participação popular “a Prefeitura de Chapecó foi uma das cinco finalistas do Prêmio de Boas Práticas de Gestão Pública, realizado pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), por meio do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG)”.

Os diversos modelos de participação popular analisados nos municípios que foram objetos de estudo desta tese são abordados através de uma síntese comparativa no próximo item.

4.6 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO MECANISMO DE GESTÃO PÚBLICA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE PORTO ALEGRE, CURITIBA, MARINGÁ E CHAPECÓ

Um dos objetivos específicos desta pesquisa foi verificar se o Orçamento Participativo pode ser utilizado como um instrumento de gestão e de participação democrática em municípios selecionados nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, Maringá e Chapecó. Sobre isso foi possível constatar que, na Região Metropolitana de Porto Alegre, através da denominação de “Participação Popular Cidadã”, o Orçamento Participativo foi colocado como prática de gestão através de alguns arranjos criados a partir de 2011, com o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e o Gabinete de Governança Metropolitana (GGM), este último instalado junto à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN), buscando a integração entre os vários municípios, através de seus Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs). A partir desses Conselhos buscou-se fazer a elaboração da peça orçamentária, com consulta direta ao cidadão, via participação por meio digital e por Câmaras Temáticas, conforme o modelo do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Esse processo, que reúne as peças orçamentárias dos COREDES da RMPOA, ainda está em construção, pois existem dificuldades em sua implantação dada a autonomia dos municípios, garantida constitucionalmente.

Diferentemente da Região Metropolitana de Porto Alegre, na Região Metropolitana de Curitiba não há canais de participação direta da população nas decisões sobre problemas comuns dos municípios que compõem a RMC, que ainda continua atuando com base em um modelo de gestão implementado em 1974. A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, uma autarquia ligada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDU), não se adequou aos princípios de

gestão propostos pelo Estatuto da Cidade, utilizado pelos municípios que compõem a RMC, mantendo o mesmo arranjo institucional metropolitano estabelecido quando da criação das regiões metropolitanas no Brasil, em 1973. Além da supremacia do governo estadual em todas as instâncias decisórias, existe uma supremacia do Município de Curitiba, através de sua Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM). Esse modelo não só não possibilita a existência de um orçamento comum e participativo como amplia as desigualdades sociais na RMC, tendo em vista que a maior parte dos recursos é destinada ao município de Curitiba, cabendo aos demais municípios a disputa econômica e política pela parte menor do montante de recursos; é o caso de Pinhais, que se destacou como um dos primeiros municípios da RMC a colocar em prática o Orçamento Participativo. Através de consultas à população, as prioridades eram escolhidas via aplicação de questionários, tanto pessoalmente quanto pela internet. A partir dos dados obtidos os resultados eram apresentados em plenárias do Orçamento Participativo realizadas em cada uma das regiões do OP.

Em Maringá o Orçamento Participativo em âmbito metropolitano apareceu como proposta pela primeira vez no I Seminário Paranaense do Orçamento Participativo, ocorrido no município nos dias 19 e 20 de julho de 2002, onde além dos representantes de Maringá, os de Sarandi e Paiçandu afirmaram possuir o OP na gestão pública de seus municípios. Mas foi na discussão das diretrizes do I Congresso da Cidade, realizado entre 2003 e 2004, que apontaram para a necessidade de um plano de desenvolvimento comum para a Região Metropolitana de Maringá, com a constatação de que os municípios que compõem a RMM estão recebendo grande contingente populacional atraído pela perspectiva de vida apresentada pelo município polo, que o OP aparece também como possibilidade. Com a derrota do PT nas eleições de 2004, além dos preceitos constitucionais legais, contribuíram para que um instrumento de gestão democrática como o OP deixasse de ser prioridade na Região Metropolitana de Maringá.

Devido ao processo de democracia direta sobre a aplicação dos recursos públicos e grande divulgação pelos meios de comunicação social pelo poder público de Chapecó e pelos partidos políticos que eram base aliada do governo municipal, o Orçamento Participativo passou a ser implantado em diversos municípios da região

oeste de Santa Catarina como Xanxerê, Coronel Freitas, Concórdia, Campo Erê e São Miguel do Oeste. Na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó – PDDTC, em suas várias fases, algumas propostas relacionadas a inclusão dos municípios da Região Metropolitana de Chapecó – RMC surgiram, porém a administração conjunta de um Orçamento Participativo para os municípios integrantes da RMC não chegou a ser realidade.

Dessa forma, é possível afirmar que a existência de um planejamento conjunto e a efetivação de um processo de democratização das ações do poder público integrado, dos municípios analisados às Regiões Metropolitanas das quais fazem parte, aparecem como uma necessidade nesta pesquisa, mas muito difícil de se tornar uma realidade. Resguardando a autonomia municipal, apenas a Região Metropolitana de Porto Alegre, com os novos arranjos instituídos em 2011, poderia tornar possível a integração dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, com o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e o com o Gabinete de Governança Metropolitana (GGM). Essa relação fortaleceria as esferas federal, estadual e municipal na busca pela redução das desigualdades espaciais e territoriais existentes através de um orçamento público com a participação direta da sociedade. O Quadro 22 apresenta um comparativo entre os modelos de OP colocados em prática das cidades selecionadas em cada uma das regiões metropolitanas, e suas características específicas.

QUADRO 22 - COMPARATIVO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS CIDADES SELECIONADAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE CURITIBA, PORTO ALEGRE, MARINGÁ E CHAPECÓ.

ATIVIDADE/ MUNICÍPIO	PORTO ALEGRE	PINHAIS	MARINGÁ	CHAPECÓ
Período de Gestão do OP	1989 a 2004* 2005 a 2016**	2009 a 2016*	1997 a 2000** 2001 a 2004*	1997 a 2004*
Formas de Escolhas das Prioridades	Assembleias Locais Assembleias Gerais e Assembleias Temáticas	Consultas através de Questionários aplicados à população	Assembleias Locais Assembleias Gerais e Assembleias Temáticas	Assembleias Locais Assembleias Gerais e Assembleias Temáticas
Divisão Regional	17 Regiões	2 Regiões	6 Regiões	10 Regiões
Escolha de Delegados e Conselheiros	Eleições na proporção de um para cada dez participantes das Assembleias	Não há escolhas de Delegados e Conselheiros.	Eleições na proporção de um para cada dez participantes das Assembleias	Eleições na proporção de um para cada dez participantes das Assembleias
Escolha de Critérios e das Prioridades a serem executadas	Fóruns de Delegados e Conselheiros	Poder Executivo apresenta as prioridades mais votadas em Audiências Públicas nas Regiões do OP	Fóruns de Delegados e Conselheiros	Fóruns de Delegados e Conselheiros
Conselhos	COP	Não há Conselhos do OP	COP COFOP COTEPLAN	COP
Congressos ou Fóruns Complement ares	GOSOL	Encontro Municipal de Moradia	Congresso da Cidade	Congresso da Cidade
Municípios da mesma Região Metropolitan a que também utilizaram o OP na gestão	Porto Alegre, Esteio, Sapucaia do Sul, Gravataí, Nova Hartz, Parobé, Canoas	Pinhais e Campo Largo.	Sarandi e Paiçandu	Xanxerê, Coronel Freitas, Concórdia, Campo Erê e São Miguel do Oeste.

FONTE: Elaborado por SILVA (2017)

*Gestões tendo à frente do governo municipal o Partido dos Trabalhadores.

