

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

MARIANA DUTRA TEIXEIRA PEIXER

CIDADANIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: A experiência da cidade de Canoas-
RS 2009-2012/2013-2016

São Paulo

2017

MARIANA DUTRA TEIXEIRA PEIXER

CIDADANIA NA GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL: A experiência da cidade de
Canoas-RS 2009-2012/2013-2016

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Ma. Fernanda Araujo de Almeida

São Paulo

2017

Ficha Catalográfica

PEIXER, Mariana Dutra Teixeira

Cidadania na Gestão Pública Municipal: A experiência da cidade de Canoas-RS 2009-2012/2013-2016. Mariana Dutra Teixeira Peixer. São Paulo: FLACSO/FPA, 2017.

92 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2017.

Orientadora: Fernanda Araujo de Almeida

Mariana Dutra Teixeira Peixer

CIDADANIA NA GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL: A experiência da cidade de
Canoas-RS 2009-2012/2013-2016

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Aprovada em

Ma. Fernanda Araujo de Almeida
FLACSO Brasil/FPA

Dra. Nuria Pardillos Vieira
PUC - SP

Dr. Eduardo Tadeu Pereira
FLACSO Brasil

Dra. Tereza Beatriz Ribeiro Herling
USP

Das ilusões

Meu saco de ilusões, bem cheio tive-o.

Com ele ia subindo a ladeira da vida.

E, no entretanto, após cada ilusão perdida...

Que extraordinária sensação de alívio!

Mario Quintana

Em forma de agradecimento, dedico este trabalho a

Emanuel Peixer Teixeira

Agradecimentos

Em primeiro lugar agradeço à professora e orientadora Fernanda Almeida, que, com solidariedade, atenção, dedicação foi de fato uma professora e orientadora. Ensinou-me sobre ofício de uma pesquisadora e conduziu-me ao encontro do meu caminho teórico e metodológico. Não desistiu de mim e nem da pesquisa, até quando eu mesma quis desistir.

Manifesto meu profundo agradecimento ao Partido dos Trabalhadores por ser um instrumento de construção da sociedade que eu acredito e trabalho para que aconteça. Agradeço pelas oportunidades que o partido já me deu em ser agente nesta transformação, e agora, por meio da Fundação Perseu Abramo, o partido me dá a oportunidade de reflexão e capacitação crítica sobre este trabalho.

À Fundação Perseu Abramo em conjunto com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, agradeço por este programa de mestrado e sobretudo, pelos professores e professoras profundamente qualificados e engajados que ministraram as aulas. Este programa foi um divisor de águas em minha jovem trajetória profissional.

Dedico meus agradecimentos também ao professor Ivan Russef, que junto de meus colegas de curso, Gilberto Coutinho e Décio Junior, me encorajaram a seguir esta jornada até o fim, enfrentando a minha maior dificuldade e único instrumento de trabalho neste percurso: a escrita.

Agradeço a professora Nuria Pardillos Vieira e ao professor Eduardo Tadeu Pereira, pelas ótimas aulas que com eles tivemos, das quais germinaram as inquietações aqui estudadas. Desde já, agradeço também por terem aceito, junto com a professora Tereza Beatriz Ribeiro Herling, de participarem da banca examinadora desta dissertação.

Sou grata também a Bernate Kozem e a Roseli Dias, que me chamaram a atenção para a Canoas-RS, e que muito me ajudaram na abertura dos caminhos para a realização das entrevistas. Assim como aos demais entrevistados, o pesquisador do Instituto Canoas XXI, e ao ex-prefeito Jairo Jorge, que atentamente recebeu este projeto.

Aproveito, para também agradecer ao meu companheiro de militância, colega de trabalho e amigo, Márcio Cruz, sem sua hospitalidade em São Paulo, eu não teria condições de realizar este curso.

Resumo

CIDADANIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: A EXPERIÊNCIA DA CIDADE DE CANOAS-RS 2009-2012/2013-2016

Mariana Dutra Teixeira Peixer

Esta pesquisa tem o objeto problematizar o conceito de Cidadania, tomando-o como concepção que orientou a experiência progressista na Cidade de Canoas, localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no estado do Rio Grande do Sul (RS), analisando suas possibilidades, limites, contradições e avanços reais nas gestões municipais de 2009-2012 e 2013-2016.

Parte da hipótese de que a concepção de Cidadania ora é entendida como conceito abstrato, ora como condição real que orienta as políticas públicas.

Para averiguar, o estudo trabalha a metodologia de análise bibliográfica e documental combinada com entrevistas qualitativas. Com isso pretende-se analisar uma experiência local dos elementos da Cidadania fundamentada por autores do campo crítico, balizados pelas dimensões da economia e da política apontadas por pensadores contemporâneos.

Palavras Chaves: *Cidadania; Democracia; Gestão Municipal; Participação Social; Canoas.*

Abstract

CITIZENSHIP IN THE MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT: THE EXPERIENCE OF THE CITY OF CANOAS-RS 2009-2012/2013-2016

Mariana Dutra Teixeira Peixer

This research aims to discuss the concept of Citizenship, taking it as a conception that guided the progressive experience in the City of Canoas, located in the Metropolitan Region of Porto Alegre (RMPA), in the state of Rio Grande do Sul (RS), analyzing their possibilities, boundaries, contradictions and real progress in the municipal management of 2009-2012 and 2013-2016.

We start from the hypotheses that the concept of Citizenship is sometimes understood as an abstract concept and sometimes as a real condition that guides public policies. In order to investigate these hypotheses and to reach this object we use the methodology of bibliographical and documentary analysis combined with qualitative interviews.

With this we intend to analyze a local experience of the elements of Citizenship founded by authors of the critical field, marked by the dimensions of economics and politics pointed out by contemporary thinkers.

Keywords: *Citizenship; Democracy; Municipal Management; Social Participation; Canoas.*

SUMÁRIO

Lista de Siglas e Imagens.....	10
Introdução.....	11
1. Cidadania – Problematizando o conceito.....	15
1.1 Fundamentos teóricos.....	16
2. Limites e Possibilidades para a Realização da Cidadania – Aspectos da economia política e da democracia.....	32
2.1 Considerações sobre democracia e governos no Brasil contemporâneo.....	37
2.2 Desafios para o desenvolvimento da cidadania no Brasil.....	40
3. Estudo de caso – A experiência de Canoas-RS 2009-2012/2013-2016.....	44
3.1 Notas metodológicas.....	44
3.2 História da cidade e a eleição do prefeito Jairo Jorge.....	47
3.3 O Desenvolvimento Socioeconômico.....	52
3.4 O sistema municipal de participação social.....	62
3.5 As possibilidades para a realização da Cidadania na cidade: Análise das entrevistas.....	71
Considerações finais.....	80
Referências Bibliográficas.....	84
Anexo – Roteiro das entrevistas.....	91

Lista de Siglas e Imagens

COHAB - Companhia de Habitação.

CMO - Comissão Mista de Orçamento Público e Fiscalização.

DIEESE – Departamento intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.

FEE - Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul.

FPM - Fundo de Participação dos Municípios.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA - Lei Orçamentária Anual.

OP - Orçamento Participativo.

PBF - Programa Bolsa Família.

PIB - Produto Interno Bruto.

PMC - Programa de Metas Para Canoas.

PMDB - Partido Movimento Democrático Brasileiro.

PPA - Plano Plurianual.

PT - Partido dos Trabalhadores.

PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre.

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais.

Imagens

Evolução do IDH p. 60

Matriz de SWOT p. 61

Imagem 1: Sistema Municipal de Participação Social p. 64

Introdução

O Brasil vive uma turbulenta crise social, política e econômica. O impedimento da Presidenta Dilma Rousseff em 2016 escancarou a crise¹, configurou um golpe de Estado e tem colocando em caloroso debate público e acadêmico a democracia brasileira. O novo governo tem apresentado e aprovado políticas que alteram as condições de realização de direitos estruturantes da Cidadania, como as Propostas de Emendas Complementares (PEC) do Teto dos Gastos Públicos², da Reforma das Leis Trabalhistas³ e da Reforma da Previdência.

Internacionalmente a crise não é menor. As migrações por refúgio de guerra são escandalosas, levando a reações muito conservadoras nas principais potências políticas e econômicas do mundo. Estados Unidos, Inglaterra e França⁴ elegeram os líderes mais conservadores do último ciclo histórico, e com elas suas plataformas políticas de austeridade, que sacrificam os direitos e políticas sociais para salvar o mercado financeiro⁵.

Em meio ao caos político, a crise econômica⁶ se aprofunda gerando um grande conflito civilizatório. Neste contexto, reavaliar os pressupostos teóricos que fundamentam os projetos políticos, se faz necessário. Um destes fundamentos teóricos é a categoria Cidadania, investigada neste estudo.

¹ Recomenda-se a leitura do livro: A Radiografia do Golpe (Ed. Leya, 2017), do sociólogo Jessé de Souza, no qual descreve sobre os processos sociais que levaram ao impedimento da presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016.

² As consequências destas reformas ainda estão sendo analisadas e debatidas por especialistas de diversos campos. O texto da reforma pode ser consultado no link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337> - Último acesso em 29/09/2017

³ Clemente Lúcio, diretor do DIEESE, apresentou na plataforma Brasil Debate, em setembro de 2017, um estudo feito pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, um estudo sobre como as reformas trabalhistas que ocorreram em 110 países de 2008 à 2014, desregulamentaram as relações de trabalho, diminuindo as massas salariais e o consumo interno. Assim, deprimindo as economias e aprofundando ainda mais a crise nestes países. O texto da reforma pode ser consultado no link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881> - Último acesso em 29/09/2017

⁴ Os processos eleitorais foram polarizados entre forças políticas liberais e conservadoras. Em todas o liberalismo venceu: Estados Unidos com o republicano Donald Trump, conhecido por seus posicionamentos machistas, racistas e xenófobos (Caderno mundo, G1, novembro, 2016) na França com o empresário ultra liberal (El País, julho, 2017), Emmanuel Macron do En Marche, e, com a indicação da premier inglesa do Partido Conservador Theresa May, conhecida como a “nova Thatcher” (BBC, julho 2016).

⁵ Sobre isto falaremos mais na seção dois: Os Limites da Realização da Cidadania.

⁶ Algumas publicações que analisam a conjuntura já estão sendo lançadas. Entre tantas, recomenda-se: “A crise do Neoliberalismo”, de Dumenil Levy (2014) e “A economia das Crises” de Mihm (2010).

Esta dissertação é continuidade da pesquisa *“Da Cidadania formal para a Cidadania real – Estudo de caso da comunidade Vila Nova”* (DUTRA, 2016) escrita para conclusão de graduação em Ciências Sociais, na qual foram pesquisadas as representações sociais sobre o conceito de Cidadania. Na monografia, publicada em forma de artigo no Seminário Nacional de Sociologia e Política (2016)⁷, foi investigado o conceito de Cidadania nas políticas públicas e como seus beneficiários, no caso da política de habitação de interesse social, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), absorveram tal conceito. Foi possível concluir que existe uma Cidadania formal, instrumentalizada pelas políticas públicas, mas que existe também o que se chamou de Cidadania real, que remete ao sentido de pertencimento, de reconhecimento social que os beneficiários do MCMV entrevistados, reivindicavam do Estado.

Para elas, as entrevistadas, a Cidadania se realizaria quando os agentes públicos os tratassem como sujeitos de direitos, não recebedores de benesses. Estas entrevistas confrontaram a hipótese central que apontou para a consolidação da noção de Cidadania, à medida em que em acessavam aos direitos sociais de moradia, educação, transporte e saúde.

Foi possível observar que quanto mais a comunidade tinha que reivindicar estes direitos, mais sentia-se negada a sua Cidadania, pois tinha que lutar muito pelo o que deveria ser garantido a todas as pessoas.

Essa crítica alcançada na monografia mostrou que existem noções diversas para concepção de Cidadania. Se por um lado, a partir de levantamentos bibliográficos, nota-se uma equalização entre Cidadania e Políticas Sociais, por outro nota-se uma Cidadania mais ligada à cultura política, e é esta investigação que continua nesta dissertação, mas agora, partindo de um outro lugar de pesquisa.

A primeira mudança está no tempo histórico⁸ que acompanha a redação deste estudo. A crise política confrontou e atravessou o objeto aqui investigado e também a própria investigadora. Por muitas vezes, o texto teve que ser colocado de lado, para que um novo enfrentamento político entrasse em cena e abalasse pressupostos teóricos que alguns autores apontavam como consolidados. A começar pela própria democracia brasileira, que alguns intelectuais⁹ indicavam para

⁷ Artigo deste trabalho foi publicado nos anais do VIII Congresso Brasileiro de Sociologia Política, link: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/> - Último acesso em 29/09/2017

⁸ Este tempo histórico tem sido avaliado como uma ruptura da ordem democrática e um “Estado de Exceção”, conceito elaborado pelo historiador Agambem (2004) para explicar como “O estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal.

⁹ A exemplo, o texto “Dilemas da Democracia no Brasil”, de Fábio Vanderlei Reis.

uma consolidação das instituições, mas que a dinâmica social destes dias colocou em profunda crise.

Tal conjuntura não pode ser minimizada e acabou por limitar as considerações a serem feitas, pois o ciclo político iniciado no impedimento da Presidenta Dilma ainda está em aberto, e provoca importantes mudanças estruturais na política brasileira.

Apesar de ser um processo em curso, esta crise possibilita uma análise crítica sobre concepções que orientaram as práticas políticas experienciadas. E esta é a segunda “mudança de lugar”, em relação à monografia, cuja prática política do gestor público não é mais tomada a partir de uma política federal, mas em nível municipal.

Investiga-se aqui, do ponto de vista do gestor, como a concepção de Cidadania se apresenta nas cidades. **Assim, o objeto deste estudo problematiza o conceito de Cidadania, tomando-o como concepção que orientou a experiência progressista na Cidade de Canoas, localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no estado do Rio Grande do Sul (RS), analisando suas possibilidades, limites, contradições e avanços reais nas gestões municipais de 2009-2012 e 2013-2016¹⁰.**

Este estudo trabalha com a premissa teórica da análise histórica e dialética, na qual os elementos estruturais e culturais se relacionam para explicar a realidade social. Portanto condensamos uma análise bibliográfica observando elementos estruturais da Cidadania com entrevistas semiestruturadas, para compreender aspectos mais subjetivos e particulares da experiência aqui investigada.

Parte-se de duas hipóteses centrais provenientes da monografia supracitada. A primeira é baseada na materialização da concepção de Cidadania. Entende-se que esta concepção é um conceito abstrato e teórico, mas que se expressa na realidade prática por meio de políticas públicas. A hipótese segunda é que esta concepção orientou governos progressistas que se encontram em crise.

