

DEMOCRACIA ASSOCIATIVA: O PAPEL DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ITARARAÉ (THE-PI) NA CONSTRUÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO POPULAR

ASSOCIATIVE DEMOCRACY: THE ROLE OF THE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ITARARAÉ (THE-PI) IN THE MAKING AND IMPLEMENTATION OF THE POPULAR BUDGET

Cícero Rodrigues dos Santos*
Olívia Cristina Perez†

Resumo: O presente estudo investiga o papel das associações de moradores dentro do processo de elaboração e execução do Orçamento Popular de Teresina (OPT). O referencial teórico versa sobre a Democracia Associativa e o Orçamento Participativo. Através da apresentação dos dados publicados pela Prefeitura Municipal de Teresina relativos às entidades comunitárias cadastradas para participarem do OPT, identificou-se a presença de uma grande maioria das associações, quando comparadas ao número de outras entidades, tais como clube de mães, grêmios estudantis, conselhos comunitários, federações, dentre outras. Constatado tal fato, foi realizada uma investigação qualitativa, através do uso de entrevistas com pessoas que participam da entidade Associação de Moradores do Itararé- AMI. As principais conclusões apontam que as associações exercem grande poder de influência dentro do processo de negociação das propostas para o OPT devido à sua grande quantidade e protagonismo na participação e na deliberação.

Palavras-chave: Democracia. Democracia associativa. Orçamento participativo. Orçamento popular.

Abstract: The present study investigates the role of neighborhood associations within the process of elaboration and execution of the Popular Budget of Teresina (OPT). It analyzes the relationship between Associative Democracy theories and practices and characteristics of the Participatory Budget. Through the presentation of data published by the Municipality of Teresina regarding the community entities registered to participate in the OPT, the presence of a large majority of associations was identified when compared to the number of other entities.

* Mestrando em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – PPGCP-UFPI. Professor de Filosofia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI).

† Doutora em Ciência Política e mestre em Sociologia, ambos pela USP; especialista em Tecnologia, Formação de Professores e Sociedade pela UNIFEI; e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí – PPGCP-UFPI.

It also highlights the large number of neighborhood associations in relation to other types of associations as well as other community entities. Through a qualitative investigation, carried out through the use of interviews that value information provided by people who participate in the entity, focused on the case of the AMI (Neighborhood Association of Itararé). The main conclusions are that associations have a great influence in the process of negotiating the proposals for the OPT due to their large quantity, and that neighborhood associations, besides electing proposals and representatives for the OPT, play the role of space of discussion, participation and deliberation.

Keywords: Democracy. Associative democracy. Participatory budget. Popular budget.

Introdução

O início do século XXI, como consequência das profundas mudanças ocorridas nas formas de ver a democracia no final do século XX, traz em seu bojo a consolidação das críticas lançadas às chamadas teorias “realistas” da democracia, em que se destacam a teoria do elitismo competitivo de Schumpeter (1961) e o modelo pluralista de Robert Dahl (2006). Na concepção de Held (1987), ao tempo em que o elitismo de Schumpeter traz como foco discursivo a concentração de poder nas mãos das elites políticas, a teoria pluralista enfatiza a ação dos grupos de interesses no processo de busca e aquisição do poder através da competição eleitoral. Como alternativas a esses modelos, aumentam as discussões em torno de três novos modelos teóricos da democracia, que alargam os espaços políticos, ampliam a quantidade de atores e fazem emergir novos sentidos da política (LÜCHMANN, 2012). São eles: Democracia Participativa, Democracia Deliberativa e Democracia Associativa.

No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1980, quando os temas da redemocratização e da participação ganhavam corpo e novas coalizões políticas assumem prefeituras, de modo especial as das capitais, emergem novas iniciativas de governos municipais para tornar os mecanismos da administração pública acessíveis a controles democráticos, via instrumentos de partilha de poder (DAGNINO, 2004). O movimento pela democratização dos aparelhos do Estado conduz à inclusão no texto da Constituição Brasileira de 1988 vários dispositivos que contemplam a adoção de mecanismos de gestão participativa no processo decisório. Lima e Sousa (2010) afirmam que na esteira desse debate emergem, em âmbito local, distintos mecanismos, propondo fomentar a horizontalização das relações entre Estado e sociedade. Considerado por estudiosos como um mecanismo de corte original por produzir atores da sociedade civil nas deliberações sobre a distribuição de recursos públicos (AVRITZER, 2002), o Orçamento Participativo (OP) é um arranjo participativo que merece destaque e reúne elementos de participação, deliberação e associação.

Uma das primeiras experiências de implantação e execução do Orçamento Participativo aconteceu em Porto Alegre – RS, no ano de 1989, com o prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Desde então, o Orçamento Participativo ganhou projeção nacional, expandindo-se durante a década de 1990 para outros municípios (LIMA; SOUSA, 2010). Seguindo esse itinerário, no dia 15 de março de 1997 no Centro de Convenções, acontece a assinatura

do Decreto e lançamento do processo denominado Orçamento Popular de Teresina – OPT (BARROS, 2004, p. 114). Segundo esta autora, a fala pública das lideranças tratou de afirmar que a participação popular na elaboração do Orçamento Público era uma antiga reivindicação dos movimentos populares.

O orçamento participativo, sem dúvida representa um dos principais instrumentos da viabilização dos exercícios dos direitos de cidadania, capaz de promover a descentralização das políticas públicas, transparência administrativa, controle social do poder público e eleição coletiva das prioridades dos movimentos públicos. [...] Não é possível viabilizar a participação popular por força de decreto. As experiências têm mostrado que a participação se dá dentro de um processo que requer planejamento, respeito às organizações e suas dinâmicas de mobilização (FAMCC, 1997).