**Gestões tendo à frente do governo municipal outras legendas partidárias.

O Orçamento Participativo implementado no Município de Porto Alegre em 1989 não se constituiu como um modelo utilizado na política de gestão das Regiões Metropolitanas de Curitiba, Chapecó, Maringá e até mesmo de Porto Alegre. No entanto, o Quadro 22, demonstra que o OP, através de diferentes metodologias, influenciou a gestão orçamentária em muitos municípios e serviu de base para a implantação de um modelo de gestão participativa com justiça social, que geograficamente alcançou outras cidades da região.

O OP em Porto Alegre passou por várias fases, mas foi marcado pela diferença de gestão entre os governos que tiveram o PT como principal partido à frente da Prefeitura (1989 – 2004) e os governos posteriores (2005 – 2016). Pinhais manteve o OP durante as duas gestões do PT à frente da Prefeitura Municipal. Assim como Pinhais, o Município de Chapecó também teve o OP por duas gestões seguidas do PT (1997 – 2004). Maringá se destacou como o único município pesquisado que teve um modelo de participação popular baseado no OP de Porto Alegre, introduzido pelo PSDB (1997-2001) e que foi implementado efetivamente pelo PT (2001 – 2004).

O Quadro 22 apresenta também as divisões regionais do Orçamento Participativo. É importante destacar que o OP de Porto Alegre foi dividido em um primeiro momento em 5 regiões (1989), depois em 16 regiões (1990) e em 2016 haviam 17 regiões. A gestão da PMP dividiu o município em duas regionais do OP. A gestão da Prefeitura de Maringá fracionou o município em 6 regiões do Orçamento Participativo, e Chapecó em 10 regiões. Esse quadro apresenta também as diferentes formas de democracia participativa do OP em cada um de seus municípios. Enquanto Porto Alegre, Maringá e Chapecó buscaram introduzir um modelo de gestão com assembleias locais, regionais e Plenárias Temáticas com eleições de delegados e conselheiros, Pinhais opta por consultas junto à população através de questionários e de realização de Audiências Públicas para a confirmação das prioridades escolhidas. Neste último, não há escolhas de delegados e nem de conselheiros, assim como não há assembleias decisórias.

No comparativo disposto no Quadro 23, o destaque cabe a uma dinâmica própria adquirida pelo OP desde que foi colocado em prática em Porto Alegre, em 1989. Depois disso, se expandiu pelo país como uma boa prática de gestão

democrática da peça orçamentária municipal. Em 2015, o OP completou 25 anos, e nos primeiros anos de vigência os temas que mais apareciam nas decisões das Assembleias eram a regularização fundiária, habitação ou política habitacional. Atualmente, conforme demonstram os Planos do Orçamento Participativo de Porto Alegre – Principais Investimentos e Serviços para os períodos de 2013/2014 e 2014/2015 (PMPOA, 2013); PMPOA (2014), é possível perceber que a habitação continua aparecendo como a prioridade temática mais votada. A partir da análise das demandas apresentadas pela Região do Restinga foi possível perceber que a moradia (questão da habitação) foi em 1992 a primeira prioridade da região e continua sendo em 2014/2015. A habitação, a regularização fundiária e o combate à especulação imobiliária também foram colocados como prioridades em outros municípios do OP, como em Maringá e Chapecó.

QUADRO 23 – COMPARATIVO DAS TRANSFORMAÇÕES ESPACIAIS DO OP

ATIVIDADE/MUNICÍPIO	PORTO ALEGRE	PINHAIS	MARINGÁ	CHAPECÓ
Espaços de Poder/Divisão Regional	17 Regiões	2 Regiões	6 Regiões	10 Regiões
Habitação/Regularização Fundiária	Construção de moradias e regularização fundiária, principalmente nos bairros mais pobres, dentre eles o Restinga	Construção de Moradias e regularização fundiária. Remoção das famílias da beira dos rios e áreas de risco de inundações.	Relocação de Famílias e Construção de moradias populares. Implantação de políticas de combate a especulação imobiliária.	Construção de Unidades Habitacionais, Regularização Fundiária e remoção de famílias para casas populares. Combate aos vazios urbanos.
Infraestrutura	Abertura de ruas, Pavimentação Asfáltica, Limpeza de Valetas	Pavimentação asfáltica, limpeza de rios e valetas, construção de calçadas,	Construção de galerias pluviais, aberturas de ruas, Pavimentação asfáltica,	Pavimentação e Drenagem, Construção de estradas urbanas e rurais.
Equipamentos Públicos	Escolas, Creches, Postos de Saúde, Praças, Parques.	Parques, bosques, Centros de Educação Infantis.	Construção de Unidades de Saúdes, Construção e ampliação de escolas, Construção e ampliação de	Construção do Hospital Materno Infantil, Mercado Público Municipal, Construção e

			centros de educação infantis.	ampliação de Escolas, Postos de Saúde.
--	--	--	-------------------------------	--

FONTE: Elaborado por SILVA (2017)

A questão fundiária – atrelada ao processo de segregação residencial, permeada por uma alocação espacial de investimentos públicos perversa que agrava o problema da moradia e amplia a injustiça espacial – colocou os itens regularização fundiária, habitação ou política habitacional entre os principais temas discutidos nas Assembleias e Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo, conforme disposto no Quadro 23. Isso explica a demanda por novos loteamentos para habitação e a melhoria da infraestrutura nos bairros já existentes, nas periferias das cidades de Porto Alegre, Pinhais, Maringá e Chapecó.

Algumas das transformações urbanas ocorridas na periferia de Porto Alegre passaram a ser consolidadas na terceira fase do OP de Porto Alegre, onde foram estabelecidas como critérios básicos para a escolha das prioridades e para a distribuição de recursos. Essas escolhas, realizadas a partir do OP, proporcionaram avanços concretos na transformação do espaço urbano, onde áreas esquecidas pelo conservadorismo dos planejadores e pela classe dominante da cidade passaram a receber investimentos e certificações para a construção de moradias, de equipamentos públicos e infraestruturas.

Isso foi fundamental para a inclusão de setores excluídos social e espacialmente, como aqueles pertencentes aos estratos sociais de baixa renda, de baixa escolaridade, moradores de territórios, de vilas e bairros sem acesso à infraestrutura urbana ou serviços, e sem poder político de reivindicar prioridade na realização de investimentos públicos. O Restinga foi um dos bairros onde essa inclusão se deu desde o início do OP em Porto Alegre.

Na Região Metropolitana de Curitiba, tendo o PT à frente do poder executivo no Município de Pinhais, o Orçamento Participativo foi implantado em 2009, a partir de consultas à população via aplicação de questionários e via página da Prefeitura na Internet. Logo nos primeiros quatro primeiros anos do OP o asfalto apareceu entre as primeiras prioridades (2009, 2010, 2011 e 2012). A partir do atendimento das

demandas de asfalto, uma das principais prioridades passou a ser a construção de calçadas para pedestres (2013, 2014). Junto com a pavimentação asfáltica foi necessário mudar as manilhas da rua e introduzir as “bocas de lobos”. O asfalto e as calçadas possibilitaram a revitalização do bairro e a atração de empresas e empregos. As consultas do Orçamento Participativo apontaram como 6ª prioridade mais votada a construção de calçadas e parques, que contribuíram para transformar o espaço urbano. As alterações provocadas pelo PAC, que causaram intensos debates nas Audiências Públicas do OP, contribuíram para a remoção de boa parte das famílias para outras áreas do município.