Nesse sentido, pretende-se por meio da investigação teórica e prática da concepção de Cidadania, extrair elementos que contribuam para análise crítica da complicada conjuntura atual.

A concepção de Cidadania que assumimos abarca um compressão abstrata e concreta. Compreende à dimensão da cultura política - da participação social radicalmente democrática - e também, dos direitos sociais, civis e políticos

¹⁰ Grifo da autora deste estudo.

acessados democraticamente por toda a sociedade, como estruturante da concepção. E são estas dimensão perseguiremos no decorrer da pesquisa.

Assim, os objetivos específicos versam em revisitar o conceito de Cidadania, tomando-o como uma noção que orientou, até então, as experiências de governo do campo progressista brasileiro; analisar suas possibilidades, limites, contradições e avanços reais; descrever e refletir sobre uma experiência municipal calcada nesta concepção; e por fim, tentar apontar quais podem ser seus fundamentos e possibilidades reais para o Brasil no Século XXI.

A investigação foi feita por meio de análise bibliográfica sobre o tema, utilizando publicações do Instituto de Pesquisa da Prefeitura de Canoas - Instituto Canoas XXI - e com resultados de entrevistas semiestruturadas, com o Prefeito no exercício destacado, com um gestor da prefeitura e um representante da sociedade civil canoense.

Na primeira seção é apresentada a concepção de Cidadania e resgata-se seus fundamentos e problematizado-os. A segunda seção trata dos aspectos contextuais do campo da economia política e dos governos, e da implementação da Cidadania no Brasil. E por fim, na terceira seção, analisa-se a experiência das gestões 2009-2012 e 2013-2016 em Canoas-RS.

1. Cidadania – Problematizando o conceito

Como já apresentado na introdução, o objetivo geral desta dissertação é problematizar a concepção de Cidadania a partir de uma experiência de gestão municipal. Essa problemática chama a atenção quando se observa que a ideia, o conceito abstrato e a concepção permeiam e justificam diversos e até antagônicos discursos e práticas políticas. Inclusive no campo da esquerda, na qual se situa este trabalho.

Algumas inquietações impulsionaram esta investigação e a primeira delas, até mais a ingênua, era interrogar se a Cidadania poderia ser uma concepção maior que as diferenças ideológicas dos campos políticos, ou se ela também tem um significado em disputa. Se a concepção de Cidadania foi tomada como referencial teórico para a gestão de governos progressistas¹¹, como o caso da gestão do Prefeito Jairo Jorge, na cidade de Canoas-RS, nos períodos de 2009-2012 e 2013-2016, e como ela se materializou na gestão.

A socióloga Dagnino (2004), em seu livro “Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” aponta como os mesmos conceitos podem carregar significados diferentes, até antagônicos entre si. Assumir certas concepções na e da política, como significados dados, prontos, é um equívoco. A autora mostra a necessidade de problematizar estes conceitos, e ao fazer isto, revela o que chama de “confluência perversa dos discursos” (DAGNINO, 2004), pois, projetos políticos diferentes se ancoram nos mesmos conceitos, como sociedade civil, participação social e Cidadania. Assim, se faz necessário problematizar estes conceitos e disputar os seus significados.

A concepção de Cidadania se tornou uma ideia popularmente naturalizada sobre a igualdade jurídica de direitos. Um status de igualdade de todas as pessoas diante do Estado.

Entretanto, ao observar criticamente a realidade social, desnaturaliza-se esta concepção. O fato das pessoas terem igualdade de direitos não garante sequer que todas acessem estes direitos ou que tenham participação no Estado. Desta forma,

¹¹ O livro: A Cidadania na Cidade (2013), organizado pelo Professor Eduardo Tadeu Pereira, faz uma avaliação neste sentido, ao averiguar a experiência que na cidade de Várzea Paulista, quando foi prefeito da mesma. Para ele, a Cidadania tem seu significado ao longo da história caracterizado pela participação social, a cidadania como participação social, configura uma cidadania ativa (Pereira, 2013 p.9).

percebe-se que um projeto de Estado também está imbricada nos possíveis significados da Cidadania.

O Estado, nessa concepção de Cidadania como um marco de de direitos à todas as pessoas, tem um papel de garantir o acesso comum aos bens materiais e imateriais socialmente construídos. Entretanto, nota-se que na prática as desigualdades sociais econômicas e políticas são uma constante¹² na história e não são superadas com este marco legal.

No Brasil, o esforço público de reduzir estas desigualdades, foi feito nos governos Lula (PT) - 2002-2005/ 2006-2009 - e Dilma (PT) - 2010-2013/ 2014-2016 -¹³, evidenciando a disputa política que existe para dar materialidade aos direitos da Cidadania. Esta disputa política agravou-se em uma crise política, levando ao impedimento da Presidenta da República e o desmonte do projeto político de Estado eleito nas urnas.

Nesse contexto, desnaturalizar a concepção de que a Cidadania é um fato dado, é o primeiro passo dessa seção, que busca a origem, o conceito e traça seus fundamentos teóricos.

1.1 Fundamentos teóricos

Para tal, os autores que apresentaremos a seguir são reconhecidos no campo das Ciências Sociais por estudar a Cidadania, tanto em uma abordagem metodológica da sociologia compreensão¹⁴, destacando as causalidades e regularidades na história da formação da Cidadania, como também na abordagem

¹² O arsenal de pesquisas sobre as desigualdades sociais do país é enorme. Aqui tomamos como referência a publicação organizada por Marta Arretche: “Trajetória das Desigualdades: como o Brasil Mudou nos últimos 50 anos”, onde os autores apontam as estruturas de desigualdade de renda, educação e participação política no Brasil.

¹³ Não aprofundaremos esta discussão pois ela extrapola o recorte conceitual que aqui objetiva-se alcançar. Mas para compreender o impacto destes governos, recomenda-se a leitura do livro publicado pela FLACSO: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil – Lula e Dilma. Disponível para download no link: http://www.flacso.org.br/dez_anos_governos_pos_neoliberais/livro1.php - último acesso em 29/09/2017

¹⁴ Este nosso entendimento se dá pois compreendemos que os autores traçam em suas análises, uma representação da sociedade como resultado da ação dos indivíduos, construindo um sentido para o resultado destas ações que mais importa o resultado em si, do que o processo. Nos parece que este modelo de análise é da sociologia weberiana, inaugurada por Max Weber (1864-1920).

da metodologia do materialismo histórico¹⁵, que explora as contradições neste processo.

No primeiro campo estão Marshall (1950) e Carvalho (2002) e, no segundo campo está Coutinho (1999). Assim, recupera-se a análise clássica de T.S. Marshall (1950), aplicando sua metodologia na história do Brasil, com José Murilo de Carvalho (2002), e confronta esta perspectiva com a interpretação crítica de Nelson Coutinho (1999), delineando outras perspectivas contemporâneas com Augusto Jr. Clemente (2015).

Nelson Coutinho (1999), cientista político da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), recupera a história da concepção da Cidadania e aponta suas raízes na Grécia clássica (século IV – V), quando a possibilidade de participação da esfera pública, das decisões ou execuções sobre ela, se estendeu para além da aristocracia e passou a incluir proprietários de terras e comerciantes.

Esse movimento representa o início do direito político, dentro do momento histórico que a política começou a se democratizar. Ainda não universalmente, mas foi neste período que alguns – para além da aristocracia – tiveram, socialmente, a primeira experiência de participação social.

Com a modernidade, outras dimensões de direitos surgiram e se institucionalizaram, incorporando as perspectivas individuais e sociais na concepção de Cidadania. Surge a noção dos direitos individuais, mais precisamente com pensamento que John Locke, no século XVII, inaugurou. O pensamento filosófico se abre para novas possibilidades de direitos e deveres que seriam naturais para todas as pessoas e, portanto, deveriam ser incorporados pelo Estado Moderno, para dar conta desta nova forma de pensar e de agir coletivamente.

A principal argumentação desse pensador e do pensamento social dominante deste período é sobre a propriedade individual. Seja propriedade da vida, da liberdade pessoal, mas principalmente, da propriedade material privada. Este direito civil e individual de propriedade deve ser garantido pelo Estado que deve proteger esta propriedade da ameaça natural que uma pessoa exerce sobre a outra.

Tal pensamento revolucionou o momento histórico, enfrentando a desigualdade estamental e feudal do absolutismo, e consolidou a classe burguesa.

¹⁵ Compreendemos que o materialismo histórico dialético é reconhecido como método que toma a contradição, os fatos sociais que entram em conflito entre si, como foco da análise, importante tanto quanto seu resultado. Estes fatos em conflito são as lutas entre as classes sociais. O pensamento de Karl Marx (1818 – 1883) é o expoente deste Método de Análise.

No decorrer da história¹⁶, a burguesia que revolucionou a sociedade feudal por uma participação política econômica mais autônoma na sociedade e acabou por criar novos paradigmas de dominação, mantendo as estruturas das desigualdades sociais.

Portanto, é possível concluir que o pensamento burguês e liberal do jusnaturalismo, ideia de igualdade natural entre todas as pessoas, têm um equívoco de origem; “os direitos não são fenômenos naturais, mas sim, sociais”, (COUTINHO, 1999). São demandas, expectativas de grupos ou classes sociais em que, num dado momento histórico, se realizam quando passam a ser “assumidos pelas instituições” de poder (COUTINHO, 1999).

Esta análise histórica de como os fenômenos sociais passam a incorporar direitos e são assumidos por instituições de poder do Estado Moderno, é feita pelo teórico britânico T.S. Marshall, e está exposta na obra “Cidadania, Classe Social e Status” (1950). Nela, o autor persegue a problemática de como a sociedade inglesa desenvolveu o capitalismo, mantendo certa estabilidade e coesão social. Podemos resumir que o centro de sua análise está na apresentação que faz sobre como a experiência inglesa implementou instrumentos, direitos e instituições de igualdade social para equilibrar as desigualdades inerentes ao desenvolvimento capitalista.

O próprio desenvolvimento do Estado Nação é um marco de igualdade, pois só é possível ter igualdade dentro de padrões comuns, e o marco geográfico da formação de uma nação é o primeiro elemento para esta normatização.

A instituição das liberdades individuais, importantes para a consolidação do capitalismo, se dá no século XVIII com os direitos civis e o surgimento dos tribunais de justiça e do poder judiciário. No século XIX, a participação política é ampliada, tanto para votar, como para se candidatar, ser votado, e, assim compor os quadros do Estado. O direito político passa por uma revolução neste período com o surgimento do poder legislativo, democratizando o parlamento.

Os direitos civis seriam o primeiro elemento da Cidadania. Os direitos políticos o segundo. Já o terceiro, fala da democratização de toda a sociedade, não só da participação política, mas da possibilidade de acessar as riquezas socialmente construídas, desde o mínimo de bem-estar social, até a partilha da herança social. São os direitos que se consolidam por meio dos sistemas de seguridade social no poder executivo.

¹⁶ Sobre esta abordagem da história, recomendamos a leitura do texto publicado pelo Procurador do Estado de SP, José Damiano Trindade, em que o autor discorre sobre este método de interpretação da história, a história social: História social dos direitos humanos. São Paulo, Peirópolis, 2002.

[...] Com esta finalidade de dividir a cidadania em três elementos: civil, político e social. Tentei demonstrar que os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de um modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania político universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania. (MARSHALL, 1950, p. 75)

O autor aponta essa tipologia, a tríade de direitos e instituições e o Estado Democrático de Direito, como os componentes da Cidadania. Assim, é possível compreender a Cidadania em seu significado moderno, a partir do reconhecimento dos direitos e da instauração de instituições responsáveis por eles. Marshall (1950) observa que tal Cidadania diminui as diferenças entre as classes por meio do status de igualdade, que concede aos indivíduos, à medida em que têm condições de acessar os três tipos de direitos.

O Estado garante o mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação, ou uma renda nominal mínima ou salário mínimo) [...] Qualquer pessoa capaz de ultrapassar o mínimo garantido por suas qualidades próprias está livre para fazê-lo [...] Eleva o nível inferior mas não limita automaticamente a superestrutura. (MARSHALL, 1950, p.93).

É importante salientar que o autor aponta que há um conflito entre igualdade e liberdade, que é constitutivo nesse processo formativo da Cidadania. Considera também, como pressuposto nesse processo, que há uma igualdade ontológica nos indivíduos, o que acaba por impulsionar o desenvolvimento do capitalismo.

Cabe então à Cidadania diminuir as desigualdades geradas pelas classes quando tem em seu ideário, não a extinção destas classes, mas sim a igualdade possível entre elas (MARSHALL, 1967).

Marshall conclui que a Cidadania propõe um progresso social a partir dos direitos civis (liberdades individuais) e não dos direitos sociais (mínimo de bem-estar comum), mantendo o que o autor chama de unidade social. A partir deste entendimento, a civilização torna-se um patrimônio comum para o indivíduo e com leis comuns a todos. Todos têm voz na Cidadania moderna: cada voto é uma voz.

Esta análise de Marshall (1967) se consolidou como uma referência para a compreensão da Cidadania contemporânea. As três dimensões de direitos: direitos

civis, sociais e políticos passam a configurar um marco analítico para compreender a Cidadania. Para entender como esta concepção se realiza na prática nas gestões municipais supracitadas da cidade de Canoas-RS, este estudo reproduz um ponto de vista de como estes direitos da Cidadania se realizaram na história do Brasil.

Para pensar a realidade brasileira, recorre-se a José Murilo de Carvalho em sua pesquisa *Cidadania no Brasil - um longo caminho* (2013), pois o autor recupera a teoria de Marshall, partindo da mesma noção de que Cidadania é um fenômeno histórico de direitos, e os busca na história do Brasil fazendo sua tipologia, desde a colônia até a sua redemocratização.

De antemão, introduz que, “uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente talvez inatingível” (CARVALHO, 2013; p.9).

Ele explica que no caso brasileiro, ao contrário da Inglaterra, o primeiro conjunto de direitos que se desenvolveu foram os sociais. Considerando que os mesmos foram implementados na era do governo de Vargas, fortemente marcado por um período onde os direitos políticos foram suprimidos e os civis reduzidos por seu governo ditador, que se tornou popular. Aqui, a tríade dos direitos foi colocada ao contrário.

Na Inglaterra a sequência histórica foi o surgimento dos direitos civis, seguidos dos direitos políticos e por fim os direitos sociais, fortalecendo assim uma lógica democrática (CARVALHO, 2013), pois as liberdades individuais consolidaram um sistema judiciário independente do poder executivo. Com o desenvolvimento dos direitos políticos, o parlamento democraticamente eleito implementou políticas sociais materializando assim os direitos sociais, enfrentando a polêmica que acusava - pensamento ainda presente na atualidade - um choque entre a liberdade de trabalho e a livre competição com a seguridade social implementada pelos direitos sociais.