O *Documento à comissão executiva do orçamento popular de Teresina*, elaborado pela Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários de Teresina (FAMCC-PI), do ano de 1997, além de destacar o caráter democrático do Orçamento Participativo, que em Teresina recebe o nome de Orçamento Popular, coloca em ênfase a inter-relação entre participação, deliberação e associação. Segundo Lüchmann (2012), essas três atitudes políticas estão contempladas e imbricadas dentro das práticas associativas. É dentro da discussão a respeito da “Democracia Associativa” que o presente trabalho objetiva entender o papel das associações de moradores de Teresina no processo de elaboração e execução do orçamento da cidade.

Para colher as informações foram feitas entrevistas qualitativas, filmadas e gravadas, realizadas no período compreendido entre maio e junho de 2017. Além disso, lançou-se mão também de documentos escritos fornecidos pelos órgãos envolvidos na pesquisa como a Secretaria Municipal de Planejamento de Teresina, Piauí - SEMPLAN, Prefeitura Municipal de Teresina, Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí FAMMC e pela Associação de Moradores do Itararé - AMI.

Apesar de o Orçamento Participativo ter suscitado muitos estudos e pesquisas empíricas, que examinam o seu potencial como instrumento de democratização da gestão pública, não se tem notícias de um número significativo de trabalhos acadêmicos tratando do papel específico de cada um dos atores sociais dentro do processo de elaboração e execução dessa política. É por isso que neste trabalho visamos ao entendimento a respeito do papel das associações de moradores, através do estudo de caso da AMI.

No que se refere ao *locus* da pesquisa, ele se justifica pelo fato de a Associação de Moradores do Itararé - AMI estar situada na região do Grande Dirceu, bairro que representa uma parte significativa da população de Teresina-PI¹, constituído de diversificadas classes sociais e componente da regional sudeste, região que conta com mais de 70 entidades cadastradas no processo de elaboração e execução do orçamento popular de Teresina, sendo a sua grande maioria

¹ Dados do *Perfil dos bairros* traçado e publicados pela Prefeitura Municipal de Teresina em 2014, mostravam que esta era uma das regiões mais populosas de Teresina. Sua população, na época, correspondia a 5,0% da população total de Teresina, que era de aproximadamente 800.000 habitantes.

formada de associações de moradores, de acordo com os cadastros da Secretaria Municipal de Planejamento de Teresina - SEMPLAN.

1 Democracia Associativa e o Orçamento Participativo

A Democracia Associativa assume enfaticamente o papel das associações no processo de aprofundamento e ampliação da democracia. De maneira geral, seus autores consideram o papel central das associações como sujeitos da participação política. Os argumentos para a defesa deste modelo apoiam-se na tese de que nos “antigos” modelos há uma debilidade teórica para lidar com as mudanças sociais e no reconhecimento de que os repertórios, os espaços e as instituições políticas estabelecidas não atendem aos novos desafios do mundo contemporâneo (BADER, 2001). Nessa linha, Hirst (1994) destaca que em uma sociedade caracterizada pela pluralização dos grupos e a extensão da individualização, que influenciam as demandas pela provisão de serviços públicos, a democracia associativa é a única doutrina política bem adaptada para lidar com os problemas da *accountability* democrática em uma sociedade culturalmente diversificada. Ela permitiria a reconstrução e a transformação das divisões entre Estado e sociedade, além de promover a governança democrática nos âmbitos público e privado, contribuindo para a eficiência organizacional.

Cohen e Rogers (1995) apontam quatro funções preenchidas pelas associações que justificam a importância da democracia associativa: 1) elas são recursos imprescindíveis de produção e de oferta de informações centrais para a clarificação das deliberações e decisões políticas; 2) proporcionam oportunidades de explicitação de vozes e demandas aos indivíduos e setores com menos recursos e poder, excluídos da representação política eleitoral de base territorial; 3) podem funcionar como escolas de democracia, desenvolvendo virtudes cívicas, competências políticas e autoconfiança, promovendo o valor do reconhecimento das normas democráticas; e 4) as associações são centrais para a conformação de uma governança alternativa. Esses autores entendem que a democracia associativa requer um papel ativo das associações, participando diretamente nos espaços e instituições voltados para a formulação das políticas, a coordenação das atividades econômicas e o revigoramento e a administração das políticas públicas (COHEN; ROGERS, 1995, p. 55).

Lüchmann (2012), depois de analisar as três vertentes teóricas (democracia participativa, democracia deliberativa e democracia associativa), conclui que apesar das diferenças e especificidades, todas elas questionam os limites da democracia liberal e buscam ampliar os sujeitos e os espaços da participação e da deliberação, reconhecendo por variados argumentos o papel democrático das associações. No que concerne, especificamente, à visão dos pensadores da democracia representativa, a autora destaca:

[...] o principal argumento acerca da importância democrática das associações está ancorado em tese de que as associações são instrumentos que qualificam a participação direta dos cidadãos, verdadeira essência democrática. Além de outros efeitos democráticos, as associações contribuem para a criação de espaços de participação e empoderam os indivíduos

para uma participação mais ativa e qualificada junto às instituições participativas (LUCHMAN, 2012, p. 75).

Em relação aos teóricos da vertente da democracia deliberativa, a autora afirma que o papel de destaque dado às associações está diretamente ligado à ideia de esfera pública. É nessa perspectiva que pensa Young (1995) ao defender um modelo descentrado de sociedade caracterizado pela constituição de variados lugares, instituições e práticas de ação e comunicação pública. Para Young (1995), deve-se destacar também os processos de discussão, organização e participação das associações na sociedade civil na esfera pública.