O Município de Maringá, desde a sua fundação em 1947, teve como característica um traçado moderno estabelecido pela Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná, que tinha como objetivo resguardar parcela do espaço urbano para fins de valorização fundiária. Durante muitos anos aqueles que estiveram à frente da Prefeitura não mediram esforços para utilizar recursos do Orçamento Público para manter um modelo de cidade excludente, reproduzindo uma hierarquização social do território que privilegiava a sua ocupação conforme os interesses do mercado imobiliário. O Orçamento Participativo chegou em Maringá pela primeira vez trazido pelo PSDB com a denominação de Orçamento Popular. Com isso, as primeiras consultas realizadas junto à população já demonstravam a quantidade de terrenos vazios no espaço urbano como a grande preocupação da população; porém, apesar disso, as prioridades levantadas eram garantir a infraestrutura exatamente nas áreas onde estavam esses vazios. Antes do OP, a impressão que se tinha era de que as demandas vinham apenas do setor imobiliário e dos proprietários de imóveis da região central da cidade.

Ao assumir a Prefeitura de Maringá em 2002 o Partido dos Trabalhadores implantou o OP dividindo a cidade em 6 regiões, que foram subdivididas em microrregiões, alterando a configuração do poder e de importância de cada parte do território do município. Nas demandas do OP que contribuíram para a transformação do espaço urbano aparecem como prioridades a construção de cinco postos de saúde, a construção de três centros de educação infantil e ampliação de outros quatro, e a

construção de galeria fluviais, construção de travessia, abertura de rua e pavimentação asfáltica.

Em Chapecó o município passou a ter o Orçamento Participativo depois da chegada ao poder da Frente Popular formada pelo PT, PCdoB e PSB, em 1997. Essa Frente prometeu a realização de um programa de regularização fundiária objetivando inverter as prioridades de 79 anos de realização de investimentos que buscaram favorecer os grandes grupos econômicos e o setor imobiliário. Para isso, através do Orçamento Participativo, dividiram o município em 10 regiões, sendo 7 na área urbana e 3 na área rural.

Chapecó também passou por um processo de planejamento que preservou o espaço urbano central para ocupação de determinados grupos privilegiados, em um evidente processo de exclusão social que acentuou as desigualdades socioespaciais, com a formação de bairros pobres e sem infraestrutura. O Orçamento Participativo se transformou em um importante instrumento de participação popular e justiça espacial através de um modelo distributivista dos recursos municipais, favorecendo a destinação desses recursos para aqueles que mais necessitam e que ainda não haviam sido atendidos pelos serviços e obras públicas. Durante o OP foram concluídos 32 Projetos Habitacionais, incluindo 4.011 famílias. Somente no período de janeiro de 2001 a outubro de 2004, através da Secretaria de Assistência Social e Habitação-Departamento de Habitação, já incluiu 3.233 famílias na política habitacional, quer seja em projetos concluídos ou em projetos em execução. As alterações realizadas na Vila Betinho, levaram a gestão municipal a receber o Prêmio Nacional de Melhores Práticas da Caixa Econômica Federal – CEF de 2001, e as transformações realizadas na região Bela Vista, formada por oito comunidades, sempre marcadas pela exclusão social e territorial, marginalizadas em relação ao direito à cidade.

Na elaboração do Plano Diretor, em 2001, através do Congresso da Cidade, a metodologia do OP não deixou de ser utilizada, como forma de promover as transformações necessárias e realizar a justiça espacial. Para tanto, foram discutidos como Temáticas o Desenvolvimento Urbano, o Uso do Solo Urbano, o Transporte e Trânsito e o Meio Ambiente. A realização do Congresso da Cidade é outra forma de

metodologias utilizada durante o período de vigência do OP nos municípios. A síntese dessas experiências e seus resultados serão abordadas no próximo item.

4.7 AS DIFERENTES METODOLOGIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NAS CIDADES ANALISADAS

Nos quatro municípios analisados de Regiões Metropolitanas do Sul do Brasil o Orçamento Participativo foi reconhecido como um importante instrumento de viabilização da democracia participativa, de inclusão e de justiça espacial, além de ser considerado um mecanismo de redução da descrença nos processos eleitorais e motivador da militância política e social. Para isso, o OP foi utilizado com poucas variações, seguindo uma metodologia básica com realização em ciclos, através de várias etapas sucessivas durante o ano, no qual o poder executivo municipal organizava reuniões nos bairros para informar a população sobre o orçamento público previsto, e prestava contas das obras executadas e sobre as demandas atendidas (ou não) do ano anterior. Esses passos foram dados nos OPs das gestões de Porto Alegre (1989 – 2004), Maringá (2001 – 2004) e Chapecó (1997 – 2004). A exceção está no Município de Pinhais (2009 – 2016), que além de não fazer as reuniões por bairros, realizava reuniões centrais com os bairros que faziam parte das duas regiões existentes. As prioridades dos bairros eram coletadas através de questionários com 19 possibilidades de demandas que eram assinaladas e uma, em espaço aberto, que deveria ser preenchido pelos moradores do município.

Em Porto Alegre, Maringá e Chapecó havia a escolha de delegados dentre os grupos da sociedade civil, participantes da assembleia, para votações e formação do Conselho do Orçamento Participativo. Os conselheiros eleitos eram os responsáveis pelo acompanhamento da peça orçamentária e da execução das demandas, e tentando garantir que as decisões das assembleias fossem acatadas e executadas. No Município de Pinhais não havia escolhas de delegados e muito menos Conselho do Orçamento Participativo. Neste último, as Audiências Públicas eram utilizadas para apresentar o resultado das demandas coletadas através dos questionários preenchidos e definir como demandas as mais votadas. Nos quatro municípios pesquisados, após

esse processo de escolha das demandas e após passar por verificação se não fere a legislação municipal e a Constituição Federal, a peça orçamentária é encaminhada para apreciação e votação dos vereadores.

O Congresso da Cidade, realizado em 2003/2004, foi utilizado em Maringá como uma forma paralela ao Orçamento Participativo, de discussão e alteração do Plano Diretor do Município, incluindo de setores da sociedade que haviam ficado de fora do OP por entenderem que o mesmo não atendia às suas demandas, como o setor imobiliário e o Sindicato da Indústria da Construção Civil. Já em Chapecó, o Congresso da Cidade foi realizado em 2001, também para rever o Plano Diretor, em um município marcado pelo favorecimento ao mercado imobiliário e ao grande capital, contando com recursos públicos para isso, passando a ter na política de habitação sua consolidação a partir de quatro programas: Programas de Regularização Fundiária e de Loteamentos Populares/Reassentamentos; Programa de Conjuntos Habitacionais e Programa de Melhorias Habitacionais. Esses Programas tinham como objetivo consolidar as ocupações com mais de 5 anos através da cessão de lotes populares com infraestrutura básica, urbanizados e com acesso aos serviços públicos. Diferentemente de Maringá, os representantes do mercado imobiliário, do SINDUSCON, do Sindicato dos Engenheiros e Arquitetos, boicotaram o Congresso por não concordarem com a decisão popular democrática do Congresso. Enquanto o I Congresso serviu para mobilizar a população e fortalecer o Orçamento Participativo em Chapecó, em Maringá os esforços concentrados na elaboração do I Congresso relegaram o OP a um segundo plano.