Carvalho (2013), observa que esta sequência histórica que Marshall (1967) aponta sobre a Inglaterra é importante e se difere do caso brasileiro. O autor destaca como o desenvolvimento dos direitos sociais se deu a partir da democratização do parlamento inglês. Com a chegada de representantes de trabalhadores no parlamento, suas demandas passaram a ser fazer parte da instituição, e os direitos sociais para o povo trabalhador passou a existir. Este movimento democrático na política inglesa foi um elemento condutor para a formação de seu Estado Social.

Já no Brasil, a história política da democracia foi bem diferente e, portanto, gerou um processo histórico de constituição da Cidadania relativamente invertido, se comparado ao inglês.

Carvalho (2013) aponta como as ditaduras aqui vividas suspenderam e limitaram os direitos políticos e deram aos direitos sociais um caráter paternalista, populista, fragilizando a visão de que são frutos de reivindicações da sociedade civil.

Os direitos políticos durante o regime militar (1964-1980) tiveram muitas restrições no que tange aos partidos políticos que eram apenas dois: Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido que representava os interesses do governo militar no poder e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que agregava todos os opositores ao regime militar, iniciado em 1964. Na redemocratização houve aumento expressivo do número de partidos, mas outros problemas de representação política foram herdados da ditadura militar, como por exemplo, a distorção regional da representação parlamentar, mas sobretudo, a herança mais marcante foi a desvalorização da democracia representativa.

Carvalho entende que esta falta de engajamento cívico brasileiro é consequência da permanência dos problemas morais da política, sobretudo a corrupção, que mesmo com alternância de governos é constante¹⁷.

A Constituição de 1988 vem assegurar o direito civil negado pela ditadura militar: a liberdade de expressão, de imprensa e de organização, ampliada com o direito a qualquer cidadão de solicitar ao governo informações que estejam nos registros públicos.

É importante destacar também que é na Constituição de 1988 que o racismo e a tortura - práticas latentes em nossa história política e social - são definidos como crime. É nela também que o consumidor passa a ter direitos garantidos em lei, e a dimensão dos Direitos Humanos é incorporada.

Para o Carvalho (2013), os direitos civis são os mais frágeis, pois são pouco conhecidos e menos ainda garantidos à maioria da população, visto que a justiça é quase inacessível aos pobres que não têm como pagar os custos judiciais ou de um advogado. As defensorias públicas são sucateadas.

¹⁷ Apesar de ser muito recente, não podemos deixar de comentar sobre a operação Lava-Jato que tem como objetivo acabar com a corrupção no país. A operação tem evidenciado o caráter corrupto estruturante do legislativo, mas nada tem feito para mudar esta estrutura, e alguns autores apontam como ela não passa de um instrumento da elite financeira para atacar políticos que representam os o projeto mais popular para o Brasil, a começar pelo seu maior acusado, o Presidente Lula. Alguns livros já foram publicados sobre o tema: “ A Elite do ATRASO: da ESCRAVIDAO A Lava Jato, de Jessé de Souza, e Comentários A Uma Sentença Anunciada - o Processo Lula organizado por Carol Proner.

Entendesse, então, a descrença da população na justiça e o sentimento de que ela funciona apenas para os ricos, ou antes, de que ela não funciona, pois, os ricos não são punidos e os pobres não são protegidos. (CARVALHO, 2013; p.214).

Ao discutir os direitos sociais, o autor os define como direitos sempre em ameaça. Os principais direitos definidos até redemocratização foram: salário mínimo, aposentadoria mínima, aposentadoria a não contribuintes, deficientes para pessoas e com mais de 65 anos de idade, além da licença paternidade. Na medida em que estes direitos se efetivaram, houve mudanças na realidade brasileira: de 1980 a 1999 melhoraram os indicadores básicos da qualidade de vida, como a mortalidade infantil, a expectativa de vida e a educação fundamental. Mas, o grande problema que assola o país recai sobre a desigualdade social, que tem uma marca racial e regional (CARVALHO, 2013). Ou seja, as regiões Norte e Nordeste são as mais pobres frente à concentração de renda presente no Sul e Sudeste.

Os direitos sociais foram majoritariamente conquistados durante a Ditadura Militar, caracterizando o Presidente da República e o Estado em si, como os grandes defensores das políticas sociais.

O poder legislativo, que na ditadura militar teve a diluição do Congresso Nacional, não teve participação ativa e direta nas conquistas, perdendo assim, o seu valor de representação na cultura política brasileira. Segundo Carvalho (2013), ao chefe da nação é atribuído um valor quase messiânico, “essa cultura orienta-se mais para o Estado do que para a representação que chamamos de ‘estadania’, em contraste com a Cidadania” (CARVALHO, 2013; p. 221). A consequência é o desgaste com os processos da democracia em que o sistema legislativo é desprestigiado, causando um impacto direto nos Direitos Sociais.

Politicamente, a sociedade civil aposta no poder Executivo, mas subestima e até desconhece as outras instituições. Tal fato pode ser observado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), constituída com os interesses das categorias mais organizadas. “O papel dos legisladores reduz para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo.” (CARVALHO, 2013; p. 223).

O professor da Fundação Perseu Abramo (FPA), Luiz Vitagliano (2017), em artigo publicado na plataforma Brasil Debate¹⁸, aponta que atualmente o país atravessa uma gravíssima crise política, em que mais uma vez a história nacional é marcada por uma desvalorização dos direitos políticos, com ataques aos direitos

¹⁸ Para ler o artigo, consultar o link O paradoxo da crise política e a ascensão autoritária <http://brasildebate.com.br/o-paradoxo-da-crise-politica-e-a-ascensao-autoritaria/>

sociais com uma crescente acessão do autoritarismo. A instabilidade das instituições democráticas tem se tornado um fato recorrente na história. O impedimento de Dilma Rousseff (PT) fez com que a presidência da República fosse dada ao seu vice, Michel Temer (PMDB), que está implementando um programa radicalmente diferente do escolhido nas eleições¹⁹.

Temer tem apresentado e aprovado no Congresso Nacional reformas estruturantes do regime fiscal (PEC 55), colocando um teto nos gastos públicos que na prática limita o financiamento de políticas públicas em áreas importantes como a saúde e a educação. Até a tão valiosa CLT sofreu alterações em seus fundamentos (PL 6786/2016), que eram dados quase como patrimônio da classe trabalhadora. E por fim, a Previdência Social (PL 287/2016) também tem uma reforma em discussão. Diante disso, a crise política continua se agravando e o impedimento do atual presidente, a menos de um ano no poder, também está em discussão²⁰.

Carvalho (2013) aponta como a cultura política brasileira e a dimensão participativa da Cidadania é desvalorizada. Entende-se que problemas de representação distorcida e a corrupção, afastam a participação popular. Sua colocação se faz atual quando diz que “nessa visão, o cidadão se torna cada vez mais um consumidor afastado de preocupações com a política e com os problemas coletivos.” (CARVALHO, 2013; p.226). O autor conclui sua pesquisa sobre a Cidadania no Brasil criticando a grande desigualdade social brasileira. Ele aponta que há um longo caminho para uma Cidadania mais plena e diz que na prática existem tipos diferentes de cidadãos:

Há os de primeira classe, os privilegiados, os “doutores”, que estão acima da lei, que sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social [...] Frequentemente, mantêm vínculos importantes nos negócios, no governo, no próprio Judiciário. Esses vínculos permitem que a lei só funcione em seu benefício [...] Ao lado dessa elite privilegiada, existe uma grande massa de “cidadãos simples” [...] São a classe média modesta. [...] Essas pessoas nem sempre têm noção exata de seus direitos e quando a tem carecem dos meios necessários para os fazer valer, como o acesso aos órgãos e autoridades competentes, e os recursos para custear demandas judiciais [...] Finalmente, há os “elementos” do jargão policial, cidadãos de terceira classe [...] Para eles vale apenas o código penal (CARVALHO, 2013; p. 214 - 217)

¹⁹ O professor de direito da PUC-SP, Rafael Valim (2017) explica em sua última publicação, as implicações jurídicas deste golpe para a reconfiguração do sistema neoliberal em crise. Para entender este processo, recomendamos a leitura deste seu livro: Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo (2017).

²⁰ Em matéria publicada em junho de 2017, o Jornal NEXO levanta que já são 26 pedidos de impeachment do presidente Michel Temer (PMDB) e que até o momento, apenas um havia sido analisado e o encaminhamento foi de arquivamento.

Nessa passagem entendemos que não é possível compreender a Cidadania como um fato dado no Brasil. As desigualdades de acesso aos direitos da Cidadania são estruturais. Entre as conquistas dos marcos legais, as garantias constitucionais dos direitos e o acesso de toda a população, há um enorme hiato. É possível avaliar que Lula e Dilma tentaram preencher este vácuo, segundo Sader (2013), quando operam as políticas públicas como instrumentos para a realização da Cidadania, que agora estão ameaçadas pelo Projeto de Lei Complementar que limita os Gastos Públicos, cortando o orçamento que as viabiliza²¹.

A partir dessa análise de Carvalho e diante dos fatos conjunturais que atravessam essa pesquisa, entende-se a concepção de Cidadania imbricada de uma concepção de Democracia. Os direitos da Cidadania no Brasil não parecem estar enraizados em nossa cultura política.

Sua realização depende dos projetos de governo dos gestores eleitos na medida em que democratizam os direitos sociais e civis através de políticas públicas. No cenário da atual conjuntura, a concepção de Cidadania no sentido sistematizado por Marshall (1967) fica ameaçada.

Para problematizar a relação entre Cidadania e democracia, recupera-se Nelson Coutinho (1999). O pensador concorda que a metodologia das análises de T.S Marshall e José M. Carvalho foram acertadas por delimitar estas três determinações modernas da cidadania (civil, política e social), mas também em insistir na dimensão histórica, processual, do conceito e da prática da cidadania na modernidade (Coutinho, 1999). Entende que o modelo que Marshall sistematizou sobre o processo histórico da Grã-Bretanha, não "se reproduziu" em outros países, mas, em muito se assemelhou com o Brasil.

Corroborando com os autores acima apresentados, compreende-se que a experiência inglesa criou uma nova Cidadania, e para tal, um novo Estado. Por sua vez, este novo Estado, tem limites, regulados pelos direitos civis, separando a esfera pública da privada, diferentemente da Cidadania grega, em que a esfera pública é a dominante na definição da Cidadania.

Coutinho (1999) aponta ainda que a mudança histórica e ideológica na concepção está localizada na consolidação dos direitos civis, através,

²¹ A crítica a esta abordagem, de que limitar o orçamento público que é dedicado as políticas sociais, será discutida no decorrer desta pesquisa. Mas para ler mais sobre o assunto é indicado o artigo publicado pela FPA: "Mitos da Austeridade", onde os autores mostram como esta opção não recuperou a economia na experiencia de outros países. <https://fpabramo.org.br/2017/06/23/os-mitos-da-austeridade-novas-tentativas-de-justificar-o-ajuste-fiscal/> - Último acesso em 29/09/2017

principalmente, do direito privado à propriedade, em que se toma dos meios de produção coletivos a propriedade, consolidando assim a ideologia burguesa do capitalismo.

Esse direito civil, entretanto, não é negado em uma Cidadania plena em que todos devem ter o direito de acessar os frutos do trabalho coletivo. Para tanto, nessa concepção de Cidadania, socializa-se a propriedade privada, universalizando-a. O contrário disso é privilégio para um grupo, uma classe.

Segundo o autor, na modernidade, o liberalismo não requalifica esse direito, mas o mantém como privilégio para algumas classes sociais. Assim também ocorre com os direitos políticos já apontados por Marshall (1967), pois apesar dos avanços em relação a possibilidade de organização para participar dos governos, a sociedade está longe, de fato, de "participar na tomada de decisões" (COUTINHO, 1999).

O autor aborda o conceito de Cidadania numa perspectiva marxista, quando ele sugere que é possível realizar a emancipação humana defendida por Marx, por meio da realização plena dos direitos da Cidadania propostos por Marshall (civil, político e social).

Coutinho (1999) confronta pensadores liberais (Kant, Lefort, Lock) sobre a regulação, que na prática, tem limitado o acesso aos direitos da Cidadania para a maioria das pessoas. Ele discorre que a ideologia liberal defende que somente os indivíduos de "juízo livre" e autônomo, têm condições de exercer esses direitos, então eles não podem ser universais.

Segrega-se assim a possibilidade de realização destes direitos, que ao longo da história foram isolados por gênero, raça, propriedade (ainda assim ocorre em vários países) e a sua condição e forma de participar ou não da política, da economia e da sociedade como um todo.

Quando ao sufrágio universal, que acontece na Europa no século XX, no Brasil somente em 1988 há possibilidade para analfabetos votarem. Foi ao longo do séc. XX, que outras classes e grupos, que historicamente não tiveram acesso aos espaços de poder, de se organizarem, levando suas pautas para a esfera pública, seja por meio de associações sindicais ou partidárias.

Quando observamos a luta das classes populares em participar diretamente dos rumos do Estado, através da política, das eleições, percebe-se como o capitalismo liberal é antidemocrático, limitador e regulador da Cidadania. Portanto, o

entendimento de que a Cidadania é contígua da democracia que mais uma vez se reafirma.

A democracia também não é um fato acabado, mas um fenômeno social ativo, fruto de uma correlação de forças e interesses. Portanto para Coutinho (1999) a concepção de “democracia burguesa” é um equívoco e a participação política da classe trabalhadora nas instituições é resultado das conquistas das lutas de classes. Seja representativa ou direta, a democracia é uma conquista popular.

Este entendimento é importante para não limitar os direitos sociais como benesses, oferta de solidariedade do populismo ou apenas como instrumentos para a manutenção do capitalismo. A contradição é uma categoria estruturante deste sistema, pois existem limites na realização plena da Cidadania Brasileira, mas existem também possibilidades de avanços.

Os períodos pós-guerra do século XX reconheceram os direitos sociais configurando o Estado de Bem-Estar Social. Os direitos sociais são resultado de uma intensa luta por reconhecimento, positivo e legal, das necessidades básicas e vitais da população, já que o mercado livre e autorregulado não conseguiu garantir estas necessidades. O Estado precisa ser o garantidor desses direitos.

No entendimento de Coutinho (1999) este marco legal de o Estado ser o garantidor dos direitos que asseguram as condições mínimas de sobrevivência da população, evidencia uma contradição estruturante da realidade social: concessão da classe dominante para manter sua dominação e não entrar em colapso; ao mesmo tempo que são conquistas das classes populares para a sua sobrevivência.