Para todos esses autores, as associações e os movimentos sociais ocupam um lugar central no conceito de sociedade civil, fundamento imprescindível no processo democrático. Isso significa dizer que a ampliação e o aprofundamento da democracia dependem da articulação, mesmo com a presença de tensões entre os pressupostos da participação, da deliberação e da associação. Toda essa ideia de inter-relação ocupa espaço na ideia de “ecologia democrática das associações”. Warren (2001) reconhece a importância de diferentes atores e instituições, em conjunto, o que constitui uma complexidade de práticas e orientações políticas e sociais. Assim, diferentes tipos de associações podem provocar diferentes efeitos democráticos, permitindo um olhar mais amplo para as diversas possibilidades e práticas associativas.

A contribuição dos diversos autores serve para despertar reflexão a respeito do lugar que a discussão envolvendo a Democracia Associativa ocupa atualmente dentro da Ciência Política. Percebe-se que dentro de uma sociedade diversificada, as associações podem ampliar os espaços, multiplicar os atores e modificar as formas de participação, bem como melhorar a qualidade da deliberação, possibilitando ao cidadão ter a sua atitude individual valorizada no processo de participação e deliberação, ao mesmo tempo que contribui para a construção do bem comum.

O advento do Orçamento participativo no Brasil abre espaços para que as associações realmente desempenhem papel de destaque nas arenas democráticas.

O público, potencialmente dirigente do OP, é geralmente constituído por organizações comunitárias e associações de moradores, entidades sindicais, entidades religiosas, movimento de saúde, movimento de educação, entidades assistenciais, movimentos de moradia, ONG's, entidades empresariais, movimento por creche, movimento de transporte, movimento por saneamento, universidades, entidades federativas e organizações rurais (BARROS, 2004, p. 105).

Desde sua implementação, o Orçamento Participativo preconiza a participação efetiva dos movimentos sociais, dentre eles as associações. No Brasil, as associações surgem como espaço para a democratização da informação, destinada a ser um ambiente para propiciar a participação da sociedade civil no debate público de situações nacionais e do cotidiano local dos grupos envolvidos (POZZER, 2010). Muitos são os tipos de associação da sociedade civil de Teresina e variadas são as formas de participação política. Dentre elas estão as associações de moradores. E, como se observa acima, elas têm ou deveriam ter papel importante no processo de consolidação do Orçamento Participativo.

2 A presença das Associações no orçamento popular de Teresina

A implementação do Programa do Orçamento Popular de Teresina já traz em sua origem a contribuição das diversas entidades comunitárias. Como aponta Barros (2004), a assinatura, em 1997, do Decreto-lei que colocou em vigência este programa contou com uma forte presença de representantes das associações do município. Essa participação é cada vez marcante. Das entidades cadastradas no processo de discussão do orçamento a grande maioria é constituída de associações. Um documento intitulado “Orçamento Popular 2014/2015 – você faz Teresina melhor”, elaborado e distribuído pela prefeitura de Teresina, nos fornece informações sobre as etapas do orçamento popular e mostra a grande presença, em números, dessas organizações civis teresinenses.

Quadro 1: Etapas do Orçamento Popular de Teresina – 2014/2015

Etapas	Quem participa	Objetivo
1ª Etapa: Cadastramento das entidades comunitárias.	Todas as entidades comunitárias que desejam participar do processo do orçamento popular.	Cadastrar as entidades comunitárias para a efetiva participação nas demais etapas.
2ª Etapa: Assembleias Zonais.	Todos os moradores das zonas urbanas e rurais, maiores de 16 (dezesesseis) anos, através das entidades civis organizadas.	Escolher 01 (um) representante e até 03 (três) propostas.
3ª Etapa: Fóruns Zonais.	Presidentes de entidades, representantes/suplentes e demais membros das entidades comunitárias.	Eleger 50 propostas e 10 conselheiros para cada zona urbana, 20 propostas e 05 conselheiros para cada zona rural.
4ª Etapa: Conselho municipal do Orçamento Popular.	Todos os conselheiros eleitos (representantes do movimento popular dos poderes executivos e representantes das comunidades).	Propor fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao orçamento popular.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dispostos na cartilha “Orçamento Popular de Teresina 2014/2015 – Você faz Teresina Melhor”, p. 7-11.

Para efeitos da presente pesquisa, é de suma importância, neste momento, a primeira etapa, que trata do cadastramento das entidades comunitárias. De acordo com cartilha do Orçamento Popular 2014/2015, das 607 entidades cadastradas aptas a participar do processo, 441 delas, isto é, aproximadamente 72,65%, inscreveram-se com a denominação de associações. Dentre estas, 269 denominavam-se clara e especificamente “associações de moradores, o que representa, aproximadamente, 61% de todas as associações cadastradas e, 44,31% do total geral de todas as 607 entidades cadastradas. Estes números somam todas as entidades comunitárias constituídas de 4 (quatro) regionais urbanas: leste, sudeste, sul e centro norte; e 4 (quatro) zonas rurais: rural leste, rural sul, rural sudeste e rural norte.

Os quadros seguintes mostram a distribuição das entidades cadastradas e suas quantidades percentuais classificadas nos seus mais variados tipos. Essa classificação foi feita a partir dos nomes oficiais com os quais as entidades se cadastraram junto à Prefeitura Municipal de Teresina. Para agrupá-las, usou-se o critério das proximidades de suas denominações e objetivos. Assim, se tínhamos o “Grupo de Mães” e “Clube de mães” na Cartilha do Orçamento produzida pela prefeitura, aqui os dispusemos em um só campo de forma que possa contemplar os dois cadastros. Em alguns campos aparecem as denominações “Outras associações” e/ou “Outras entidades” para contemplarmos o cadastro de entidades que respondem por nomenclaturas muito específicas ou particulares como, por exemplo, “Associação de Assistência Social o Bom Samaritano”, “Grupo Cause Mudança” e “Instituto Antônio Nonato”. Todavia, sempre que o nome da entidade deixar claro o seguimento social que representa, mesmo que seja apenas 1 (uma) entidade cadastrada naquela zona, optou-se por manter o registro de seu cadastro. Dessa forma, se tivermos, por exemplo, Grêmio da Escola “Júlia Nunes”, mesmo que seja apenas uma unidade inscrita, manteremos o registro aqui como “Grêmio” e em seguida anotamos sua quantidades 01.