Em Porto Alegre, o OP passou por alterações em sua metodologia depois de 2004, quando o PT deixou a Prefeitura. Instrumentos como o Governança Solidária Local (GOSOL) foram introduzidos como um programa de governo. Esse programa tinha como objetivo reunir diversos atores da sociedade (inclusive da iniciativa privada) para realização de parcerias entre o poder público e a sociedade, utilizando o capital social local formando uma rede de colaboração para colocar em prática projetos sociais comuns. Instalado nas mesmas regiões onde se encontravam os Orçamentos Participativos, com processos paralelos de participação e de decisão, o Programa, gradativamente, foi limitando a atuação e os recursos financeiros e técnicos e de

estrutura, reduzindo o poder político e prioridades do OP no Governo Municipal. Esse enfraquecimento ficou evidenciado durante a preparação para a Copa do Mundo, quando as decisões sobre os recursos e sobre a execução das obras não passaram pelas discussões do Conselho do Orçamento Participativo e sim pelo Programa de Governança Solidária Local. Esse processo de enfraquecimento e desconstrução, e o futuro do Orçamento Participativo nesses municípios, são abordados no próximo item.

4.8 O FUTURO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

A partir de meados da década de 1980, com o processo de redemocratização e o surgimento de experiências de participação e descentralização em âmbito local, impulsionadas pela pressão popular em busca de alterações nos modelos de acúmulo patrimonial e de concentração de poder que marcaram o domínio das famílias tradicionais sobre o Estado no país, surgiram iniciativas como os OPs.

Nos municípios pesquisados o Orçamento Participativo despontou de forma significativa para a implantação de práticas de gestão dos recursos públicos, que contribuíram para o debate sobre a transformação das realidades locais através da implantação de infraestruturas urbanas capazes de garantir, a uma determinada parcela da população, a justiça espacial.

As mudanças recentes na conjuntura econômica e política do país, com o afastamento do PT do Governo Federal e do fraco desempenho deste partido e dos demais partidos de esquerda nas eleições municipais de 2016, têm desenhado uma nova configuração do Orçamento Participativo nos municípios pesquisados. Dada a grande contribuição atribuída ao Partido dos Trabalhadores para a implantação e manutenção do Orçamento Participativo em muitos municípios e em boa parte do território nacional, há ainda uma forte relação entre os OPs e o PT. Questiona-se, portanto, se o OP continuará como prática de boa gestão dos recursos públicos relacionada a esse partido ou passará a ser assumido por outras legendas partidárias, ou ainda, sublimado da memória daqueles que um dia conviveram com o OP.

O Orçamento Participativo em Porto Alegre, apesar de ter sido alvo de redução de sua importância desde 2005, está completando 28 anos. Conforme foi descrito

anteriormente, em 1990 a proporção dos recursos governamentais destinados ao OP no município foram de 11,20%, chegando a 17% em 1992 e 1993, caindo para menos de 4% em 2014 e 2015.

Apesar disso, em março de 2017 foi realizado, conforme PMPOA (2017), através da Secretaria de Relações Institucionais e Articulação Política (SMRI), por meio do Observa POA, o 5º Seminário Porto Alegre em Análise. Esse Seminário teve como tema o "Orçamento Participativo de Porto Alegre" e buscou realizar um diagnóstico e balanço de 28 anos de demandas do OP.

Tendo o PSDB como cabeça de uma coligação formada por quatro partidos (PSDB, PMB, PP e PTC), dada a força e o reconhecimento existente do OP no município, que ainda mantém receoso qualquer grupo político que coloque o fim do OP como sua bandeira, a coligação manteve o Orçamento Participativo.

Em Pinhais, depois de 8 anos de sucesso de implantação do OP com o PT liderando uma coligação de vários partidos à frente do Executivo Municipal, o Prefeito, a atual vice prefeita e mais alguns poucos mas importantes membros do Partido dos Trabalhadores, foram na contramão do ocorrido em Porto Alegre. Abandonaram a legenda partidária e continuam integrando o novo governo municipal que tem o PDT no comando da Prefeitura; mudaram a denominação do Programa Orçamento Participativo para "Orçamento Integrado". Por outro lado, várias foram as legendas partidárias no Paraná que, a partir de 2017, iniciaram seus governos municipais empenhados em garantir governabilidade e participação popular com o Orçamento Participativo, como é o caso do Município de São José dos Pinhais, que tem à frente do Governo Municipal o PSC e implantou o Orçamento Participativo na gestão (2017-2021). Conforme a PMSJP (2017), com o OP, no ano de 2017, a Prefeitura pretende abranger todas as regiões do município, que vão desde a região urbana até a região rural, em um total de 19 encontros para discutir e coletar as demandas da população.

Em Maringá a dinâmica utilizada entre os anos de 2001 e 2004 foi a tentativa de implementar o Orçamento Participativo no modelo utilizado em Porto Alegre. A mobilização da população foi o ponto forte de Maringá nos primeiros dois anos do Orçamento Participativo. O Orçamento Participativo de Maringá enfrentou grande escassez de recursos e, nos anos de 2003 e 2004, encontrou dificuldades para atender

às demandas apresentadas nas assembleias e plenárias temáticas do OP. Com o falecimento do Prefeito José Claudio, o seu vice Prefeito João Ivo Caleffi optou por entender o Orçamento Participativo como consolidado, e passou a dar ênfase à Organização do I Congresso da Cidade.

A realização das assembleias e plenárias do I Congresso, e o OP funcionando como programas de gestão do município, um para definir e fiscalizar o orçamento público e o outro para decidir sobre o futuro do município, geraram uma duplicação desnecessária de esforços e recursos que acabou por fazer com que o Orçamento Participativo perdesse recursos e centralidade na nova gestão.

As dificuldades encontradas e a forte oposição do setor imobiliário, da indústria da construção civil e das elites dominantes, levaram o PT a ser derrotado nas eleições de 2004, e a gestão que assumiu o governo (2005 – 2008) empenhou diversos esforços para apagar qualquer boa recordação da participação popular nas decisões orçamentárias em Maringá.

Em Chapecó, nas eleições de 2016, o Partido dos Trabalhadores evitou colocar o Orçamento Participativo em seu Programa de Governo, dado o receio de que o desgaste causado pelas gestões municipais posteriores a 2005, ao difamarem a metodologia do OP, pudesse enfraquecer seu resultado eleitoral. Esse receio vem desde o período em que a Frente Popular foi derrotada nas eleições de 2004 por um discurso de desconstrução do Orçamento Participativo como modelo de gestão. Durante várias gestões a palavra “participativa” foi excluída da administração pública e o OP virou motivo de chacota na cidade, ideologicamente massificada, como sinônimo de “reunião para fazer outra reunião”.

Porém, o Prefeito empossado em 2015, no lugar do antigo prefeito, acabou por desenvolver um programa denominado de “Ouvindo Nosso Bairro”, nos moldes do Orçamento Participativo, no qual realiza consultas sobre as demandas da população, indo a cada região da cidade. Conseguiu se reeleger e tem dado continuidade ao Programa.

Os indicativos apontam que o OP perdeu, principalmente durante os últimos anos, espaços para as forças e as formas tradicionais de se fazer política. Não só ele, como a própria forma de gestão pública compartilhada com a população. Ressalta-se,

neste caso, a intensa campanha feita pelos meios de comunicação social, patrocinados por grandes grupos econômicos e políticos a eles atrelados. É certo que políticos do PT erraram em determinados momentos e devem pagar por esses erros. No entanto é inconsequente e oportunista condenar todas as políticas econômicas e sociais do PT e, junto com ele, todas as pessoas, programas e governos que se identificam com ele. Essa inconsequência e oportunismo atingiram até mesmo pessoas que, travestidas da legenda partidária PT, aceitaram-nas como verdadeiras. Ao invés de saírem em defesa dos programas sociais e políticos de participação democrática, os abandonaram, trocando de Partido Político, como fizeram alguns poucos de Pinhais, ou se opoem a usar o OP, como aqueles candidatos de Chapecó, com receio de perderem votos na última campanha eleitoral. Acredita-se que o Orçamento Participativo (ou qualquer outra denominação que derem a ele) se constitui em uma gestão pública transparente e aberta para a participação democrática nas escolhas das demandas da população, na gestão delas e em sua execução, representa um importante instrumento no combate à malversação e desperdícios do dinheiro público. Porém, é certo que os privilégios, desvios e desmandos, favorecidos pelas formas tradicionais de gestão pública, perderão espaços com essa instituição.