Tudo o que limita o mercado em nome de um direito social universal (ou se preferirmos, da justiça social) é vitória da economia política do trabalho, isto é, de uma outra lógica de regulação social. (COUTINHO, 1999; p.52).

Essa interpretação mostra a contradição entre concessão da classe dominante e as conquistas das classes populares, como legítima do processo e não como um demérito das conquistas. Uma situação que faz parte do processo da luta social pela Cidadania.

É importante destacar também que a conquista do marco jurídico dos direitos é o primeiro passo para sua realização, mas não suficiente.

É nesse ponto, entre a conquista e realização da Cidadania, que este estudo trabalha. Nesta pesquisa investiga-se como a gestão pública municipal pode se posicionar nesta correlação de forças.

Esta luta política em torno dos direitos da Cidadania fica evidente quando se observa os direitos sociais: eles são a democratização da participação na riqueza coletiva.

Foram os últimos a se estabelecer na experiência inglesa, e no Brasil, atualmente, mesmo sem se realizar universalmente na vida da população, os direitos sociais estão ameaçados pelas reformas do governo Michel Temer (PMDB). As principais ameaças são a Reforma Trabalhista, da Previdência Social e o congelamento dos Gastos Públicos, que na verdade acaba por reduzir os investimentos em políticas sociais²².

Coutinho (1999) já denunciava o ataque aos direitos sociais pelo neoliberalismo nos governos de Reagan nos Estados Unidos e Thatcher na Inglaterra:

Em algumas conjunturas, ela pode até tolerá-las e tentar usá-las seu favor - burguesia e direitos sociais - mas se empenha em limitá-los e suprimi-los sempre que, nos momentos de recessão (que são inevitáveis no capitalismo), tais direitos se revelam contrários à lógica capitalista da ampliação máxima de lucros (COUTINHO, 1999; p,52).

Nesta passagem o autor evidencia mais uma vez o elemento da contradição na gênese da Cidadania e os seus limites em circunstâncias históricas. Ele interpreta que os direitos sociais são cortados, fragilizados em momentos de ascensão da ideologia liberal, pois, nestas conjunturas, a Cidadania se coloca contrária à lógica de manutenção da economia do capital.

Os direitos da Cidadania são conquistas da lógica da economia do trabalho, que, ao mesmo tempo em que conquistam ganhos para a vida das classes trabalhadoras, não rompem com a lógica do capital. Trata-se de uma contradição que se manifesta como um processo no qual o capitalismo primeiro resiste, depois é forçado a recuar e fazer concessões, sem nunca deixar de tentar instrumentalizar a seu favor (COUTINHO, 1999).

Colaborando com Coutinho, entendemos que Cidadania plena se realiza em uma sociedade com soberania popular, com radicalização da democracia. Ela pode ser um instrumento de superação, de avançar os limites impostos pelas desigualdades estruturantes do capitalismo. A Cidadania possível até o presente

²² Para conhecer o debate sobre a economia política em que está que orientada ideologicamente estas propostas, recomenda-se a leitura do artigo do professor da Universidade de Campinas, Eduardo Fagnani: “O falso consenso de que o gasto social é o vilão das contas públicas”, em que ele apresenta um estudo da Secretaria do Tesouro Nacional sobre os gastos públicos no Brasil em comparação com países europeus, e desmonta a tese de que estas reformas seriam necessárias para recuperar a economia nacional.

momento, foi determinada por um modelo de Estado que tem seus fundamentos a serviço de uma classe dominante de poder, mas que em certa medida sofreu pressão das classes populares e tornou-se uma arena de disputa das forças políticas.

Compreende-se que na contemporaneidade o aprofundamento e universalização da Cidadania significam lutas políticas por outro Estado e outra sociedade possível. A radicalização desta concepção é antagônica à estrutura do capitalismo, pois é radicalmente democrática. Este é o antagonismo estrutural entre esta universalização da cidadania e a lógica de funcionamento do modo de produção capitalista (COUTINHO, 1999).

A democracia para Coutinho (1999) é definida como sinônimo de soberania popular. Democracia é o meio e fim da soberania popular, a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social (COUTINHO, 1999).

A democracia é um instrumento para regular a vida social, para conscientizar sobre ela, para mudar a apropriação por parte de poucos, de bens construídos coletivamente. Assim, a Cidadania expressa a soberania popular, através da democracia.

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 1999, p.42).

A Cidadania é, portanto, um projeto e uma prática política de longa duração e histórica efetivada pelas instituições do Estado, mas que precisa ser culturalmente apropriada pela sociedade civil, para não ser “roubada” pelo Mercado²³.

A relação da Cidadania com o Mercado ganhou mais atenção de pesquisadores nos últimos anos. Durante o levantamento bibliográfico sobre publicações recentes sobre o tema, encontra-se uma dissertação do programa de pós-graduação em Ciências Sociais de Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), em que o autor, Clemente Jr. (2015), faz uma análise epistemológica do

²³ Na revisão bibliográfica realizada, compreendemos através da pesquisa de Clemente (2015), que a ausência desta apropriação da sociedade civil sobre o papel do Estado para a realização da Cidadania, abre espaço para que o Mercado assuma o papel de instituição que garante a redução das desigualdades – através do trabalho e consumo -, e o discurso de que ele, o Mercado, é o lugar é mais eficiente e independente do Estado para cumprir este papel. Observa-se que esta é uma dimensão que a ideologia neoliberal dá a Cidadania.

conceito de Cidadania nos artigos publicados pela academia brasileira, no portal de periódicos de pesquisa Scielo. Para tal, reconstrói as metodologias de análise de interpretação textual com o objetivo de compreender como os possíveis significados da Cidadania, "recaem sob a história do pensamento político" (CLEMENTE, 2015).

Um dos levantamentos feitos pelo autor, chama atenção para o referencial teórico brasileiro nos artigos que ele analisou: são em sua maioria de pensadores de primeiro mundo. Ou seja, de países que tiveram sua história social, política e econômica muito diferentes da história do Brasil. O autor problematiza este fato e questiona se teorias criadas a partir de outras realidades sociais podem ser aplicadas em sociedade com gêneses tão diferentes.

Clemente (2015), caracteriza este fato como um colonialismo teórico, argumentando que o etnocentrismo teórico e metodológico limita as possibilidades de desenvolvimento de uma teoria a partir da experiência social Latina, ou de terceiro mundo:

A formação do espaço de experiências dos conceitos políticos em países com passado colonial é um dos aspectos da própria colonização, que enviesa sobremaneira seu horizonte de expectativas. O processo de recepção dos conceitos e as dificuldades de se aplicar teorias ocidentais em países que foram colonizados no passado é um dos objetivos e desafios de se tomar conceitos enquanto objetivos de pesquisa, que forma empírica. (CLEMENTE, 2015, p.161).

Neste sentido, o trabalho corrobora com a inquietação do autor e também a questiona sobre qual seria o significado possível, real, para a Cidadania em uma cidade brasileira. Se na experiência do Estado Social Inglês a democracia foi um fato importante para a realização da Cidadania, como ela acontece no Brasil contemporâneo, que atravessa uma certa fragilidade dos processos e das instituições democráticas?

Ao mapear as abordagens dadas a concepção de Cidadania na pesquisa social contemporânea, o autor as observou como um campo aberto à polissemia e às "disputas semânticas" (CLEMENTE, 2015). No entanto, ao verificar na prática dos discursos políticos expressos nos artigos avaliados, o pertencimento a uma comunidade política e a noção de direitos foram as abordagens mais comuns, revelando que no campo acadêmico não há uma disputa pelo conceito, cada abordagem o toma com um sentido próprio, mas todas derivando do que chamam de interpretação da "marcha de direitos", o que ratifica as teses de Marshall (1967) e Carvalho (2013), apresentadas no início dessa seção.

Outra convergência entre as concepções verificadas por ele, é que todas as abordagens podem ser caracterizadas como "de esquerda", por terem um compromisso com a igualdade (CLEMENTE, 2015).

Observa-se também que, mesmo com o impacto da internet nas dinâmicas da política nos últimos anos, ela não foi um fator discutido nestas abordagens. Os artigos publicados na Scileo entre os anos de 1989 e 2013, no campo das ciências sociais, que tocavam no assunto da Cidadania, foram estudados por Clemente (2015), e categorizados em 9 tipos de abordagens diferentes entre si. As sintetizamos da seguinte forma:

- **Marcha dos Direitos:** direitos, "compatibilidade entre igualdade de status e desigualdades embutidas na economia capitalista" (CLEMENTE, 2015).
- **Direitos humanos:** independente dos direitos nos Estados nacionais, todos os seres humanos têm uma condição mínima de existência.
- **Regulada:** acresce a noção dos direitos, a noção de justiça e redistribuição, por meio do trabalho formal.
- **Comunicativa:** articula Estado e mercado com as esferas da vida privada, através da comunicação.
- **Feminismo e diversidade:** se enfrentada a divisão sexual da vida privada, doméstica, mudanças na esfera pública irão acontecer, ressignificando a cidadania, até então naturalizada como masculina e tornando-se assim, universal.
- **Crítica à marcha dos direitos:** participação e responsabilidade da sociedade civil com a democracia, processos institucionais.
- **Participativa:** politização da vida para além dos processos estatais, sociedade democrática, movimentos sociais.
- **Disjuntiva:** diante das limitações da democracia brasileira, foca no espaço público como lugar de negociação e respeito aos direitos civis.
- **Culturalista:** republicana, preocupada com as responsabilidades civis.

As categorias analisadas por Clemente (2015), mostram como a concepção do que é Cidadania tem se revelado como um projeto político para a sociedade. Não apenas uma luta pela conquista de direitos, mas além disso, a luta em torno de sua efetivação e eficiência. Neste sentido, a sociedade civil tem se tornado uma grande protagonista da Cidadania, dividindo este protagonismo com os representantes eleitos e com o próprio Estado.

A perspectiva feminista, comunicativa, disjuntiva e participativa revela que para além dos marcos institucionais, a concepção de Cidadania tem se apresentado

como uma prática cultural, preocupada em empoderar as relações sociais, potencializando as práticas políticas de grupos em outras arenas além do Estado.

Esse levantamento teórico aqui apresentado revela a Cidadania além da garantia das três dimensões de direitos sistematizados por Marshall (1950), direitos civis, sociais e políticos, mas como um projeto político, que implica transformações culturais na sociedade. Mas, com Carvalho (2013), compreende-se que nem estas dimensões clássicas, foram experimentadas na história Brasileira.

Neste cenário desenhado por Carvalho (2013), de um longo caminho para a Cidadania no Brasil, confirma-se a tese de Coutinho (1999), de que a concepção de Cidadania é um instrumento para a democratização do Estado e da vida social. Portanto, a Cidadania não é nem um fato dado nem um fato intangível.

Com movimentos políticos e planejamento público, a luta pela Cidadania pode representar um desenvolvimento mais justo para a sociedade. Observa-se também que, para uma fundamentação teórica que aqui se faz, a dimensão mais cultural da Cidadania, para além dos marcos do Estado, notada por Clemente, não pode ser minimizada ou secundarizada na crítica política. Mas a partir destes fundamentos teóricos, interessa saber como uma gestão municipal, que está na ponta dos processos institucionais das políticas públicas e, desta forma, mais próxima da população, pode trabalhar para a realização desta concepção de Cidadania, que abrange os direitos sociais, civis e políticos.

Alcançado este primeiro objeto de pesquisa, a revisão teórica, passaremos ao objetivo seguinte, que é uma análise conjuntural da economia e política. Na perspectiva de melhor compreender o objetivo central desta pesquisa, que é a experiência da gestão municipal de Canoas – RS, agora, traçaremos um compêndio do cenário da economia política atual e fazendo algumas considerações sobre Estado, governo e políticas públicas, visto que, na revisão bibliográfica apresentada, o Estado, por meio das políticas públicas, é a instituição central para a realização da Cidadania.

1. Limites e possibilidades para a realização da Cidadania – Aspectos da economia política e da democracia

Na seção anterior foram apresentados os fundamentos teóricos para a compreensão do que é Cidadania, e nestes fundamentos a ação do Estado, dos governos e das políticas públicas é decisiva. Assim, fez-se necessário também apresentar algumas considerações sobre o Estado. Porém, a partir do materialismo histórico, entende-se que para compreender as possibilidades e os limites de atuação do Estado é necessário observar os movimentos da economia política. O estudo cita o autor deste método de análise de Marx:

As relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades [...] a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política. (MARX, 2007; p.45)

Neste presente estudo reconhece o Estado permeado pelas relações sociais, portanto para compreendê-lo é necessário observar os movimentos da economia política e das classes sociais em torno dele. Com esse olhar é possível traçar os limites colocado aos Estados e às políticas públicas, e aqui destacar-se-ão as características principais destas relações na história brasileira.

Compreende-se que para a realização dos direitos civis, sociais e políticos, por meio da democracia, o Estado torna-se uma instituição em disputa para a realização desta concepção de Cidadania.

Como apontou Coutinho (1999), o Estado é a arena central para a realização desta compreensão sobre a Cidadania.

Nesta seção apresenta-se os limites e as possibilidades da Cidadania no Brasil no século XXI, a partir de uma breve leitura da economia política internacional segundo Thomas Piketty (2014), seus reflexos no desenvolvimento do Brasil segundo João Sicsú (2008), a luz da teoria sobre as estruturas do Estado Brasileiro que Otavio Ianni (2009) formulou. Assim, procura-se entender as possibilidades que a democracia brasileira tem apresentado para o desenvolvimento da Cidadania.

Picketty (2014) analisa a situação do capitalismo global a partir dos países economicamente mais ricos do mundo. Propõe uma nova forma de Estado, ajustando os sistemas de educação e seguridade social para atender a sociedade

com equidade, e em certa medida, justiça social. Chama-o de Estado Social do século XXI. Nele, não só os problemas econômicos devem ser tratados internacionalmente, mas também os problemas sociais como um todo, e as regulações financeiras.

As regulações financeiras são centrais para o enfrentamento da crise capitalista atual, pois elas sustentam esta fase do capitalismo chamada de neoliberalismo.

O neoliberalismo configura as dinâmicas econômicas e do trabalho da atualidade, implicando também sobre os modelos de Estado, pois, este sistema precisa do Estado para sobreviver²⁴. Com Picketty (2014) é possível entender as consequências do Estado neoliberal para a Cidadania. O Estado Social do século XXI seria o resultado histórico da globalização.