Quadro 2: Entidades cadastradas no orçamento popular 2014/2015 por regionais urbanas.

Regional Leste		
Tipos de Entidades	Quantidades	%²
Associações de moradores	53	68,52
Associações comunitárias	17	
Associações de mulheres	04	
Clube de mães	07	31,48
Conselhos comunitários	14	
Centros comunitários, esportivos e recreativos	05	
União de entidades	03	
Fundações	03	
Outras entidades	02	
Total das entidades cadastradas	108	
Regional Sudeste		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de moradores	44	69,23
Associações comunitárias	07	
Associações de mulheres	01	
Associações de mães	01	
Associação da união de barraqueiros	01	
Clube de mães	03	30,77
Conselhos comunitários	10	
Centros comunitários, esportivos e recreativos	04	
União de entidades	01	
Fundações	03	
Grupos de idosos	01	
Projeto comunitário	01	
Grêmio	01	
Total das entidades cadastradas	78	100

Regional Sul		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de moradores	74	73,29
Associações comunitárias	17	
Associações de mulheres	05	
Associações desportivas	02	
Associação beneficente	01	
Outras associações	08	
Grupos ou clubes de mães	03	26,71
Conselhos comunitários	18	
Centros comunitários, esportivos e recreativos	07	
Federações	04	
Grêmio	01	
Outras entidades	06	
Total das entidades cadastradas	146	100

Regional Centro/Norte		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de moradores	49	68,11
Associações comunitárias	10	
Associações de mulheres	08	
Associações de mães	04	
Associações de horticultores e vazenteiros	04	
Associações beneficentes	03	
Associações de produtores	02	
Associações de pais, mestres e amigos	03	
Associações de jovens	02	
Associações de fiéis	02	
Associações desportivas	02	
Associações culturais e sociais	02	
Associações de desenvolvimento	02	
Associação de condutores de veículos de tração animal	01	
Clube de mães	08	31,89
Conselhos comunitários	14	
Centros comunitários, esportivos e recreativos	05	
União de entidades e/ou sindicatos	03	
Clube ou grupos de idosos	02	
Paróquias	02	

Continua na próxima página

² Todos os resultados percentuais neste texto são aproximados e arredondados de acordo com o método estatístico.

Tipos de Entidades	Quantidades	%
Federações	02	
Outras entidades ou grupos (institutos, projetos, de promoção da cidadania, LGBT, comissão organizadora de festejos, fraternidade terapêutica)	08	
Total das entidades cadastradas	138	100

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dispostos na cartilha “Orçamento Popular de Teresina 2014/2015 – Você faz Teresina Melhor”, p. 16-32.

Dentre outros dados, destaca-se no quadro acima a grande diferença na porcentagem correspondente aos vários tipos de associações em relação às outras entidades cadastradas. Estão listados, por exemplo, 14 (quatorze) tipos de associações na região centro/norte, totalizando 68,11% das entidades aptas a participar do processo do orçamento naquela região, um número bastante significativo.

Quadro 3: Entidades cadastradas no Orçamento Popular de Teresina 2014/2015 por zonas rurais

Zona rural Leste		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de Moradores	24	79,36
Associações comunitárias	03	
Associações de Mulheres	02	
Associações de produtores	21	
Clube de mães	03	20,64
Conselhos Comunitários	07	
Outras entidades	03	
Total das entidades cadastradas	63	100
Zona rural Sudeste		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de Moradores	08	91,66
Associações Comunitárias	03	
Associações de pequenos produtores	06	
Associações de trabalhadores rurais	05	
Cooperativa	01	8,34
Conselhos Comunitário	01	
Total das entidades cadastradas	24	100
Zona rural Sul		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de Moradores	05	68,18
Associações comunitárias	06	
Associação de Mulheres	01	
Associações de produtores	03	
Conselhos Comunitários	02	31,82
Centros comunitários, esportivos e recreativos	03	
Centro religioso	01	
Grupo de idoso	01	
Total das entidades cadastradas	22	

Zona rural Norte		
Tipos de Entidades	Quantidades	%
Associações de Moradores	12	89,28
Associações comunitárias	09	
Associações de produtores	04	
Conselhos Comunitários	03	10,72
Total das entidades cadastradas	28	100

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dispostos na cartilha “Orçamento Popular de Teresina 2014/2015 – Você faz Teresina Melhor”, p. 32-38.

Novamente, deve-se observar a larga diferença da porcentagem de associações cadastradas em relação às outras entidades, com ênfase especial à zona rural sudeste em que 91,66% das entidades são associações enquanto as demais correspondem somente a 8,34%, totalizando apenas duas entidades. Significa dizer que, pelo menos nas etapas em que as entidades comunitárias efetivamente participam do Orçamento popular de Teresina, são elas, as associações, que têm ampla maioria de votos e, por consequência, um grande poder de barganha nas negociações quanto às propostas a serem discutidas e as eleições de representantes nesta região. Não só na região sudeste, mas também em todas as outras zonas rurais a quantidade de associações suplanta em muito as outras entidades, repetindo o que acontece no caso das entidades comunitárias urbanas visto anteriormente.

A segunda etapa do orçamento popular de Teresina, de acordo com o Quadro 1 acima, é constituída pelas assembleias zonais em que participam todos os moradores das zonas urbanas e rurais maiores de 16 (dezesseis) anos através das entidades civis organizadas, com o objetivo de escolher 01 (um) representante, 01 (um) suplente e até três propostas (obras ou serviços).