O que se demonstrou nesta pesquisa é que as forças conservadoras se colocaram e se colocarão contrárias à implantação de gestões que queiram promover a justiça espacial e combater a especulação imobiliária através da democracia participativa. As experiências de Maringá e Chapecó, quando da realização de seus Congressos da Cidade para revisão e formatação de um novo Plano Diretor, deixaram claro que essas forças se mantêm unidas em um projeto de manutenção de privilégios e de tratamento desigual entre os habitantes da cidade.

Apesar da consolidação do OP em Porto Alegre as forças liberais, recém eleitas no município, pretendem extinguir em um futuro próximo a democracia participativa na determinação de qualquer percentual do orçamento municipal, não mantendo nem mesmo o mínimo possível. Tratando-se do futuro do OP, tem-se um presente incerto. O presente está nas novas gestões que estão aplicando o Orçamento Participativo em localidades sem tradição de luta pela desigualdade e inclusão social,

utilizando metodologias diversificadas que apontam não para uma participação democrática e transparente, mas para um marketing de gestão.

Ao concluir esta Tese, imaginava-se descrever um futuro promissor para instrumentos de transformação urbana como o OP, aplicado com sucesso nas experiências apresentadas neste estudo. Porém, a volta do conservadorismo e o crescimento dos grupos de direita tendem a atrapalhar os avanços democráticos obtidos historicamente pela sociedade, já descritos anteriormente. Nesse sentido, os sinais de retrocessos deixam expostos a volta ao poder das classes dominantes antidemocráticas e sem receios de serem acusadas de manutenção de privilégios.

O futuro para instrumentos como o OP está no seio daqueles que ainda acreditam que é possível realizar a justiça espacial e melhorar as condições de vida da população através da democracia participativa. Esses confiam na volta das grandes mobilizações populares contra as inconseqüências de um projeto transgressor de direitos, que impõe regras e normas para manutenção dos interesses da elite dominante. Neste contexto, as experiências vivenciadas em Porto Alegre, Pinhais, Chapecó e Maringá tendem a servir de exemplos a serem seguidos de gestão inovadora e democrática. À luz dos acertos e erros apontados em tais experiências, é certo que precisam ser adaptadas à realidade de cada município.

As experiências dos Orçamentos Participativos, levadas com seriedade por diferentes gestores e acompanhadas pela população através dos COPs, são um grande passo para um modelo de gestão pública em diferentes escalas geográficas. Para tanto, é necessário que novos estudos sobre essa forma de gestão sejam divulgados, novas pesquisas sobre as experiências de OPs possam ser produzidas e que elas possam servir de subsídios não só para fins acadêmicos, mas também para aqueles que pretendem gerenciar a coisa pública.

5 CONSIDERAÇÕES

A análise realizada sobre o Orçamento Participativo demonstrou ser possível, a partir da utilização de conceitos da geografia, verificar como um mecanismo de gestão do orçamento público pode contribuir para melhorar a qualidade de vida da população e transformar a realidade socioespacial daqueles que vivem nas cidades. Ao realizar a pesquisa junto aos municípios escolhidos pelo fato de estarem localizado em Regiões Metropolitanas do Sul do Brasil – cujo objetivo era verificar a existência do Orçamento Participativo como instrumento de gestão metropolitana – percebeu-se que, apesar da experiência de Porto Alegre ter se expandido geograficamente para diferentes países, com a contribuição de instituições multilaterais como o Banco Mundial e a ONU, a boa prática de gestão orçamentária não se tornou uma ferramenta de gestão dos recursos públicos em escala metropolitana.

Das quatro regiões metropolitanas com seus municípios pesquisados apenas a de Porto Alegre iniciou um processo de discussão de uma integração orçamentária através do Orçamento Popular, ainda assim sem concluir um processo de integração orçamentária entre todos os municípios. A Região Metropolitana de Curitiba também foi escolhida por ter municípios que afirmaram possuir o Orçamento Participativo como instrumento de participação democrática na gestão pública. Pinhais, no período pesquisado, foi o único Município da RMC no qual o executivo municipal assumiu utilizar o OP. Outras duas experiências de Orçamento Participativo foram incluídas nesta pesquisa, a dos gestores públicos de Maringá e de Chapecó, por terem colocado em funcionamento a dinâmica democrática de gestão da peça orçamentária em pelo menos dois mandatos, e pelo fato de estarem localizadas em uma Região Metropolitana.

Os municípios escolhidos possuem forte influência sobre os demais municípios de suas Regiões Metropolitanas. Todos passam por uma nova divisão internacional do trabalho, que altera a dinâmica de produção do espaço urbano objetivando atender a diferentes interesses econômicos, políticos, sociais e geográficos. Nessa nova dinâmica, há uma reestruturação e valorização do espaço urbano atrelado a um processo de segregação residencial e alocação dos investimentos públicos que pode

agravar ainda mais os problemas relacionados à posse da terra e de injustiça espacial. Neste contexto, o Orçamento Participativo foi implementado como mecanismo de democratização que contribuiu para alterar o espaço urbano. Dessa forma, o OP foi utilizado como uma ferramenta para reduzir os impactos das desigualdades sociais estabelecidas em sua dimensão espacial e promover, através da gestão pública e democrática nos municípios de Porto Alegre, Pinhais, Maringá e Chapecó, a justiça espacial.

O Orçamento Participativo demonstrou ter tido grande aceitação por parte da população, principalmente por constituir-se em um meio de transmissão de representatividade através de um instrumento democrático e confiável dos anseios das populações excluídas de qualquer debate sobre a destinação das verbas públicas. Através do OP tais grupos de pessoas, assim como os movimentos sociais e as organizações não governamentais, puderam influenciar na alocação dos investimentos públicos realizados no município e modificar as condições de moradia na periferia dos municípios pesquisados. Ao terem suas demandas por regularização fundiária, habitação ou loteamentos para habitação, asfalto, calçadas, praças e controle das enchentes apresentadas e aprovadas nas Audiências Públicas, nas Assembleias ou Plenárias Temáticas e executadas através do Orçamento Participativo, contribuíram para a transformação do espaço urbano de seus municípios.

Em 2017 a apresentação de demandas do Orçamento Participativo em Porto Alegre completou 28 anos. Ainda persiste na população a vontade de influenciar na elaboração da peça orçamentária, não importando as cores partidárias que estarão à frente da gestão municipal. A intensa campanha de destruição da reputação do Partido dos Trabalhadores, empenhada pela grande mídia, por partidos políticos e por grupos empresariais, principalmente aqueles que defendem as reformas trabalhistas e da previdência, foi um dos fatores que levaram à derrota do PT em Porto Alegre, em Chapecó e em Maringá. Além disso, o próprio Partido dos Trabalhadores em Chapecó, com receio, não utilizou uma de suas maiores bandeiras: o Orçamento Participativo.