Atualmente o capitalismo patrimonial global teve alternâncias de posições de poder, mas que não foi capaz de ao menos acabar com as enormes desigualdades de poder, nem acabar com a miséria no mundo, deixando evidente quais são os reais interesses do neoliberalismo. A grosso modo, pode-se dizer que o mercado, a produção e o lucro econômico estão globalizados, mas as regulações financeiras não estão o suficiente, para diminuir as desigualdades entre os países.

O autor sugere uma possibilidade de regulação justa e eficaz deste sistema com o imposto progressivo sobre o capital global (fluxo financeiro é internacional) - no mínimo em escala regional, ampliando assim o papel do poder público.

Em 2008 o neoliberalismo atravessou uma crise forte, mas não provocou uma depressão como a crise de 1929, por isso, não causou rupturas estruturais nos pilares do sistema. Foi uma grande recessão (PICKETTY, 2014) com uma enorme crise da dívida pública (países ricos, principalmente na Europa). Só não foi pior, porque os bancos centrais e governos criaram liquidez necessária para socorrer o Mercado.

²⁴ Esse debate sobre as consequências do neoliberalismo é muito amplo, e aqui tentamos pontuar seus principais entraves para a realização da Cidadania. Entretanto, é importante também assinalar qual é a natureza do neoliberalismo: ele é a estratégia da classe dominante de superação da crise para sua sobrevivência. Com o desenvolvimento das novas tecnologias que tem transformando o mundo do trabalho, preconizando-o, tornando-o flexível, há uma superação do capitalismo industrial para o surgimento do capitalismo financeiro, que, monetariza absolutamente a economia e a integra de maneira transnacional. Reconfigurando assim o papel dos Estados tanto na economia, quanto na garantia de direitos sociais, que passam a ser entendidos como serviços. Marilena Chauí (2013) aponta que “diminuição do espaço público dos direitos e aumento do espaço público para os interesses privados”, esta ideologia confronta, em nosso entendimento, com a Cidadania.

O Estado mais uma vez se se colocou como única instituição pública, que em caso de urgência, evita o desmoronamento completo da economia e da sociedade. (PICKETTY, 2014, p.460).

A falta de transparência do sistema financeiro e o aumento da desigualdade geraram a crise. Por isso é necessário imposto progressivo sobre o capital - que o autor propõe ser o imposto do século XXI - para além dos impostos nas “rendas escandalosas” do século XX.. Essa proposta, é uma política para atualizar o poder público em relação à economia.

A renda nacional dos Estados tem crescido, mas pós 2010 o poder público passou a desempenhar na vida econômica e social, um papel central, adquirido nas décadas do pós-guerra. (Picketty, 2014).

É urgente uma atualização do sistema através de novos instrumentos de controle. Mas no contexto atual dos países ricos que controlam as democracias, isso torna-se um desafio muito grande.

Ao longo da história, o Estado tem concretizado seu papel central para a sustentação deste modelo de economia política. No século passado a arrecadação sobre a renda nacional era de 10% e financiava somente as funções soberanas da estrutura estatal - polícia, justiça, exército, relações exteriores, administração geral - infraestrutura mínima e o básico dos serviços públicos - educação e saúde. No século XXI, de 10% foi para 30% a 50% dependendo do país. Este foi um equilíbrio mínimo necessário encontrado para manter o capitalismo.

“De 25% a 35% da renda nacional é o que corresponde, em todos os países ricos, à quase totalidade da alta participação das arrecadações obrigatórias do séc XX. Em outras palavras, o desenvolvimento do Estado Fiscal ao longo do último século corresponde, em essência, a constituição de um Estado Social”. (PICKETTY, 2013; p. 466)

Não é um retorno do Estado, mas um aumento do poder público no setor fiscal e orçamentário que arrecada e financia serviços que começaram a funcionar no começo do século.

Observou-se na crise de 2008, que cortar despesas do Estado (como no pós-guerra) não era uma solução aplicável. Consolidou-se então, no fim do séc. XX e neste início de XXI, o Estado Social, que é a soma das missões soberanas acrescida das despesas públicas com saúde e educação, mais a substituição e transferência de renda com variações de tamanho entre países, mas os mesmos pilares de sustentação.

O gasto social, que financia as políticas públicas para a realização dos direitos da Cidadania, tem se concentrado na seguridade social: saúde, educação e previdência social. Picketty (2014) avalia a situação destas políticas e conclui dizendo que serviram como a redistribuição de renda moderna. Ela não é mais a ideia de tirar dos “ricos” e dar para “pobres”, mas acontece com aplicação e desenvolvimento de serviços públicos, especialmente da educação, da saúde e da aposentadoria. Quanto mais complexas as funções que o poder público assume neste processo de enfrentamento às desigualdades, cresce também a dificuldade de atuação e organização (modernização) do Estado. Essa ideia está ancorada em tradições políticas desde o século XVIII (PICKETTY, 2014).

Potências econômicas e precursoras do capitalismo como a França, e do liberalismo, como os Estados Unidos, têm em comum uma ideologia, sobre a função social da desigualdade. Neste entendimento, a desigualdade é tomada como positiva, pois aliada a um compromisso com a justiça social que os direitos garantiriam aos mais necessitados, o livre mercado daria oportunidade de trabalho e geração de renda para todos. Esta ideologia liberal, originada na revolução francesa, se mostra ao longo da história, um mito. Os direitos sociais não são garantidos com justiça e equidade social, e o único direito que de fato foi ao longo da história protegido pelo Estado, foi o direito da propriedade privada. (PICKETTY, 2014). O Estado tem sua estrutura direcionada para priorizar a defesa de interesses privados.

Por conta disto, o liberalismo não mais defende o “Fim do Estado²⁵” mas sim a diminuição. Há uma disputa política sobre as formas de arrecadação e uso da estrutura pública.

O autor aponta que são necessárias novas formas de gestão governamental, mais participativas e descentralizadas. Não só o financiamento público, mas novas formas de organização da propriedade privada que também estão em voga.

Neste cenário de crise internacional do neoliberalismo é possível compreender que a economia política liberal tem falseado o debate e ação em torno dos Estados, e o destino do fundo público. E este projeto, limita as possibilidades para o desenvolvimento da Cidadania que apresentamos neste trabalho, que democratize os direitos sociais, civis e políticos, fomentando uma nova cultura política profundamente democrática.

João Sicsú (2008), no calor da crise internacional, critica os limites que a polaridade das forças políticas nacionais causa ao país, defende um

²⁵ Sobre a teoria do fim do Estado ler: O Fim do Estado Nação, de Kenichi Ohmae, e, Pós-neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático organizado por Atilio Boron.

desenvolvimento que proporcione o bem-estar social ou um país de economia primarizada com renda e patrimônio concentrados.

Ao concordar com a avaliação do autor, assim para se iniciar um novo ciclo de desenvolvimento em prol de um projeto nacionalista, se faz necessário um movimento na sociedade civil que o revogue.

A história nacional mostrou o fracasso do desenvolvimento neoliberal, dando espaço para um modelo macroeconômico baseado em “arquitetura política de inclusão e participação políticas de planejamento ambiental, políticas de distribuição funcional de renda, ações internacionais de inserção pública, etc”. (SICSÚ, 2008).

Para compreender melhor as condições de atuação do Estado brasileiro nesta conjuntura, retoma-se aqui o trabalho sobre a formação do Estado do Brasil na perspectiva do renomado sociólogo da Universidade de Campinas (UNICAMP), prof. Otávio Ianni (2009), que analisa as estruturas que formam o Estado burguês brasileiro. A partir daí, pode-se comparar como estes fundamentos permanecem pautando o desenvolvimento do país.

O autor avalia que as condições históricas do desenvolvimento do Brasil, seguem o movimento de crises econômicas, que levam os Estados (dominantes ou dependentes) a tomarem maior responsabilidade na atividade econômica do país, o exemplo que o autor trabalha é da história da indústria do café.

Essas crises podem ser somadas a crises políticas, reformulando mais organicamente as funções e ações dos governos e Estados e protegendo ou incentivando interesses econômicos. “Assim quanto mais dependente do setor externo, mais extensas tendem a ser as consequências internas da crise.” (IANNI, 2009; p.293).

Para o autor, as estratégias do desenvolvimento nacional foram pautadas por dois movimentos até a década de 1970: a estratégia de desenvolvimento nacionalista (destacando a chamada Era Vargas, que inicia com o Estado Novo em 1930-1945, depois, no segundo governo Vargas, em 1951-1954, e por fim, no Governo Militar em 1961-1964). E a estratégia de desenvolvimento associado (1964 em diante) marcada pela interdependência das grandes nações capitalistas lideradas pelos EUA.

Estas estratégias econômicas foram pautadas por lideranças políticas ora populistas, ora militares. As crises nunca foram muito profundas a ponto de se romper radicalmente com o modelo e as estruturas de dependência e venceram a estratégia de desenvolvimento dependente (IANNI, 2009).

O sistema industrial que passou a predominar “revolucionou o subsistema econômico nacional” também na política. Desde a formação do Estado burguês os setores da economia privada têm recebido substancial investimento do Estado.

A ideologia burguesa na formação do Estado moderno nacional tinha um interesse de desenvolvimento nacionalista só no plano em sua narrativa, pois a macroeconomia governamental foi majoritariamente internacionalizada (IANNI, 2009).

Jurídica e politicamente o Estado é como o ordenamento legal, com seus organismos burocráticos e uma estrutura de autoridade que penetra em todo território, formando uma identidade coletiva. É a responsável pelos procedimentos e regulações econômicas, mas seu desempenho na garantia dos direitos da Cidadania depende muito dos governos eleitos.

Diante desta análise histórica da formação do Estado Brasileiro, que teve base na dependência da economia internacional, o que dificultou o crescimento da economia interna gerando desigualdades sociais muito profundas, pergunta-se como foi possível a realização dos avanços sociais registrados nos últimos anos, principalmente no município aqui estudado. Para verificar e responder esta questão, apresenta-se na sequência, características gerais sobre o governo brasileiro no início do século XXI, o governo liderado pelo PT.

2.1 Considerações sobre democracia e governos no Brasil contemporâneo

Até agora foi possível compreender que a concepção de Cidadania abarca uma opinião de Democracia e de Estado. Mas, reconhecendo os limites impostos pela economia política no último período, com a ideologia neoliberal, foi necessário apresentar os movimentos realizados pelo governo brasileiro no início deste século, pois, são o contexto macro em que se insere a gestão de Canoas-RS, aqui analisada.

A partir destes elementos macro fundamentados é possível aproximar de outros fatores, mais instrumentais, que também operam na realização da Cidadania, dos governos eleitos e das políticas públicas.

Para tanto, recorreremos à pesquisadora da PUC-SP, Maria Hermínia Almeida, no livro “A democracia no Brasil: Perspectivas e Avanços no Século 21” e ao

pesquisador da UFMG, Fábio Wanderley Reis, no artigo “Dilemas da Democracia no Brasil (2012)”, em que os autores reconstróem a história da democracia do Brasil e apontam alguns desafios. Os sistemas de governo, segundo Almeida (2007) tiveram características como:

Sufrágio masculino, censitário para câmara e senado; o sistema eleitoral majoritário; bipartidarismo; bicameralismo; monarquia constitucional parlamentarista; conselho de Estado vitalício; poder moderador do Imperador.

A equalização do direito de participar, tardaria muito a se completar, mas o processo de fato teve início logo depois da independência. Ao longo da sua história, o Brasil teve sete Constituições, foi por duas vezes Estado unitário e depois federação, passou de monarquia parlamentarista (1824-1889) a República Presidencialista (1891-1961) depois a República Semi - Presidencialista (1961-1963) e de volta a República Presidencialista (1963), teve quatro sistemas eleitorais e seis sistemas de partidos distintos. Entretanto, apesar de todas as mudanças institucionais as eleições se firmaram como principal mecanismo de acomodação, competição e contestação pacífica durante 180 de vida política (ALMEIDA, 2007; p.20)

A autora aponta que o pacto federativo é um sistema de governo que pode juntar unidades políticas independentes como nos Estados Unidos da América, ou juntar unidades que tender a se separar, caso Brasileiro. No Estado Novo, este modelo de pacto federativo começou a tomar corpo. Foi a opção que se consolidou para as elites da colônia, somada à ideia de República, pois os interesses da economia cafeeira, principalmente de São Paulo, precisavam que o poder público se modernizasse.

No início, funcionaria a política dos governadores: São Paulo e Minas Gerais no centro da concorrência, com suas disputas eleitorais locais e alternando o governo federal, sempre então, de forma dual e descentralizada. A definição do poder de cada estado da federação até 1945 era definido por seu tamanho de poder e intervenção político, financeiro e militar.

Esta dinâmica, resultou em grande poder e responsabilidade no governo federal para intervir nas disputas e problemas , políticas e econômicas, locais quando necessário (promover a modernização), reforçado na ditadura Vargas que suspendeu as eleições de governadores (disputas locais tinham então que ser resolvidas pelo governo Federal). O Governo Federal torna-se o agente fundamental para regular as dinâmicas políticas locais.

As principais características institucionais do Estado Brasileiro neste período foram marcadas pela construção de instituições nacionais e subnacionais; políticas

de desenvolvimento econômico e industrialização através de incentivos fiscais; crédito subsidiado; proteção tarifária; reserva de mercado; proteção cambial (principais produtos eram: café, açúcar, álcool e madeira); regulação do mercado; direitos sociais corporativistas (destaque para Consolidação das Leis do Trabalho - CLT). A estrutura federativa tornou-se complexa e o Estado se portou como intervencionista e regulador, mas com descentralização para os estados até 1964.

Após o Estado Novo o próximo momento de crise institucional que reconfigurou o sistema político foi o Governo Militar de 1964, poder altamente centralizado, com supressão das eleições majoritárias presidencial e dos governos estaduais, numa ditadura civil militar. Na economia ocorreu um ciclo desenvolvimentista com surgimento de empresas públicas e promoção industrial.

A redemocratização e a Constituição de 1988 resgataram as eleições majoritárias, reconfigurou a cooperação e a transferência de recursos do pacto federativo, e uma reforma liberal se instaurou na economia: empresas públicas privatizadas; comércio exterior liberalizado; agências reguladoras mais ou menos independentes do governo; enfraquecimento da seguridade social; descentralização fiscal (criação do Fundo de Participação dos municípios- FPM).