São reuniões organizadas por entidades comunitárias, cadastradas na assessoria do Orçamento Popular – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação/SEMDUH. [...]. Somente após o cadastramento, tais entidades poderão agendar suas assembleias, o presidente da assembleia marcará o dia, a hora e o local da assembleia, obedecendo aos prazos e à agenda determinada pela SEMDUH³ – OP (TERESINA, 2014).

Nessas assembleias, os cidadãos que desejarem ser representantes deverão procurar a entidade mais próxima, participar do evento e, então, candidatar-se. Uma vez escolhidos, representantes e suplentes deverão comparecer à assessoria do Orçamento Popular (OP) para preenchimento de cadastro e assegurar sua participação nos fóruns zonais.

3 O papel das associações de moradores – o caso da AMI

Os dados quantitativos acima mostram a força e a importância das associações frente ao orçamento popular de Teresina. No entanto, nosso problema persiste: qual o papel das associações de moradores na elaboração e na execução do orçamento popular de Teresina? Já

³ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (de Teresina-PI) – Orçamento Popular.

ficou claro que uma das funções das entidades cadastradas é eleger, cada uma, um representante para as assembleias zonais e três propostas de obras e serviços. Esses representantes e propostas participarão da terceira etapa (os fóruns zonais) em que serão eleitos 60 propostas e 10 conselheiros para cada zona. A julgar pela quantidade de associações listadas acima, presume-se que essas entidades tenham grande força de barganha para encampar suas propostas e a candidatura de seus representantes, o que poderá incidir inclusive na indicação de seus representantes para a quarta etapa, o Conselho Municipal do Orçamento Popular (COMOP), constituído por conselheiros eleitos (representantes do movimento popular, dos poderes Executivo e Legislativo e representantes das comunidades), cujo objetivo é propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao Orçamento Popular.

Por questões metodológicas e pela natureza deste trabalho, a presente pesquisa se concentrará agora em analisar especificamente o seu objeto de estudo, destacando as associações de moradores urbanas procurando entender o seu verdadeiro papel em todo esse processo. Também, pelos mesmos motivos, se dedicará ao entendimento de como uma associação de moradores participa das segunda e terceira etapas do orçamento popular. Para tanto, escolheu-se uma associação, no caso a Associação dos Moradores do Itararé – AMI, e procurou-se ouvir componentes de sua diretoria e representantes da comunidade como professores, guardas municipais e comerciantes, dentre outros, além de vereadores ligados à associação e que participam dos eventos realizados por ela. Ao todo foram dez pessoas que forneceram informações relevantes.

A AMI situa-se na regional sudeste, que, embora não detenha a maior quantidade em números cardinais de associações de moradores, é a que tem a maior porcentagem proporcional dentre todas as regiões urbanas e zonas rurais. São 53 associações de um total de 78 entidades. Desse montante, são 44 associações de moradores, o que representa 81,48% das associações e 56,41% de todas as entidades cadastradas nessa regional. Esse é um dos motivos para a escolha da AMI, representando as associações de moradores, para ser analisada. Na maioria das outras regiões, como pode ser observado nos quadros acima, as associações, em especial as de moradores, também representam o maior número de entidades⁴. A escolha da AMI justifica-se também por sua posição geográfica, pois situa-se no centro do principal bairro da regional sudeste, respondendo a uma área que antigamente denominava-se de o Grande Itararé e que agora corresponde ao Grande Dirceu Arcoverde, especificamente as áreas do Dirceu I e do Dirceu II (Revista AMI, 1999). De acordo com o perfil dos bairros traçados e publicados pela Prefeitura Municipal de Teresina em 2014, esta região é uma das áreas mais populosas de Teresina com uma densidade demográfica de 107,90 habitantes por hectare, tendo uma área de 3,47 Km², correspondendo a 347 hectares. Sua população corresponde aproximadamente a 5,0% da população total de Teresina e é constituída de diversas classes sociais, predominando as classes média, média-baixa e baixa, com renda média mensal entre R\$ 1.200,00 e R\$ 1.500,00 (TERESINA, 2014).

A AMI foi fundada no dia 16 de dezembro com a finalidade de junto com os moradores

⁴ O número percentual de associações de moradores nesta regional é maior do que a soma do número dos outros tipos de associações e o número dos outros tipos de entidades nela cadastradas.

e elevar o Itararé a um patamar diferenciado nas lutas pelos direitos mais básicos⁵. Ao longo de sua história, a AMI esteve envolvida com todas as grandes conquistas da região do grande Itararé e Grande Dirceu. Através de sua participação no orçamento popular ela tem ampliado essas conquistas, uma vez que participa desde o primeiro momento desse programa⁶. Ao ouvir os diferentes membros da AMI foi possível elaborar um quadro demonstrativo de suas principais conquistas, bem como de algumas que ainda são pretendidas.

Quadro 4: Algumas conquistas da Associação de Moradores do Itararé (AMI) junto à comunidade do bairro Dirceu Arcoverde - Teresina-PI

As primeiras conquistas, logo de sua fundação	As mais recentes, inclusive a partir de sua participação no OPT	Pretendidas
Melhorias no fornecimento de energia	Instalação do Campus da Universidade Estadual do Piauí	Construção e ativação de um cartório na região
Melhorias no fornecimento de água	Instalação de uma UPA (Unidade de Pronto Atendimento) no bairro Renascença	
Melhorias nas condições de transporte público	Construção de Campo de Futebol	
Melhorias nas condições do Pronto Socorro do Dirceu II	Construção de passeio de cooper	Instalação e ativação de uma agência do INSS
Melhoria nas condições de telefonia	Construção, inauguração e ativação do Teatro João Paulo II	
Instalações de bancos	Melhoria em mercados públicos	
Instalações de agências da Cepisa e da Agespisa	Reformas de Avenidas	Melhorias nas condições de mobilidade urbana
Instalação de hortas comunitárias	Reformas de ginásios poliesportivos	

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da Revista AMI (1999) e depoimento dos entrevistados.