Em Pinhais, o Partido dos Trabalhadores decidiu não participar como “cabeça de chapa” e nem disputar a vice, por avaliar que o momento conjuntural não favorecia o PT. Por influência de uma de suas principais lideranças, alguns membros do Partido

dos Trabalhadores de Pinhais migraram para o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), concorrendo por esse partido para o pleito de 2016, como é o caso da vice-prefeita eleita em uma chapa conjunta com o PDT. Nos primeiros meses de 2017, o ex-prefeito abandonou a legenda partidária, que desde 1986 vinha defendendo. O objetivo do desligamento é o fato do ex-prefeito almejar uma cadeira como deputado federal no próximo pleito. A nova Gestão, que tem o PDT e o PROS como “cabeças de chapas”, alteraram o nome do OP para “Orçamento Integrado”, mantendo a mesma metodologia da gestão anterior.

A mudança da postura sobre a continuidade da utilização do nome do Orçamento Participativo em Pinhais reforça a ideia de que houve, por parte da nova gestão, o entendimento de que O Orçamento Participativo está relacionado ao PT e que, por isso, não deveria ser utilizado mais com a mesma denominação, apesar de contar com praticamente a mesma composição dos partidos, sem o PT como prefeito ou vice, mas preservando a maioria do secretariado da gestão anterior. Ao mesmo tempo em que há essa decisão por parte dos gestores públicos de Pinhais, há uma utilização do termo Orçamento Participativo por várias novas gestões no Paraná administradas por diferentes partidos, inclusive em São José dos Pinhais na Região Metropolitana de Curitiba, cabendo uma outra pesquisa para analisar tais gestões e metodologias utilizadas como forma de gerenciar os recursos públicos.

O fato da Frente Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, não institucionalizar o Orçamento Participativo em Porto Alegre, estabelecendo em Lei as suas regras e normas, fez com que o mesmo fosse mantido por pressão da população. A tentativa de institucionalização da participação popular no controle do Orçamento Público, realizada pelos gestores de Chapecó (2001-2004) e de Maringá (2001-2004) na proposição do Plano Diretor desses municípios, fez com que grupos políticos de partidos que não comungam dessa proposta revisassem e excluíssem, mais tarde, os termos “participação popular” e “orçamento participativo”, das Leis Municipais que continham tais referências.

As análises realizadas nesta Tese sobre o Orçamento Participativo como um instrumento de transformação do espaço urbano deixam claro que, se houver vontade política e um envolvimento da população, a apropriação dos recursos obtidos a partir

do excedente de produção, alcançados pelas grandes cidades, será realizada de forma mais justa. O desenvolvimento geográfico desigual, ocorrido nas cidades polos, em relação às demais cidades que compõem a Região Metropolitana, tende a ser minimizado através do Orçamento Participativo. Além disso, deve haver um empenho maior dos gestores públicos interessados na realização de um planejamento comum e de gestão envolvendo os municípios, o Estado e o Governo Federal, além de um órgão de gestão metropolitana e de representantes dos movimentos sociais organizados e da sociedade civil.

É importante ressaltar que os Fóruns Sociais Mundiais (FSM), realizados primeiramente em Porto Alegre, contribuíram para a propagação do Orçamento Participativo como um modelo de democracia capaz de transformar a sociedade. Os FSMs aconteceram em Porto Alegre nos anos de 2001, 2002 e 2003, em 2004, ocorreu em Mumbai, na Índia. Em 2005, Porto Alegre, sediou novamente o Fórum Social Mundial, onde foi decidido que os próximos eventos não deveriam ser mais realizados na capital gaúcha e sim em outras cidades de outros países e de diferentes continentes. A partir daí outras cidades pelo mundo afora passaram a sediar o FSM, que não voltou mais a ter Porto Alegre como sede.

A II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), ocorrida em Istambul em junho de 1996, reconheceu o Orçamento Participativo como uma das 40 melhores práticas do mundo envolvendo a participação popular, e instituições multilaterais como a ONU e o Banco Mundial, contribuíram para a expansão do OP como instrumento de boa gestão dos recursos públicos, em escala internacional.

Considera-se que ao apresentar o Orçamento Participativo como um instrumento democrático nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos e como um importante mecanismo de gestão de transformação do espaço urbano nos municípios de Porto Alegre, Pinhais, Maringá e Chapecó, o objetivo geral desta Tese foi alcançado. Através dos objetivos específicos foi possível perceber as alterações espaciais ocorridas nas cidades que são polos de suas regiões metropolitanas (Porto Alegre, Maringá e Chapecó) e Pinhais (Região Metropolitana de Curitiba). A partir das decisões realizadas nas Assembleias e Temáticas do Orçamento Participativo foi

possível também constatar que houve uma mobilização e participação popular. Através do OP buscou-se garantir uma democratização dos recursos públicos visando à redução das desigualdades socioespaciais, com a inclusão de moradores dos bairros pobres e sem infraestrutura, assentamentos precários e guetos, que carregam até hoje o estigma da exclusão, no processo decisório para garantir a justiça espacial.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, J. A. F. & CARRION, O. B. K. **Desenvolvimento econômico, integração e metrópoles regionais do cone sul**. Porto Alegre: Fórum Social de Integração Mercosul, 1992.
- ALVAREZ, S. E. DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- ALVES, M. M. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 8ª. edição, 1988.
- ANTUNES, R. **Crise e poder**. São Paulo: Cortez, 1986.
- ASCHER, F. *Metápoles ou o futuro das cidades*. Tradução: Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski. Curitiba: 2012; do original ASCHER, F. ***Metápolis ou l'avenir des villes***. Paris, Ed. Odile Jacob, 1995, p. 14-40.
- _____. **Metápolis ou l'avenir des villes**. Paris: Ed. Odille Jacob, 1995.
- _____. **Os novos princípios do urbanismo**. Tradução Nádia Somekh, São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Porto Alegre: ALRS, 2005.
- AVRITZER, L. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Editora, 2003. p. 13-60
- _____. *Sociedade civil e Estado no Brasil: da autônoma à interdependência política*. **Opinião Pública**, v. 18, n, 2, p. 383 -398, 2012.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Editora, 2003. p. 13-60
- BAIERLE, S. G. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético, político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S. E. DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- BANCO MUNDIAL. **Para um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Documento do Banco Mundial: Relatório nº 40.144 – BR – Porto Alegre, Departamento do Brasil, Unidade de Desenvolvimento Sustentável, Região da América Latina e do Caribe, 2008.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Consulta Popular, 1994.

BONETTO, H.. **As percepções tofílicas/topofóbicas das lideranças comunitárias da Restinga antes e depois da implementação do Orçamento Participativo**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

_____. **Lugares invisíveis do bairro Restinga**: a participação política das lideranças comunitárias no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

BORJA, J. Revolución y contrarrevolución em la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. **Revista Eure**, v. 33, n. 100, Santiago de Chile: diciembre, 2007.

BRANDÃO, E. C. (org.) **Orçamento Participativo**: avanços, limites e desafios. Maringá: Massoni, 2003.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil**, 1988.

BRASIL. Presidência da República do. **Ato Institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. Brasília: Casa Civil, 1968.

BULGARELLI, M. J. Poder, democracia e participação popular: **implantação e desenvolvimento da experiência do Orçamento Participativo do Município de Maringá (2001 -2004)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2007.

CALEFFI, J. I. O Orçamento Participativo e a democratização do poder. In BRANDÃO, E. C. (org.) **Orçamento Participativo**: avanços, limites e desafios. Maringá: Massoni, 2003.

CANO, W. **Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980**. Campinas: IE/UNICAMP, 2011.

CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, A. F. A. **A (re) produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CASARES, M.; CZYTAJLO, N. El derecho a ser (hacer) ciudad. San Miguel de Tucumán: **Forma y Contexto – Congreso de Tucumán**, 2009.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CATALÃO, I. A propósito da dialética sócio-espacial e dos movimentos sociais. Cascavel: **Revista Perspectivas Geográficas**, 2008.