Segundo Almeida (2007), na década de 1990 o ajuste fiscal voltou a colocar limites financeiros aos municípios com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e as transferências vinculadas à gastos específicos voltaram a centralizar as finanças públicas no governo central. Em resumo a autora avalia sobre o sistema de governo brasileiro:

O longo período de reformas, empreendidas no período democrático recente, resultou em estruturas estatais ordenadas em torno de um centro político nacional dotado de grande capacidade decisória e amplos recursos de regulação dos mercados e da ação das instâncias subnacionais. Este é um modelo de Estado Federativo construído em vinte anos de democracia, naturalmente a centralização das decisões e do predomínio do executivo federal não eliminam a negociação entre partidos e lideranças políticas, nem a acomodação de interesses definidos ou não em termos de clivagens federativas. (ALMEIDA, 2007; p.30)

Da Constituição de 1988 até então, crises políticas e econômicas marcaram a história nacional, mas nenhuma delas resultou em uma ruptura sistêmica.

O sistema político brasileiro, com sua organização federativa, fragmentação partidária extremada, presidencialismo de coalizão e eleições competitivas e frequentes em todos os níveis, funciona com base na negociação política permanente comandada, mas não determinada, pelo executivo federal (ALMEIDA, 2007; p.31)

Entretanto, apesar de resistente, este sistema recebe muitas críticas. Kinzo (2001), aponta consequências negativas para a democracia, onde, como no caso Brasileiro, não aconteceram rupturas institucionais nem sociais e econômicas, optou-se pela grande transição, resultando num sistema partidário fragmentado, mas com hegemonia ideológica e no presidencialismo de coalizão.

Reis (2012), analisa a democracia brasileira nos anos 2000, pós governo do Presidente Lula (PT), como antítese aos governos liberais. Entendido como um partido de esquerda no cenário nacional, assume o poder, mas com muitos limites. A começar pela própria Constituição 1988, chamada de Constituição Cidadã, mas que em muito ainda não foi realizada, colocada em prática para toda a população.

O governo do PT, passa pelo discurso da ameaça subversiva, autoritária, e mas sua gestão caracterizou-se para social democracia do modelo europeu. (Reis, 2012). Este governo marca mais uma vez a história nacional com um líder popular, Lula, que tornou-se maior do que o PT, inclusive para conseguir a governabilidade.

Segundo Reis (2012), foi em 2006, com o crescimento do PT no legislativo, que houve maior destaque para as políticas sociais. Foi a primeira vez que a posição socioeconômica do eleitorado se identificou com a posição partidária eleitoral.

Este contexto de ascensão da inclusão, de ampliação de investimento do Estado para os direitos sociais e políticos, foi fundamental para a experiência de Canoas-RS, cidade que se aproveitou das parcerias com o governo federal para implementar programas e políticas públicas.

2.2 Desafios para o desenvolvimento da cidadania no Brasil

Diante desta breve análise histórica, entende-se que o desenvolvimento dos direitos da Cidadania é dependente das condições político econômicas do Estado.

O aprimoramento das instituições democráticas, no sentido de ampliar os direitos políticos, com mais participação civil nas decisões estratégicas do governo, é uma possibilidade.

Nacionalmente, o governo progressista dos anos 2000 realizou algumas iniciativas de participação da sociedade civil organizada, por representação em conselhos e fóruns governamentais. A experiência da gestão de Canoas-RS

(2009/2015) buscou ampliar as possibilidades de participação mais direta da sociedade nas decisões do governo, que será analisada na próxima seção. Mas, como já se discutiu, toda política precisa de um orçamento que a sustente, um ciclo desenvolvimentista em prol de uma concepção de Cidadania ancorada na democracia, precisa de um Estado que dê conta de suas demandas. Portanto, agora apontaremos algumas considerações sobre as possibilidades de aumento do financiamento público apresentadas por João Sicsú (2008).

O Estado de Bem-Estar Social consolidou-se como uma referência de modelo de sociedade no ocidente, mas a realidade tem confirmado que ele não pode ser aplicado com receita pronta em realidades tão diferentes como Brasil e Europa.

Concordamos com o autor, quando o mesmo aponta que a sociedade que se quer não é um projeto acabado, mas em permanente construção e suas bases são:

“Sociedade democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e moradia dignos para todos, ambientalmente planejada, com uma justa distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal - cujas partes imprescindíveis devem ser sistemas gratuitos de saúde e educação para todos os níveis e necessidades...igualdade entre homens e mulheres...tributação generalizada constitui o principal meio de financiamento do Estado e tem o efeito de distribuir renda”. (SICSÚ, 2008, p. 11)

As tradicionais políticas macroeconômicas para o desenvolvimento deste projeto de nação são: a política cambial, a política monetária e administração fiscal. Estas políticas baseiam um “Estado ativo para que a economia possa promover um ambiente de bem-estar social e dinamismo nos mercados” (SICSÚ, 2008, p.12) e promover intervenções anticíclicas diante de crises econômicas.

Apesar da polêmica liberal sob este último ponto, a realidade também superou as teorias neoliberais sobre a mão invisível do mercado e mostrou a indissociabilidade entre Estado e Mercado. Para o autor, os limites entre Estado e Mercado precisam se fortalecer, e o Estado, assim como o Mercado, deve atender às suas demandas inclusive com o critério de qualidade.

Ele critica o sucateamento dos serviços e da administração pública. Assim como o mercado não pode falhar, o Estado também não pode. Visto que, em ambas as “falências”, quem sempre paga a conta é o cidadão através das dinâmicas fiscais.

Destaca-se que o desenvolvimento com cunho de fortalecimento nacional, projeta a economia para a competição internacional e não se limita à primarização (no caso do Brasil, ser o celeiro do mundo, agropecuário e extrativista).

A política cambial não pode depender de capitalização financeira internacional. A balança comercial e os investimentos internacionais têm que ser equilibrados. Paralelo à sua política, determina-se a política monetária nacional, regulando assim a taxa de juros, que reciprocamente mantém o equilíbrio externo “que significa alto crescimento com baixa inflação” (SICSÚ, 2008). O controle dos juros, controla a inflação, os preços e, portanto, o emprego.

A inflação mostra-se um elemento tão complexo e importante que deveria ser tratado por mais órgãos do governo. Elucidado sobre a relação da política cambial e monetária, destacando a inflação. Ele passa a explicar as diretrizes da administração fiscal.

Os objetivos da administração fiscal para o desenvolvimento nacional forte são: política de gastos objetivando o pleno emprego; sistema tributário progressivos baseado na tributação de renda e patrimônio desonerando consumo, produção e investimento; política de gastos sem restrições para investimento; democratização e desburocratização do gasto público, com foco na qualidade e combate ao desperdício; simplificação da arrecadação e fiscalização.

Destaca-se na administração fiscal uma lógica permanente e transversal em todos os objetivos: gasto público que gera renda (SICSÚ, 2008). Uma via de trabalho desse gasto público é desonerar as empresas que prometem empregar mais se tiverem menos tributação, e assim gerar mais renda. Outra via é distribuir a renda e dispor de financiamento público para o consumo, como foi o último ciclo macroeconômico de desenvolvimento do Brasil

Este ciclo virtuoso de geração de renda²⁶ acontece pois tende a gerar mais consumo que, para ser atendido, necessita de mais empregos. Assim “os gastos do governo, o multiplicador destes gastos (que depende das propensões a gastar), o consumo, o investimento e o saldo comercial são as variáveis fundamentais para explicar o crescimento econômico”. (SICSÚ, 2008). Dessa forma é possível gerar renda aos mais pobres (que necessitam satisfazer as necessidades básicas de consumo) e tornar uma ferramenta de fazer justiça social por meio do consumo.

A teoria Keynesiana defende que é possível uma taxa de desemprego muito baixa através do gasto e investimento público para geração de emprego e renda, de

²⁶Alguns teóricos chamam de modo petista de governar, vide a publicação da editora da FPA: Desafios das Cidades – desenvolvimento com participação e inclusão social (2016).

forma que as contas públicas se mantêm equilibradas, com a dívida pública financiando as políticas governamentais que mais geram emprego e renda. Assim, otimiza-se o uso do déficit público para o desenvolvimento da economia nacional.

Quando há serviços de políticas públicas afinadas com tais objetivos, a médio prazo o orçamento será superavitário. Sicsú (2008) entende que tal dinâmica pode aproveitar a dívida pública para sua própria superação. Diferente da crise atual, quando o orçamento público é direcionado para o pagamento da dívida pública, deixando de financiar políticas de geração de emprego.

Nota-se que há um falseamento do debate sobre o déficit público, responsabilizando o chamado gasto social que financia as políticas sociais para a realização dos direitos da Cidadania, como o causador do mal andamento das contas públicas, que quando não dedicado para este fim, é direcionado para o pagamento da dívida pública. Dívida que gera debates e pesquisas que alimentam o mercado financeiro e rentista²⁷.

Regulada no contexto do capitalismo e da democracia contemporâneos, o orçamento público pode apenas manter a existência do Estado a um “padrão de civilização” e ou promover justiça social (SICSÚ, 2008). Impostos têm que onerar mais quem ganha mais, e a arrecadação em prol da justiça social tem que gastar, não só com a distribuição de renda para acabar com a fome e miséria, como o Brasil vem fazendo desde os anos 2000, mas ser intolerante com a desigualdade de oportunidades, e promover políticas públicas que visem a justiça social.

“Instituição pública que ofereça segurança de vida com qualidade para todos, sem qualquer distinção de idade, de condição (formal ou informal) no mercado de trabalho, condição física, racial, social ou religiosa”. (SICSÚ, 2008; p. 22).

Para Sicsú (2008), a qualidade de vida de todas as pessoas deve ser o objetivo fim do Estado, mas construído de forma participativa. Para tanto as políticas macroeconômicas devem então administrar uma taxa de juros baixa; taxa cambial competitiva; política cambial; contar especulação internacional; sistema tributário progressivo e que financie o estado de bem-estar social.

A administração fiscal, deve ser remodelada para assumir a concepção de que gastos de investimento são gastos de atividades fim - por exemplo, educação, saúde, etc. -, e gastos correntes são aqueles que sustentam a realização das atividades finalísticas” (SICSÚ, 2008; p. 24).

²⁷ Para ler mais sobre o assunto, ler: “Rotação do Capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social”, organizado por Elaine Beharing (2012).

3. Estudo de caso – A experiência de Canoas-RS 2009-2012/2013-2016

3.1 Notas metodológicas

Nesta seção tratar-se-á do estudo de caso sobre a concepção de Cidadania na cidade de Canoas – RS, na gestão do Prefeito Jairo Jorge 2009-2012/2013-2016. Para realizar este estudo, recorre-se à metodologia orientada por Minayo (1992), que diz que “a ciência se constrói numa relação dinâmica entre razão daqueles que a praticam e a experiência que surge na realidade concreta (MINAYO, 1992; p.77).

A realidade concreta para a realização da Cidadania é traçada ao longo desta pesquisa. Entende-se a partir dos fundamentos teóricos apresentados na primeira seção, que, a realização da Cidadania requer um Estado Democrático, governo por projeto político orientado para a justiça e equidade social, que desenvolva planos, programas e projetos para a realização dos direitos sociais, civis e políticos.

A experiência na gestão de um projeto de governo com esta orientação é o que se pretende averiguar na presente seção. Para tanto, combinamos o levantamento teórico com os dados qualitativos obtidos por meio entrevistas.

A análise teórica inicial teve o propósito de dar fundamentos para o estudo de caso. A partir dela, compreende-se a Cidadania como uma concepção de sociedade que busca democratizar a vida social e política em sua radicalidade, e se materializa através de políticas públicas.

A metodologia para a análise da experiência partiu de fontes como os documentos oficiais da prefeitura sob a gestão destacada, elaborados pelo instituto municipal de pesquisa, Instituto Canoas XXI (ICXXI); e os discursos dos atores sociais comprometidos com tais projetos, tomados a partir de entrevistas, em que foram investigadas as possibilidades, limites, contradições e avanços reais da Cidadania através da gestão pública municipal.

O local referido é Canoas, um município do Rio Grande do Sul (RS), na região metropolitana de Porto Alegre. O período analisado foi a das duas gestões do Prefeito Jairo Jorge (PT): 2009/2012 e 2013/2016. Os atores sociais entrevistados foram os que desempenharam um papel estratégico na concepção e aplicação do projeto de governo desta gestão.

Estes atores foram escolhidos para comporem um campo de visão de três segmentos estruturantes e representativos da e para a gestão pública: o setor político organizado, na figura do Prefeito; o setor da burocracia administrativa do

Estado, com um servidor do quadro permanente, uma diretora executiva do ICXXI, que trabalhou com a articulação da sociedade civil e o Estado, para o planejamento e monitoramento da gestão; e uma educadora popular do movimento popular canoense, que no final do segundo mandato assumiu uma diretoria da Secretaria de Meio Ambiente.

As justificativas desta pesquisa partem de interesses acadêmico e viabilidade de pesquisa, e de relevância social e política.

Como já citada, a atual crise política colocou em discussão os pressupostos teóricos que orientaram as experiências políticas do campo progressistas brasileiro no último período. Recuperar e problematizar a concepção de Cidadania, a partir de uma análise histórica e local, contribui, para a avaliação da crise política e, desta forma, colabora com a crítica acadêmica sobre a política brasileira.

A experiência das gestões em Canoas 2009/2012 e 2013/2016, resultou em um desenvolvimento econômico e político da cidade, expresso nos indicadores sociais – que serão apresentados no decorrer desta seção - repercutidos em reconhecimento positivo local, nacional e internacional, configurando sua relevância social, que nos chamou atenção para à cidade. Alguns dos prêmios recebidos²⁸ pela gestão foram:

- 2015 - Prêmio Gestor Público - Certificado de Reconhecimento ao Prefeitura na Rua pela Sindifisco | Afisvec.
- 2015 - Top de Marketing - Categoria Serviços Públicos pela ADVB.
- 2015 - Líderes e Vencedores 2015 (comemorativo de 21 anos) pela Assembleia Legislativa | Federasul.
- 2014 - Boas Práticas de Transparência na Internet - O Portal da Transparência da Prefeitura de Canoas ganhou o prêmio do Tribunal de Contas do Estado. A avaliação é realizada pelo Corpo Técnico do TCE.
- 2014 - 13º Prêmio Gestor Público - Os cases Ágora em Rede e Escritório do Empreendedor, da Prefeitura de Canoas, foram premiados, respectivamente, nas categorias Tecnologia da Informação e Gestor Público.
- 2014 - Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor - Canoas ficou em 1º lugar na categoria desburocratização, com o case Escritório do Empreendedor.
- 2013 - Prêmio Gestor Público - Categoria Tecnologia da Informação, conferido pelo Sindifisco e Afisvec com o case Teleagendamento de Consultas.
- 2012 - Troféu Gestor Público Tecnologia da Informação - Concedido pelo Sindifisco e Afisvec, pela implantação do Território Digital.