O quadro acima mostra que as melhorias para o bairro buscadas pelas ações da AMI junto à comunidade abrangem vários aspectos da vida urbana essenciais à comunidade: transporte, mobilidade urbana, produção, saúde, desporto, assistência social, cultura. Também no âmbito da educação, a associação já teve atuação ativa, chegando, inclusive, a manter por algum tempo um cursinho pré-vestibular, que possibilitou o acesso de muitos alunos do bairro aos principais centros de ensino superior da cidade como UESPI, UFPI e IFPI⁷. Tendo ciência de todas essas ações por parte da AMI, a presente pesquisa procurou voltar-se, por fim, à investigação do papel adicional dessa associação junto ao orçamento participativo, além do cadastramento e da eleição

⁵ Baseado no depoimento de M. C. M. P., atual presidente da AMI em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos no dia 09 de junho de 2017.

⁶ Baseado no depoimento de A. de S. C., ex-presidente da AMI (Associação dos Moradores do Itararé) e atual delegada do OPT representando a FAMEPI (Federação das Associações de Moradores do Piauí), em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos no dia 09 de junho de 2017.

⁷ Baseado no depoimento de M. C. M. P., atual presidente da AMI em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos no dia 09 de junho de 2017.

de representantes e propostas para o orçamento popular de Teresina. Aplicou-se um questionário com dez questões e a realização de entrevistas filmadas e gravadas que procuram dar conta de outras atividades da associação no decorrer da elaboração e da execução do orçamento popular.

A investigação procurou saber, por exemplo que eventos ligados ao orçamento participativo são realizados pela entidade, quais seus objetivos, se há algum tipo de exigência para com aqueles que se candidatam a representante, como são eleitas as propostas e como se dá a negociação para a eleição de ambos. Tudo isso no intuito de dar-se conta da hipótese inicial desta investigação de que, dada a necessidade de participação das Associações de Moradores no processo de elaboração e execução do Orçamento Popular de Teresina, o papel dessas associações se configura na realização de reuniões de treinamento dos seus membros, na indicação e eleição de representantes para a COP (Comissão do Orçamento Popular), bem como de mecanismos para a fiscalização de realização dos projetos deliberados. O quadro abaixo destaca as principais descobertas a respeito.

Quadro 5: Ações geralmente realizadas pela Associação de Moradores do Itararé (AMI) dentro do processo de elaboração e execução do Orçamento Popular de Teresina Piauí (OPT)

NATUREZA DA AÇÃO⁸	OBJETIVO	COMO SE REALIZA
Reuniões com a comunidade antes da plenária do orçamento popular.	Informar a comunidade sobre a importância e os procedimentos o OPT.	Anúncios através de carros de som e meios de comunicação e reunião na sede da associação.
Plenária do orçamento popular.	Discutir a eleição das três proposta e do representante da entidade na assembleia zonal.	São lançadas as candidaturas e eleitos os representantes da entidade para a assembleia zonal; apresenta-se, discute-se vota-se as três propostas da entidade para a assembleia zonal.
Reuniões anteriores à assembleia zonal.	Discutir e negociar junto a outros representantes de outras entidades estratégias para a eleição dos representantes e das propostas da zona.	Através de encontros agendados e dialogados em que os representantes das várias entidades da zona podem “barganhar” suas propostas antes da assembleia zonal.
Participação na assembleia zonal.	Eleger um representante e 03 (três propostas) para os fóruns zonais.	Discute-se todas as propostas de todas as entidades da zona presentes, bem como apresenta-se os candidatos a representantes destas zonas; elege-se as propostas e os representantes.
Ação de fiscalização de execução das propostas eleitas no orçamento participativo.	Fiscalizar a execução das obras eleitas nos fóruns zonais do OPT.	Geralmente, o delegado ou um representante da associação procura saber junto aos órgãos responsáveis sobre o andamento das propostas; havendo estranheza quanto à forma da execução das propostas pode-se convocar audiências públicas.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações dos entrevistados.

⁸ Estas são as ações mais comuns realizadas pela AMI em todo e qualquer processo de elaboração e execução do

Esse quadro mostra, de forma resumida, as principais atividades desenvolvidas pela AMI, visando à participação efetiva no orçamento popular de Teresina. Outras são realizadas, mas essas são as principais que a presente pesquisa conseguiu identificar. Vale destacar o uso da negociação ou barganha quando da discussão das propostas ou da eleição dos representantes zonais que poderão compor o conjunto das propostas e dos conselheiros que serão eleitos no fórum zonal e que poderão participar do COMOP, respectivamente, terceira e quarta fases do OPT. Chama a atenção também o fato de que, para ser eleito representante/delegado do orçamento popular, o candidato não necessita ser associado à entidade cadastrada nem recebe treinamento específico para exercer a função. Basta que compareça à assembleia zonal, conheça a realidade e as necessidades do seu bairro, saiba defender suas propostas e convencer os demais participantes da assembleia para que receba os votos necessários para sua eleição.⁹

Além do uso da barganha como estratégia, vale destacar o uso de audiências públicas que podem ser sugeridas por qualquer cidadão junto à AMI e, esta, uma vez provocada, encaminha à câmara de vereadores a solicitação¹⁰. Geralmente, essas audiências visam a discutir o porquê de algumas propostas eleitas não estarem sendo executadas ou a existência de problemas na execução de outras. Como exemplo, cita-se a audiência realizada no dia 2 de junho de 2017, às 15h, na sede da associação. Na ocasião, discutiu-se o problema da mobilidade urbana provocado pelo fechamento de alguns cruzamentos da Avenida Principal que divide os bairros Dirceu I e Dirceu II. O evento contou com a participação de vereadores, representantes da AMI, do ministério público, da procuradoria do Estado, da OAB¹¹, da Companhia metroviária, da SDU¹² sudeste, dentre outros.