CIGOLINI, A. A.; CACHATORI, T. L. Análise do processo de criação de municípios no Brasil. **XII Colóquio Internacional de Geocrítica**. Bogotá, 2012.

CMM, Câmara Municipal de Maringá. **Lei Complementar nº 554/2005**. Maringá: CMM, 2005.

COBOS, E. P.. Mundialización neoliberal, cambio urbanos y políticas estatales em América Latina São Paulo: **Caderno MetrÓpole**, v.12, pp.507-533, Jul/Dez 2010.

COBOS, E. P.; LÓPEZ, L. M. Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. São Paulo: **Cadernos MetrÓpole**. nº18, pp. 173-206. 2º semestre, 2007.

COHAPAR, Companhia de Habitação do Paraná. **Projeto Pinhais**: Plano de recuperação ambiental e urbanização. Curitiba: Cohapar, 2013.

_____. **PAC : inclusão de novas áreas**. Extensão do Poligonal Atuba. Curitiba, 2014.

CORNIN, T. e CARMO, J. C. B. do. O arranjo de gestão institucional na Região Metropolitana de Curitiba. In: COSTA, M. A.; TSUKOMOTO, I. T. L. (orgs.) **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013; 336p.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2006.

COSTA, M. A.; TSUKOMOTO, I. T. L. (orgs.) **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013; 336p.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DRAIBE, S. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. São Paulo: USP, 2003.

FALEIROS, V. de P. **A política social do estado capitalista**- 8ª. ed. Revisada – São Paulo: Cortez, 2000.

FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**.- 3ª. ed.- São Paulo: Edusp, 2015.

FEDOZZI, L. **O eu e os outros**. A construção da consciência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre, 2002. 339. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre , 2002.

_____. **O eu e os outros**: participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2008.

_____. **O poder da aldeia.** Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

_____. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre** – análise de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

_____. **Orçamento Participativo:** reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FEDOZZI, Luciano et al. **Orçamento participativo de Porto Alegre:** avaliações e percepções do público participante. Porto Alegre: Hartmann, 2013.

FEIJÓ, C. A. Emprego e desemprego. In: FEIJÓ, C. A. et al. **Para entender a conjuntura econômica.** São Paulo: Manole, 2006.

FEIJÓ, C. A. et al. **Para entender a conjuntura econômica.** São Paulo: Manole, 2006.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F.. A Nova Lógica de Localização Industrial no Aglomerado Metropolitano de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** Curitiba, n. 103, p. 79-100, jul/dez., 2002.

_____. **Internacionalização e novos conteúdos de Curitiba. Revista Paranaense de desenvolvimento.** Curitiba: n° 107, p.93-107, IPARDES: Julho/Dezembro, 2004.

_____. Por que as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan/jun., 2012.

FLEURY, B. e S. SILVA, R. D. A produção de moradia entre 2000 e 2013 e o impacto na organização socioespacial do aglomerado metropolitano Sarandi-Maringá-Paiçandu. In: **Maringá: transformações na ordem urbana.** Maringá: Observatório das Metrôpoles, 2015.

FOLHA. Jornal Folha de Chapecó. **Primeira edição do Ouvindo Nosso Bairro entra na reta final.** Seção: Comunidade. Chapecó: JFC, 20 de outubro de 2016.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** São Paulo: LTC, 2010.

FUJITA, C. **Chapecó:** estrutura e dinâmica de uma cidade média no oeste catarinense. Rio de Janeiro : Geo UERJ – Ano 15, n° 24, v. 1, 1° semestre de 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil.** Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações, 2015.

FURTADO, F. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, P. (org.), **Gestão social da valorização da terra.** São Paulo: Instituto Polis, 2004.

GAMALHO, N. P. **A produção da periferia**: representação do espaço de representação no Bairro Restinga. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

GENRO, T. **A utopia possível**. 2ª.e. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1995.

GIDDENS, A.; TURNER, J. (orgs.) **Teorias sociais hoje**. São Paulo: Editora Unesp, 1999. P. 447 – 470.

GOHN. M. da G. **História dos movimentos e lutas sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

GONÇALVES, H. L. **Uma visão crítica do Orçamento Participativo**. Vitória-ES: Lumen/Juris, 2005.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1997. Capítulo 5: além da economia política marxista: fórmula da trindade a análise do espaço. P.175 a 194.

_____. **A produção social do espaço urbano**. 2ª. ed. São Paulo: Edusp, 2010.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. A liberdade da cidade. **Revista Espaço e Tempo São Paulo**: GEOUSP, 2009 – p.09 -17.

_____. **Espaços de esperanças**. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

HASS, M.; BALADOTTI, R. M.; ALDANA, M. **O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade**. Porto Alegre: Ciências Sociais Unisinos, 2008.

HAYEK, F. von. **O caminho da servidão**. São Paulo: Saraiva, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>.

IPARDES. **Paraná em números**. Curitiba: 2010.

_____. **Caracterização do território**. Curitiba: 2004.

JORGE, J. **Radicalizar a democracia**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014.

JORGENSEN, P. **Abraços com as peculiaridades da mercadoria terra urbana**. São Paulo, 2012. Disponível em:

<<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2012/01/bracos-com-as-peculiaridades-da.html>> .

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Saraiva, 2012.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. São Paulo: **Cadernos Metr pole**, v.11, pp, n  22, pp. 299-317, Julho/dezembro 2009.

LEFEBVRE, H. **A revolu o urbana**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

LENCIONE, S. **Observa es sobre o conceito de cidade e urbano**. São Paulo: Geosp – Espaço e Tempo, n  24, pp. 109 -123, 2008.

LENCIONE, S.; VIDAL-KOPPMANN; HYDALGO, R.; PEREIRA, P. C. X. (orgs.). **Transforma es sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires**, São Paulo e Santiago. São Paulo: FAUUSP, 2011.

LIMA, C. de A. MENDONÇA, F. Planejamento urbano – regional e a crise ambiental – Região Metropolitana de Curitiba. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**, 2001.

L UCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado – UNICAMP, Departamento de Ciência Política, Campinas, 2002.

_____. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política e Sociedade**- Vol-13, n  28 – Set./dez, 2014.

MALTHUS, T. R. **Princípios de economia política e considera es sobre sua aplica o prática**. Ensaio sobre a popula o. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2008.

MARQUETTI, A. Participa o e redistribui o: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inova o democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTINS, C. M. dos R. CARRION, E. F. S. Novo arranjo institucional da gestão metropolitana na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: COSTA, M. A. TSUKOMOTO, I. T. Lemos (orgs.) **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. IPEA, 2013; 336p.

MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MARX, K. **O capital**: crítica à economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. **Manuscritos econômicos e filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MASSEY, D. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MELO, D. T. de. **Movimentos sociais e institucionalização de políticas públicas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad/Faperj, 2015.

MONTEIRO, R. R.; GUSATTI, F. C. Plano Diretor: instrumento urbanístico contra a exclusão social. In: SIGNORI, A. A. BOSENBECKER, L.; UCZAI, P. F. **Chapecó uma cidade transformada**. Chapecó: PMC, 2004.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. F. C. Metrôpoles e região metropolitana: o que isso tem em comum? **Anais do IX Encontro Nacional da Ampur**, v. 1 IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro. P. 105 – 114.

MOCELLIN, R. **A história crítica da nação brasileira**. São Paulo: Editora do Brasil, 1987.

MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. **Estatuto da metrópole**: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015.

NEGRI, F. L.; ANDRADE, I. de. A política de habitação como estratégia de enfrentamento a pobreza. In SIGNORI, A. A.; BOSENBECKER, L.; UCZAI, P. F. **Chapecó uma cidade transformada**. Chapecó: PMC, 2004.

NETO, L. **Getúlio: 1945 – 1954** – Da volta pela consagração popular ao suicídio. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NUÑEZ, T.; CAMPREGHER, G.; BERTÊ, A. M. Participação popular e combate à pobreza em Porto Alegre (Estudo de Caso). **Projeto de fortalecimento das capacidades de gestão do conhecimento urbano da América Latina e o Caribe**. Programa de Gestão Urbana. Porto Alegre: CRALC, 2003.

OBSERVAPOA, Observatório da Cidade de Porto Alegre. **Planos de Investimentos 2015/2016**. Porto Alegre: ObservaPOA, 2015.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica a razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, L. L. (org.). **Cidades: história e desafios**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002. P. 84 – 105.

OLIVEIRA, R. F. de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2002.

ORELLANA, A. La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la díspar relación de poder de os municípios. **Revista Eure**, v.35, n.104, pp 101-102, abril de 2009.

PACHECO, S. M. M.; MACHADO, M. S. (orgs.). **Globalização, políticas públicas e reestruturação territorial**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

PIRES, V. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri-SP: Manole, 2001.

PMC, Prefeitura Municipal de Chapecó. **Orçamento Participativo 2002: Chapecó quem participa decide**. Chapecó: PMC, 2002.

PMM. Prefeitura Municipal de Maringá. **Decreto e regulamento do Orçamento Participativo**. Maringá: GAPRE, 2001.

_____. **Congresso da cidade: a cidade que eu quero**. Maringá: PMP, 2003.

_____. Maringá: **órgão de informação e prestação de contas do governo popular de Maringá - 20 a 27**. Maringá: 2003/2004.

PMPOA - Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Memória dos Bairros - Restinga**. Porto Alegre: Memória Cultural, 2000.

_____. **História dos bairros de Porto Alegre**. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 2007.

_____. **Orçamento Participativo - 2013/2014: Plano de investimentos e serviços – 2013/2014**. Porto Alegre: GLOCAL, 2013.

_____. **Orçamento Participativo - 2014/2015: Plano de investimentos e serviços – 2013/2014**. Porto Alegre: GLOCAL, 2014.

_____. **28 anos de demandas do OP**. Porto Alegre: OBSERVAPOA, 2017.
Disponível in:

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_noticia=192109

PMP. Prefeitura Municipal de Pinhais. **Moradores apresentam suas necessidades na 50ª. Audiência do Orçamento Participativo.** Pinhais: 2013. Disponível in <http://pinhais.pr.gov.br/News7content7163.shtml>

_____. **Prefeitura de Pinhais realiza audiência para discutir orçamento.** Pinhais: 2014. Disponível em www.pinhais.pr.gov.br/News7content8783.shtml.

PMSJP – Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais. **Secretaria de planejamento leva consultas públicas do Orçamento Participativo para três bairros nesta semana.** São José dos Pinhais: PMSJP, 2017. Disponível em: <http://www.sjp.pr.gov.br/secretaria-de-planejamento-leva-consultas-publicas-do-orcamento-participativo-para-tres-bairros-nesta-semana/>.

PONT, R. **A democracia, participação, cidadania:** uma visão de esquerda. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.

PORTO DE OLIVEIRA, O. **Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo:** indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. Campinas: Opinião Pública, 2016.

RBOP - REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, www.redeopbrasil.com.br/, (2014), acessado em 10 de agosto de 2016.

REANI, R. T. **Geografia urbana.** Batatais: Claretiano, 2013.

REFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos.** Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. M. **O que é questão da moradia.** São Paulo: Nova Cultural/Brasiliense, 1985.

RIBEIRO, L. C.; SANTOS JR. O.; RODRIGUES, J. M. **Estatuto da Metrôpole: o que esperar? Avanços, limites e desafios.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-esafios&Itemid=180.

RIBEIRO, L. C. de Q. A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira? In: OLIVEIRA, L. L. (org.). **Cidades: história e desafios.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002. P. 84 – 105.

RIBEIRO, M. V.; ALENCAR, C.; CECCON, C. **Brasil vivo:** a república. Petrópolis: Vozes, 1988.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social**: avanços e desafios. Brasil: IPEA, 2008.

RODRIGUES, A. L. **A pobreza mora ao lado**: a segregação sócio espacial na região metropolitana de Maringá. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 2004.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: da colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

ROVER, O. J. **Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão territorial. Florianópolis: RCP, 2003.** Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/orcamento_participativo_de_chapeco_e_sua_dimensao_rural_oscarrover.pdf>.

SANDRONI, P. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2007.

SANTORO, P. (org.), **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

SANTOS, B. de S. Participatory Buldgeting in Porto Alegre: Toward a Resdistributive Democracy. **Politics & Society**, v. 26, n.24, 1998.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. - 4.ed.- São Paulo: USP, 2008.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **A urbanização brasileira**. – 5ª. ed. 3ª. Reimp. – São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2013.

_____. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: NOBEL: Secretaria da Cultura, 1990.

_____. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

_____. **Tendências da urbanização brasileira no fim do Século XX**, in: Carlos, Fanny (org.) Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano. São Paulo: EDUSP, 1994.

SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

SAY, J-B. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCOTT, A. J. As cidades da terceira onda. In: PACHECO, S. M. M.; MACHADO, M. S. (orgs.). **Globalização, políticas públicas e reestruturação territorial**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

SIGNORI, A. A.; BOSENBECKER, L.; UCZAI, P. F. **Chapecó uma cidade transformada**. Chapecó: PMC, 2004.

SILVA, R. dos S. **Identidade Pinhais**. Pinhais: Copygraph, 2010.

_____. **Pinhais 20 anos: fatos e histórias de uma cidade emancipada**. Pinhais: IPJ, 2012.

SINTOMER, Y; HERZBERG, C.; ROCKE, A. **Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do Orçamento Participativo**. Sociologia, v. 14, n.30, p. 70 -116, 2012.

SOUZA SANTOS, B. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Rio de Janeiro: Oficina dos CES, 1999.

SOUZA, M. L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

TEIXEIRA, M. E. T. **História econômica e administrativa do Brasil**. São Paulo, 1993.

TRAGTEMBERG, M. **A luz vem de Lages**. In ALVES, M. M. A força do povo: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 8ª. edição, 1988.

UCZAI, P. F. Congresso da Cidade: planejando o futuro de Chapecó. In: SIGNORI, A. A.; BOSENBECKER, L.; UCZAI, P. F. **Chapecó uma cidade transformada**. Chapecó: PMC, 2004.

VERÓN. P. **Por que Paris está construindo o maior processo de Orçamento Participativo no mundo?** São Paulo: Cidade Criativa, 2015.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 2012.

WALLERSTEIN, I. Análise dos sistemas-mundiais. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (orgs.) **Teorias sociais hoje.** São Paulo: Editora Unesp, 1999. P. 447 – 470.

_____. **Análisis de Sistemas-mundo:** una introdución. México: Siglo Vientiuno editores, 1995.

WAMPLER. B.; AVRITZER, L. **Participatory publics:** civil society and new institutions. New York: Comparative Politics, 2004.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro. “Boas práticas” devem ser promovidas? **Revista Opinião Pública**, v. 14, n.1, p.65-95, Campinas, 2008.