²⁸ Estes prêmios foram relatados no site oficial da prefeitura, www.canoas.rs.gov.br – Último acesso em: outubro de 2017

- 2010 - Prefeito Empreendedor do SEBRAE - O certificado foi conquistado pela capacidade administrativa dos gestores municipais na elaboração de projetos e ações em favor das micro e pequenas empresas.

Tais prêmios demonstram que o mandato analisado teve um reconhecimento expressivo no âmbito da inovação em gestão pública, por entidades de fora da cidade de Canoas. O projeto implementado chamou atenção pela forma e pelos resultados positivos alcançados. Estes prêmios recebidos fora da cidade partem de uma avaliação da população local sobre a gestão.

Em 2012, uma pesquisa feita pelo Instituto Methodos²⁹, demonstrou que 77,8% da população aprovava a gestão da coligação eleita em 2008, frente a 22,8% de desaprovação. Pouco mais de 62% dos entrevistados consideraram que o prefeito cumpriu todas, ou quase todas promessas de campanha, diante de 37,8% que consideraram que o mesmo cumpriu poucas das promessas.

Nesta mesma pesquisa foi avaliada a administração municipal, que recebeu nota 6,7 (medida de 0 a 10), considerada a maior nota dada pela população dentre os municípios gaúchos pesquisados. Esta pesquisa de avaliação da população, a reeleição da coligação (mais de 70% dos votos válidos em primeiro turno), e o reconhecimento premiado da gestão, demonstram certa relevância social e política em se analisar esta experiência.

De ordem acadêmica, a justificativa desta pesquisa se dá pelo atual momento histórico. A ruptura da ordem democrática no Brasil é um processo em curso que atravessou e confrontou profundamente a análise aqui proposta. A concepção de Cidadania fundamentada em acesso aos direitos civis, sociais e políticos está sendo diariamente rediscutida pelo país. Jornais de televisão empenham campanhas políticas ditas como reformistas e as redes sociais as denunciam como destruidoras. Enquanto o debate acalorado acontece provocado por estes meios, o Congresso Nacional aprova leis que alteram os fundamentos básicos dos direitos da Cidadania.

Do momento em que esta pesquisa era um projeto, e durante o seu desenvolvimento, algumas concepções consolidadas sobre a política brasileira, foram destruídas. A começar pelo entendimento de vivência do maior período de estabilidade democrática e da consolidação das instituições.

²⁹ A pesquisa completa por ser consultada no site do Instituto Methodo:

<http://institutomethodus.blogspot.com.br/2015/10/prefeitos-avaliam-resultado-da-pesquisa.html> - Último acesso em: 29/09/2017

O impedimento da Presidenta Dilma Rousseff (PT), seguido pelas reformas de Estado implementadas por Michel Temer (PMDB) e sua base de apoio do Congresso Federal, expuseram que os pilares básicos da Cidadania no Brasil não estavam consolidados entre as forças políticas nacionais.

No contexto vivido durante a realização da atual pesquisa, foram muitas as mudanças na política brasileira. Até a defesa desta dissertação, possivelmente, outras tantas irão mudar. Estes fatores conjunturais são frisados na introdução desta seção, pois eles influenciaram a pesquisa como um todo, da pesquisadora ao próprio objeto. Influenciaram no sentido de exigir mais rigor metodológico, para que esta pesquisa não se afastasse do seu propósito e se tornasse um manifesto político.

Por tanto, este trabalho está no centro dessa discussão, mas saindo do nível nacional, e aterrissando na cidade de Canoas, onde as pessoas diariamente se relacionam com os direitos da Cidadania.

Observamos como a concepção de Cidadania é instrumentalizada em uma gestão municipal. Escolhemos fazer esta investigação em nível local, pois muitas pesquisas são feitas sobre o nacional. Enquanto experiências como a de Canoas, podem também oferecer elementos interessantes de análise. Assim, neste exercício de pesquisa, há o esforço em colaborar com a crítica acadêmica sobre a política brasileira.

Também se justifica esta proposta pela viabilidade prática de sua realização. A cidade de Canoas, através do ICXXI, elaborou documentos de monitoramento da gestão e de produção de indicadores sociais, que, somados à disposição dos atores sociais, acima referidos, aqui entrevistados, proporcionou condições objetivas para esta pesquisa acontecer.

3.2 História da cidade e a eleição do prefeito Jairo Jorge

Ao longo dos seus quase 80 anos, Canoas alcançou a posição da cidade com a quarta maior população do Rio Grande do Sul, com 308 mil habitantes. É o município mais populoso da região metropolitana de Porto Alegre, que é composta por 32 cidades, onde está “mais de 37% da população do Rio Grande do Sul,

produzindo quase 50% do PIB estadual. O Índice de Desenvolvimento Humano (medido pela ONU) desta região é de 0,833 (o sexto do Brasil)” (GAMA, 2011).

Conta a história³⁰ que seu povoamento surgiu em 1871 como uma estação no meio do caminho entre a capital do estado, Porto Alegre, ao município de São Leopoldo (atualmente também da Região Metropolitana), dentro da Fazenda Gravataí, que costeava o Rio Gravataí, onde deságua o Rio dos Sinos, rio este por onde os colonizadores percorreram o interior do estado. A fazenda tornou-se um ponto estratégico nestas rotas marítimas que levavam à capital.

Segundo o jornalista Gama (2011), que recupera esta história, tal estação nasceu em um lote de uma antiga fazenda que levou ao nome da cidade:

Os homens da guarda da estação aproveitaram uma grande árvore na construção de uma canoa para o serviço da sede [...]. Outras canoas foram feitas, motivo pelo qual o mato [lote] passou a ser chamado de Capão das Canoas, que originou o nome da estação, do povoado e finalmente do município. (GAMA, 2011; p. 20).

A partir deste ponto de estação entre as rotas feitas por canoas, surge um povoado, que cresceu e deixou de ser apenas uma estação dentro da fazenda Gravataí, e passou a ser uma Vila, que pertencia aos municípios de Gravataí e São Sebastião da Serra. Sua emancipação foi em 1939, após a instalação de um regimento de aviação militar em seu território, (hoje o 5º comando aéreo regional da Força Aérea Brasileira - V Comar³¹), quando já tinha mais de 40 mil habitantes.

Segundo Gama (2011), as seguintes características fizeram com que Canoas viesse a ser a maior cidade da região metropolitana de Porto Alegre:

- Transporte a porta (por um lado estradas e por outro o rio);
- Mão de obra profissional;
- Telecomunicações de qualidade (decorrência do comando de aviação);
- Fornecimento energético confiável.

Estas características são decorrentes da dinâmica econômica que se estabeleceu em Canoas, devido principalmente por sua posição geográfica. Posicionada à 14km da capital, é um ponto no caminho entre os polos de negócio do estado. Negócio feitos através do Rio do Sinos (desde à colonização alemã até os

³⁰ A história de Canoas é contada no site da prefeitura, através do link: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/id/7> - Último acesso em 29/09/2017

³¹ As funções e a história do comando podem ser consultadas em seu site oficial <http://www.fab.mil.br/organizacoes/mostra/318/QUINTO%20COMANDO%20A%C3%89REO%20REGIONAL> - Último acesso em 29/09/2017

negócios de agricultura e pecuária) e através da estrada de ferro que ligava Porto Alegre à São Leopoldo, transformadas nas BR-116 e RS-386³².

Mas o estopim do crescimento populacional de Canoas foi em decorrência da instalação dos frigoríficos Nacionais Sul Brasileiro, em 1939, às margens de Porto Alegre e na beira do Rio Gravataí. Esta indústria demanda muita mão de obra e atrai migrantes para este fim. Mas, sem nenhum tipo de planejamento ou ordenamento público ocuparam territórios limítrofes de Canoas e Porto Alegre, constituindo vilas e bairros. Este processo resultou, de 1940 a 1960, no crescimento de 400% da população de canoense (GAMALHO e HEIDRICH, 2015).

Resumidamente, pode-se dizer que economia local se desenvolveu com industrialização de Canoas, através do setor aeronáutico e petrolífero. A partir de 1942, indústria aeronáutica cresceu para atender a base aérea do 5º comando da FAB, e, em 1968 foi inaugurada a Refinaria Alberto Pasqualini³³, uma unidade de negócios da Petrobrás, onde se produz Diesel, Gasolina e outros derivados de petróleo.

A historiadora do Observatório do Vale do Sinos³⁴, Danielle Viegas, ao narrar o processo de industrialização de Canoas, identifica que ao longo do século XX a cidade recebeu três narrativas: cidade veraneio, cidade industrial e cidade dormitório. Tais narrativas foram formadas a partir dos fatores, principalmente econômicos, que aconteciam de fora para dentro da cidade, sem gerar uma identidade propriamente local:

Uma hipótese para o estabelecimento dessas sensibilidades específicas é o fato de que a construção do espaço urbano de Canoas tenha ocorrido predominantemente desvinculada de qualquer interferência pública de Poder até meados da década de 1960. A cidade teve a sua urbanização pautada, naquele momento, pela iniciativa de sociedades territoriais e imobiliárias. Tal característica fez com que o seu desenvolvimento urbano não tenha envolvido a produção de símbolos e de patrimônios coletivos o que, de certa forma, fomentou a construção de sociabilidades muito mais junto aos bairros do que perante a cidade como um todo. (VIEGAS, 2012, p. 21)

Esta narrativa sobre Canoas se transforma junto com as mudanças da economia e urbanização da cidade. Canoas não foge ao fenômeno urbano

³² Estas estradas cortam abruptamente a cidade em quatro quadrantes, e impactando negativamente a mobilidade local, segregando os quadrantes. Nelas circulam 120.000 carros diariamente, configurando-se como um enorme potencial poluidor para a cidade.

³³ O trabalho da REFAP pode ser consultado em seu site oficial: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-alberto-pasqualini-refap.htm> - Último acesso em 29/09/2017

³⁴ O Observatório do Vale dos Sinos acompanha o desenvolvimento das políticas públicas e trabalha na produção de indicadores sociais da região, sua produção pode ser consultada no site: <http://www.ihu.unisinos.br/observatorios/sobre/quem-somos> - Último acesso em 29/09/2011

brasileiro, surgiu e cresceu sem planejamento público para atender as demandas sociais, mas à mercê dos interesses da especulação imobiliária e da mão de obra barata, que o êxodo rural oferecia à industrialização.

Este desenvolvimento urbano problemático é estruturante na história de Canoas. Pesquisadores apontam que seu ápice é a grande ocupação do bairro Guajuviras, no ano de 1987, onde, mais de 16 mil unidades habitacionais do programa habitacional da COHAB-RS³⁵, entre apartamentos, casas e lotes, foram ocupados.

O projeto da COHAB-RS para o bairro Guajuviras percorreu a década de 80 e 90 e chegou a ser a maior obra do estado do Rio do Grande do Sul. Parte dos ocupantes e posteriormente dos loteamentos irregulares e assentamentos informais que se constituíram, eram dos movimentos populares organizados. Mas parte significativa eram de pessoas que ouviram sobre a ocupação e se somaram a ela espontaneamente.

É observado pelos pesquisadores o surgimento e a atuação dos movimentos populares, ora através do enfrentamento aos inúmeros embates contra despejos ora como negociação por serviços públicos básicos.

É possível compreender que a urbanização de Canoas vai no mesmo sentido da urbanização dos centros metropolitanos brasileiros, a partir de ocupações de áreas abandonadas, ou compra de lotes clandestinos. Caracterizando por Lúcio Kowarick (2000)³⁶, ao analisar a urbanização de São Paulo, chama de segregação sócio espacial, que gera em um tipo de subcidadania urbana, em que os direitos básicos da Cidadania como moradia, saneamento básico, transporte público e acesso a serviços sociais são de difícil acesso ou até mesmo negado para as populações residentes em habitações irregulares.

As ocupações de terra urbana que aconteceram em Canoas³⁷ marcaram um novo imaginário social sobre a cidade:

³⁵ Companhia de Habitações financiada pelo Banco Nacional de Habitação, criada no governo militar na tentativa de atender a demanda por moradia urbana no país, que chega a atender a 25% da demanda existente, o que alguns autores apontam como um insucesso. O pouco impacto, somados à crise econômica que emergia e se acentua na década seguinte, leva ao encerramento da política. A próxima tentativa expressiva de atender ao déficit habitacional no Brasil foi o Programa Minha Casa Minha Vida, no governo Lula (PT).

³⁶ Em *Escritos Urbanos* (2000) o autor aponta o conflito entre a realidade vivida pela população pobre nas metrópoles e o planejamento urbano: “irregularidade, ilegalidade ou clandestinidade em face a um ordenamento jurídico-institucional que, ao desconhecer a realidade socioeconômica da maioria, nega o acesso aos benefícios básicos para a vida nas cidades”(KOWARICK, 2000, p.54).

³⁷ Há muita produção teórica sobre às ocupações de Canoas, nesta pesquisa tomamos como referencia os estudos da Fundação de Economia e Estatística do RS.

Diversos discursos atravessam a questão das ocupações do Guajuviras, como o discurso ambiental, criminalizando as ações devido ao corte de eucaliptos e os interesses sobre o distrito industrial, objetivo antigo das diversas administrações e elite dirigente. Em ambos, estão presentes os sentidos de criminalização dos ocupantes, alvos de violência simbólica por suas lutas em busca do direito à cidade, adquirindo-o por suas margens, não físicas, uma vez que o crescimento urbano e as melhorias no sistema de transporte e comunicação incorporam espaços antes considerados distantes, mas permanece como à margem nos sentidos legais e sociais. Vidas e histórias transformando-se em ocupações, remoções e reintegrações de posse. Ao mesmo tempo em que os ocupantes têm sua inserção na cidade de forma irregular, as ações institucionais tornam-se mais repressivas e violentas: Inúmeros conflitos com a prefeitura, empresários do setor imobiliário e presença dos movimentos sociais populares e sindicais. (GAMALHO e HEIDRICH, 2015; p.21)

Periférica, pobre e violenta são algumas características comuns, dadas popularmente à cidade, e confirmadas por pesquisas. Os pesquisadores Gamalho e Heidrich (2015), em um artigo publicado para a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE), mostraram como estas características ainda estão presentes nos discursos da população e até dos atores políticos sobre a Cidade, até os anos 2000. A urbanista Ermínia Maricatto (2015), traça um paralelo entre este modelo de cidade subdesenvolvida das regiões metropolitanas do Brasil, aos altos indicadores sociais de violência urbana, que explicam este tipo de narrativa constituída sobre às cidades como Canoas.

A taxa de homicídios no Brasil cresceu junto com a urbanização e metropolização das cidades. De 1980 a 2010, o índice cresceu em 259%, em Canoas. Este fenômeno também é evidente, com uma das taxas de homicídios mais altas do estado do Rio Grande do Sul.