É importante destacar também que a AMI e nenhuma associação de moradores ou qualquer outra entidade cadastrada no OPT e que dele participa têm autonomia para optar sobre o montante final de recursos a serem utilizados nas obras que serão geradas a partir das propostas eleitas nesse processo. A prefeitura apresenta o cálculo do montante destinado a cada obra do orçamento e as entidades têm que adequar suas propostas a esse cálculo. Por isso o representante de cada zona deve ser alguém que tem bastante conhecimento sobre os custos dos materiais a serem utilizados nas obras de realização das propostas que apresenta: “se se vai pedir um metro de calçamento, já se vai sabendo qual o valor de um metro de calçamento; se se vai pedir asfalto, já vamos sabendo o preço de um metro de asfalto”.¹³

Atualmente, a AMI não conta com nenhum representante no COMOP (Conselho Municipal do Orçamento popular) porque na última assembleia zonal que houve para eleição dos componentes deste conselho e das propostas ela apoiou representantes de outras entidades

Orçamento Participativo ao longo dos anos que participa deste programa.

⁹ Baseado no depoimento de A. de S. C., ex-presidente da AMI (Associação dos Moradores do Itararé) e atual delegada do OPT, representando a FAMEPI (Federação das Associações de Moradores do Piauí), em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos, no dia 09 de junho de 2017.

¹⁰ Baseado no depoimento de R.M., ex-presidente da AMI por quatro mandatos e atual assessor jurídico dessa instituição, em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos, em 09 de junho de 2017.

¹¹ Ordem dos Advogados do Brasil – seção Piauí.

¹² Superintendência de Desenvolvimento Urbano, zona sudeste de Teresina-PI

¹³ Baseado no depoimento de A. de S. C., ex-presidente da AMI (Associação dos Moradores do Itararé) e atual delegada do OPT representando a FAMEPI (Federação das Associações de Moradores do Piauí), em entrevista concedida a Cícero Rodrigues dos Santos no dia 09 de junho de 2017.

de sua zona, recebendo em troca a aprovação e inclusão de algumas de suas propostas no programa do orçamento popular de 2014-2015 e 2015-2016. Devido a problemas de logística da prefeitura o orçamento popular de 2016-2017 não aconteceu em todo o seu itinerário como deveria ser de acordo com o Quadro 1 deste texto, não havendo inclusive a eleição de novos delegados/representantes do OPT. Por isso, a maioria das informações que utilizamos aqui foram retiradas da Cartilha do Orçamento Popular 2014/2015.

Quadro 6: Últimas propostas aprovadas na plenária do Orçamento Popular da AMI¹⁴

Propostas referentes ao OPT 2014/2015	Propostas referentes ao OPT 2015/2016
1. Colocação de Alambrado no Campo de Futebol Carlos Lima no Dirceu Arcoverde II.	1. Construção de arquibancada e vestuário no Campo de Futebol Carlos Lima no Dirceu Arcoverde II.
2. Construção de passeio para prática de cooper no entorno do campo de futebol Carlos Lima.	2. Construção de passeio para prática de cooper no entorno do campo de futebol Carlos Lima no Dirceu Arcoverde II
3. Construção de vestuário no campo de futebol Carlos Lima.	3. Pavimentação asfáltica da Rua Polidoro Bulmarque no Parque Ideal.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações dos entrevistados e das Atas da assembleia de eleição das propostas para o orçamento popular dos biênios 2014/2015 e 2015/2016 da AMI.

Destaca-se no Quadro 6 as últimas propostas elaboradas, discutidas e aprovadas na Plenária do Orçamento popular da AMI. Observa-se que as propostas dos biênios 2014/2015 e 2015/2016 praticamente se repetem. Isso se deve ao fato de que muitas vezes a realização das obras referentes às propostas elaboradas pelas entidades e aprovadas para o OPT não acontece dentro do tempo estabelecido, fazendo com que as associações ou entidades comunitárias continuem a exigir a sua finalização. Colocar determinada proposta que foi contemplada, mas não foi totalmente realizada novamente como meta, é um estratégia de buscar forçar a sua plena execução. No caso das propostas acima, a maioria delas se concentra em um só lugar, obras no Campo de futebol Carlos Lima, no bairro Dirceu Arcoverde II. Essa estratégia faz com que o potencial do espaço seja aproveitado o máximo com a maior quantidade de obras que sejam possíveis no local.

Assim a AMI cumpre seu papel como associação de moradores e entidade cadastrada no Orçamento popular de Teresina, servindo como espaço privilegiado de participação, debate e deliberação, atitudes que, como apontou Lüchmann (2012), são inerentes à discussão e prática da democracia associativa. E, assim, as associações, como querem Cohen e Rogers (1995), preenchem quatro funções que justificam a importância da democracia associativa: 1) elas são recursos imprescindíveis de produção e de oferta de informações centrais para a clarificação das deliberações e decisões políticas; 2) proporcionam oportunidades de explicitação de vozes e demandas aos indivíduos e setores com menos recursos e poder; 3) podem funcionar como

¹⁴Elaborado com base em informações registradas nas atas de eleição de propostas para o orçamento popular dos biênios 2014/2015 e 2015/2016 da AMI.

escolas de democracia, desenvolvendo virtudes cívicas, competências políticas e autoconfiança, promovendo o valor do reconhecimento das normas democráticas; e 4) as associações são centrais para a conformação de uma governança alternativa.

4 Considerações finais

O presente estudo mostra, em um primeiro momento, a proximidade dos ideais da Democracia Associativa com a prática do Orçamento Participativo. Em Teresina a presença das entidades comunitárias, com destaque para o grande número de associações no processo de elaboração e execução do OPT, confirma essa proximidade.

Em um segundo momento, uma análise e uma sistematização quantitativa dos dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Teresina, através da Cartilha do Orçamento Popular 2014/2015, destaca a supremacia das associações, principalmente associações de moradores, e seu poder de barganha quando da discussão e eleição de propostas a serem implementadas e executadas pelo OPT, bem como na eleição de representantes das regionais e das zonas pelas quais as associações cadastradas se vinculam ao programa.

Num terceiro instante, em uma abordagem qualitativa que valorizou as experiências de pessoas que constroem no dia a dia uma entidade comunitária, a presente pesquisa evidencia, através do exemplo da AMI (Associação de Moradores do Itararé), que o papel das associações de moradores vai além da simples eleição de representantes e propostas para um programa de desenvolvimento de políticas públicas. Através de reuniões, debates e discussões das mais variadas formas sobre os mais diversos assuntos pertinentes à comunidade, funcionam como escolas da democracia que treinam seus membros para a melhoria de sua qualidade argumentativa, o que vai culminar na melhoria de sua participação e deliberação. Ao acompanhar o itinerário de realização das propostas discutidas e eleitas, realiza a fiscalização tão necessária e, muitas vezes, ausente na prática da democracia contemporânea.

Assim, as associações de moradores realizam a junção da participação e da deliberação, critérios necessários para a realização atual da democracia contemporânea e que se encontram inerentes aos ideais da Democracia Associativa. Como querem alguns dos seus teóricos, tais associações, atuando dentro do Orçamento Participativo, ajudam a promover a governança democrática no âmbito público, contribuindo para a eficiência organizacional; são recursos imprescindíveis de produção e de oferta de informações centrais para a clarificação das deliberações e decisões políticas; proporcionam oportunidades de explicitação de vozes aos diversos indivíduos. E, como preconiza Young (2003), elas se destacam pelos processos de discussão, organização e participação da sociedade civil na esfera pública.

Os resultados deste estudo poderão servir como elementos que ajudam a diminuir a grande lacuna de informações e análises sobre o importante papel das associações dentro do processo democrático. Reconhecer a grandeza política dessas instituições, bem como sua importância para as comunidades enquanto espaços de discussão das velhas práticas político-sociais e promoção da construção de novas possibilidades democráticas, são alguns dos intentos da investigação aqui apresentada.

Referências

ATA da Assembleia da eleição de representante e escolha das propostas para o orçamento popular de Teresina 2014/2015.

ATA da Assembleia da eleição de representante e escolha das propostas para o orçamento popular de Teresina 2015/2016.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-598. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/252439933/SANTOS-Boaventura-de-S-Org-Democratizar-a-Democracia-Os-Caminhos-Da-Democracia-Participativa>>. Acesso em: 8 maio 2017.

BADER, V. Problems and prospects of Associative Democracy: Cohen and Rogers revisited. In: HIRST, P.; BADER, V. (Ed.). *Associative Democracy: the real third way*. London: F. Cass, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=scinlinks&ref>>. Acesso em: 15 maio 2017.

BARROS, L. M. *A Federação das associações de moradores e conselhos comunitários do Piauí – FAMCC e o “Orçamento Popular de Teresina” – OPT , revelando a natureza de classe do Estado e práticas sócio-políticas emergentes no processo de educação política*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, 2004. Disponível em: <<http://www.bdae.org.br/dspace/handle/123456789/314>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

COHEN J.; ROGERS, J. *Associations and Democracy*. London: Verso, 1995. Disponível em: <<http://www.cows.org/joel/pdf/a062.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/participacao_-_sociedade_civil_e_participacao.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

DAHL, Robert. *A Preface to democracy theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=5qIYgWpeV8kC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Robert+Dahl&ots=1ngGq0_rhX&sig=bK2X3h2cPexU8i45P6J6rVIMmWk#v=onepage&q=Robert%20Dahl&f=false>. Acesso em: 3 abr. 2017.

FAMCC-PI. *Documento à comissão executiva do orçamento popular de Teresina*, 1997.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HIRST, P. *Associative Democracy*. New forms of economic and social governance. Amhertz: University of Massachusetts, 1994. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/loi/fcri20>>. Acesso em: 11 maio 2017.

IBGE. *Perfil dos bairros – Itararé*. Disponível em: <https://www.google.com.br/?gferd=cr&ei=08PUVNSeBqLa8gej14Fg&gws_rd=ssl#q=popula%C3%A7%C3%A3o+bairro+dirceu+arcoverde+teresina-pi+IBGE>. Acesso em: 27 jul. 2017.

LIMA, A. J. de; SOUSA, P. Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 9, n. 1, p. 23 - 36, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/teo/ojs/index.php/fass/article/view/7276>> . Acesso em: 7 maio 2017.

LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política*, UFPR, v. 20, n. 43, p. 59-80, 2012. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2012%20-%20luchmann%20-%20modelos%20contemporneos%20de%20democracia.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2017.

POZZER, M. A. dos S. Socialização política: promoção da cidadania através das Associações de moradores. *Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas*, Universidade Estadual de Londrina, 24 e 25 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/4.MilenePozzer.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2017.

REVISTA AMI. *Guia de Serviços do Grande Dirceu*. Associação de Moradores do Itararé – AMI. Edição Especial. Ano 1, n. 1, abr. 1999, Teresina, Piauí.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <[http://capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/an\(Livro\).pdf](http://capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/an(Livro).pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2017.

SEMPPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento de Teresina, 2017. Zona Sudeste. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Sudeste-Entidades.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

TERESINA. Prefeitura de Teresina. *Orçamento Popular 2014/2015 – Você faz Teresina melhor*. Teresina, 2014.

WARREN, M. 2001. Democracy and Association. Princeton: Princeton University. Chapter one. Disponível em: <<http://assets.press.princeton.edu/chapters/s6972.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

YOUNG, I. M. Social Groups in Associative Democracy. In: COHEN, J.; ROGERS, J. (Ed.). *Associations and Democracy*. 1995.