Apesar deste fato, este discurso sobre as ocupações como lugar de invasores violentos encobre a realidade: “(...) [no] imaginário social como um local em que predominam os desvios e o medo urbano, com isso encobrindo o bairro como produto da luta por moradia”. (MARICATTO, 2015).

Além da área citada, destina aos conjuntos habitacionais do Guajuviras, a ocupação de seus arredores de áreas verdes e áreas de alagamento. Canoas torna-se numa cidade dormitório, em que seus habitantes trabalham em Porto Alegre. Segundo o IBGE (2015), 1/5 da população da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), trabalha na capital, configurando um constante fluxo urbano entre as cidades da região metropolitana e Porto Alegre.

É nesta história que, em 2008, a coligação liderada pelo PT se insere e é eleita. No histórico dos governos eleitos em Canoas, da redemocratização até a

eleição da chapa em 2008, é notória uma tradição eleger partidos conservadores para o executivo municipal. Foram eles: Arena, PDS, PMDB, PSDB e uma gestão PDT.

Antecedida pela gestão do PSDB de 2005-2008, a gestão de Jairo Jorge estreou o PT na prefeitura de Canoas. A coligação desta eleição era denominada "Bloco de Oposição Municipal", que reuniu PT, PPS, PP, PR, PSB e PCdoB, que ganhou a eleição com 52%³⁸ dos votos, contra o candidato do PTB, Jurandir Marques. Jairo Jorge ganhou em 2008 para a gestão 2009-2012 e foi reeleito em 2012 para a gestão 2013/2016, em primeiro turno, com 71,27%, com uma coligação maior do que a primeira vez, incluindo inclusive o partido opositor da primeira eleição. Foi a chapa: "Bloco do Orgulho Municipal" - PRB/ PP/ PDT/ PT/ PTB/ PMDB/ PSL/ PR/ PPS/ PRTB/ PTC/ PSB/ PV/ PRP/ PPL/ PSD/ PCdoB - que derrotou o PTN e a candidata Gisele Gomes.

A continuidade deste projeto estava na eleição da candidata Beth Colombo, do PRB, que foi vice-prefeita durante as duas gestões. Mas o resultado eleitoral foi inesperado, quando na véspera da eleição uma denúncia contra o coordenador financeiro da campanha, levou o pleito à segundo turno, e resultou em derrota para Beth com 48,75% dos votos, perdendo para Busato do PTB com 51,25% dos votos. O recorte temporal da pesquisa é de 2008 a 2016, portanto, não aprofundaremos na avaliação da atual gestão em curso.

Na próxima seção será apresentado um panorama da situação socioeconômica do município, retratando os indicadores sociais sobre a população, território, economia, educação, saúde, cultura, segurança pública, índice de desenvolvimento humano, durante a gestão.

3.3 O Desenvolvimento Socioeconômico

Uma das primeiras ações da gestão foi instaurar, através da lei nº 5.365 de 08 de janeiro de 2009, o Instituto Canoas XXI (ICXXI), para trabalhar com a produção de indicadores sociais sobre e para a Cidade. Foi na produção do ICXXI, que esta pesquisa buscou informações para elaborar o retrato socioeconômico da cidade.

No início desta pesquisa, o trabalho considerou a hipótese de que os indicadores sociais produzidos pelo ICXXI ofereceriam subsídios para aferir a

³⁸ Dados do TER-RS <http://www.tre-rs.jus.br> Último acesso em 29/09/2017

Cidadania em Canoas. Entretanto, ao verificar esta produção e confrontá-la com a revisão bibliográfica aqui apresentada sobre a concepção de Cidadania, esta hipótese não se mostrou viável, pois a concepção de Cidadania verificada não é suficientemente expressa em indicadores quantitativos sobre direitos sociais acessados pela população.

A Cidadania não pode ser igualada a bons indicadores sociais, entretanto, sem eles, ela também não se realiza. Neste sentido, o trabalho do ICXXI em tratar dos indicadores sociais da cidade é estratégico para a realização da Cidadania.

Para compreender este papel é importante entender o formato administrativo do Instituto que é de uma autarquia municipal, vinculada ao gabinete do Prefeito e que "tem como principal missão melhorar a qualidade de vida da população, promovendo o planejamento estratégico das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico do Município e o seu ordenamento territorial funcional" (Art.º 2, Lei 5365).

Suas competências são: elaborar, monitorar e gerenciar políticas públicas da cidade e o planejamento urbano, visando desenvolvimento integrado e de longo prazo para o município. Mas sua principal atribuição é de desenvolver o levantamento e manutenção dos dados, indicadores socioeconômicos e ambientais da cidade. Elaborado um "portfólio de indicadores socioeconômicos e territoriais, por além de tornar acessível as informações, também possibilita a compreensão da dinâmica urbana." (CANOAS, 2009). Ou seja, seu foco é o de manter um diagnóstico atualizado sobre a cidade.

Os indicadores a que se refere são de bases quantitativas sobre o acesso aos direitos básicos da Cidadania. Mas a compreensão de Cidadania proposta nesta investigação vai além dos direitos básicos e abrange dimensões subjetivas sobre participação política, democracia e autonomia da vida social.

Entretanto é importante resgatar a conjuntura política atual, na qual este trabalho está inserido, e sublinhar que o Estado Democrático de Direito é estruturante da noção de Cidadania, com a garantia na lei e no acesso dos direitos sociais, civis e políticos. Portanto, além da reflexão teórica, é preciso compreender a Cidadania além da garantia de direitos e traçar um retrato socioeconômico de Canoas no período aqui analisado, na tentativa de verificar sua importância para a realização da Cidadania.

Para orientar a leitura destes indicadores, recorreu-se ao analista socioeconômico, Paulo Januzzi (2012), que em seu livro sobre os indicadores

sociais do Brasil explica a importância dos indicadores sociais para a política. Segundo o autor, com a democratização do acesso e transparência de dados administrativos de governos e órgãos de pesquisa públicos, conhecer e interpretar os indicadores sociais passou de uma averiguação técnica da realidade social para um elemento importante na arena política.

Para ele, os indicadores sociais na contemporaneidade deixam de ser uma forma de planejamento público técnico e passam a ser um instrumento e uma justificativa da ação política ideológica, uma forma de avaliação da efetividade e interesse do gasto público. Aponta o pesquisador que os indicadores sociais são:

Evidências empíricas dos fenômenos sociais observado [...] [o indicador é um] instrumento operacional para o monitoramento da realidade social [...] [tem o objetivo de] traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes específicas e dinâmicas da realidade social. (JANUZZI, 2012; p. 22).

Transformar em dados mensuráveis nas realidades sociais complexas é uma tarefa difícil em que as metodologias de pesquisa estão sendo constantemente avaliadas e redefinidas. Portanto, nesta pesquisa optou-se por recorrer a órgãos públicos para averiguar as informações, são eles: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Instituto de Pesquisa Canoas XXI (ICXXI).

A publicação Estado da Cidade do ICXXI, fonte dos dados aqui apresentados, foi um instrumento desenvolvido pela gestão para monitorar e disponibilizar para toda população o desenvolvimento socioeconômico e territorial da cidade. A primeira publicação foi feita em 2011 e por ser a primeira, ainda não tinha padronização temporal entre os diferentes dados selecionados para comporem o estudo. O estudo averiguou a situação da populacional, territorial, econômica, educacional e dados da saúde, moradia e o IDH de Canoas.

É importante observar que estas bases de dados do ICXXI e do IBGE, não são conjugadas, portanto buscou-se trabalhar com elas de forma complementar, atentando em reproduzir nesta pesquisa os dados quantitativos que subsidiam a avaliação qualitativa sobre gestão pública, que objetivasse fazer neste trabalho.

Canoas tem a quarta maior população do RS, com 341.343 mil habitantes. (IBGE, 2014). Os fenômenos de decréscimo e envelhecimento da população observados nos municípios brasileiros (IBGE, 2014), também são verificados em Canoas: de 1980 até 2010, a população decresceu (IBGE, 2014). A variação populacional no último censo foi de 5,79%, mas o decréscimo populacional se

assentou chegando a 5,4% em 2010. A população idosa, de 60 anos a mais, dobrou nas duas últimas décadas, chegando a 11,47% da população total. O indicador de envelhecimento registrado neste senso foi de 55,25%.

A densidade demográfica é de 2.582,29 habitantes por km² ao longo dos seus 131,1 Km² de extensão territorial. No início da gestão, 54,63% do território era urbanizado, já na publicação sobre o ano de 2016, mostrou que a taxa de urbanização chegou aos 100% e a área verde disponível por habitante é de 16,21 m². Este resultado é consequência da revisão do plano diretor.

A economia do Rio Grande do Sul, desde 2002, tem apresentando um crescimento muito pequeno, ocupando, em 2014, o quarto menor do país. Sua média nestes anos ficou em segundo menor crescimento dos estados³⁹.

A RMPA, onde está Canoas, foi até os anos 2000 fortemente composta pela indústria de calçados, que gerava empregos em toda a região, mas, segundo o Observatório da Realidade e das Políticas Públicas Vale dos Sinos⁴⁰, deste então, a indústria tem saído do estado rumo ao Nordeste brasileiro e ao Vale do Paranhana (RS). Além deste movimento da indústria nacional, o aumento da importação de produtos chineses também impactou na economia local do ramo dos calçados. A economia de Canoas é majoritariamente composta pelo setor de serviços, seguida da agropecuário e do setor industrial.

Canoas tem o terceiro maior PIB do RS, com participação de 7,5%. O salário médio dos trabalhadores formais em Canoas é de 3.5 salários mínimos, mas 29,4% população vive com ½ salário mínimo.

O PIB municipal é majoritariamente composto pelo setor de serviços, 72,34%, completado em 27,63% pela indústria e 0,03% pela agropecuária. A "balança comercial do município tem apresentado resultados negativos desde 2012" (ICXXI, 2016). Como os demais municípios brasileiros, Canoas sofre dependência financeira dos repasses estaduais e federais (ICMS, IPVA, FMP). O PIB per capita em 2016 alcançou os 33,828 mil reais anuais.

A indústria é o setor de atividade econômica que mais dá rendimento, mas emprega 18,03% da população. A maior parte está empregada no setor de serviços,

³⁹ Boletim oficial sobre a economia do RS pode ser consultado no link <http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/estadual/destaques/> - Último acesso em 29/09/2017

⁴⁰ O observatório é ligado ao Instituto Humanistas da Unissinos, da rede Jesuítas do Brasil que produz importantes análises socioeconômicas sobre as cidades do Vale dos Sinos, que comportam a RMPA. Para conhecer mais acesse: <http://www.ihu.unissinos.br/observasinos/sobre/quem-somos> - Último acesso em 29/09/2017

48,54%. O setor que melhor remunera é a indústria, e o que pior remunera é o setor de serviços. O ICXXI, observa esses dados como reflexo da grande oferta de mão de obra de migrantes registrada na cidade.

Os indicadores sobre o trabalho são majoritariamente sobre o trabalho formal. O que mostra uma parte da realidade do trabalho, visto que o trabalho informal é a fonte de renda parte considerável da população, mas a ausência de dados sobre isto dificulta uma visão apurada sobre as características do trabalho. O rendimento médio mensal em 2015 caiu para 1.773,80 reais. O rendimento por emprego formal tem os melhores salários e estão no setor da indústria, com rendimento médio na área de R\$ 3439,87, mas emprega 18,03% da população.

O setor que mais emprega é o de serviços, 48,54% de empregos formais, mas seu rendimento é de R\$ 2.434,47. Em seguida está o comércio, empregando 25,28% e com rendimento de R\$1.635,28. A construção civil emprega formalmente 6,22% da população e o rendimento médio é de R\$ 2.052,34. De 2009 a 2013 observou-se constante evolução no trabalho e na renda em Canoas. Mas em “2014 houve uma redução de 4.323 postos de trabalho” (ICXXI, 2015).

Comparando estes dados com o cenário nacional, o IBGE (2014) avalia que:

O salário médio mensal era de 3.5 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 30.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 8 de 497 e 95 de 497, respectivamente. Já na comparação com municípios do Brasil todo, ficava na posição 105 de 5570 e 547 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 29.4% da população nessas condições, o que o colocava na posição 282 de 497 dentre os municípios do estado e na posição 4801 de 5570 dentre os municípios do Brasil. (<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rs/canoas/panorama>, consultado em junho 2017)

A taxa de escolarização das pessoas com até 14 anos é de 96%. O ensino superior passa a ser minimamente expressivo a partir de 2009, até então não chegava a 10 mil, alcançando em 2015 com 41.413 matrículas, e com a consolidação de 3 instituições universitárias, com nível de pós-graduação, mestrado e doutorado.

Indicadores de educação foram estáveis durante a gestão, apenas a taxa de evasão escolar no ensino médio aumentou um pouco. O Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB, aumentou em meio ponto, de ambos os anos avaliados: o 5º ano passou de 3,5 para 4 e o 9º ano de 4,5 para 5,0 pontos, no período de 2009 a 2015.

A saúde canoense é entendida como um direito individual e social em duas frentes de atuação: prevenção e tratamento. Os dados mais sensíveis são da mortalidade infantil que aumentou, chegando a 11,26 de mortes com menos de um ano de idade para cada mil nascimentos, mas que ficou abaixo da média do estado. A cobertura vacinal foi relativamente estável, chegando a atender crianças dos municípios vizinhos, mas em 2014 teve uma queda e atendeu 84,12% dessa população.

O número de mães adolescentes também diminuiu (série histórica desde 2014, que chegou a 18,15% e em 2015 ficou em 14,19%), e os filhos destas mães nasceram com peso adequado, o que indica melhora nas condições de vida das mulheres.

Outro indicador de saúde que melhorou muito foi o de número de consultas anuais por habitantes. No início da gestão a média era de 1.81 consulta anual. Em 2015 ultrapassou de 5 consultas anuais.

Para avaliar o acesso à cultura, o ICXXI, observou uma vocação literária em Canoas, com 65,09% dos equipamentos de consumo cultural ligados a livros. A cena musical também é ativa, com produção audiovisual local, disseminada por meio de rádios e emissoras locais. Observou-se também um aumento das associações culturais e, de modo geral, há equipamentos culturais espalhados por toda a cidade.

Sobre a segurança pública, os dados apresentados revelam uma cidade violenta. Taxa de homicídio chegou em 2015 a 38.96, que significa 133 mortes à cada 100 mil habitantes. Este número é três vezes superior ao indicado como "tolerável" pela ONU. Canoas é o quarto município gaúcho mais violento. Durante as gestões estudadas, o indicador cresceu se comparado ao histórico, a média era de aproximadamente 22,8 e, no período, foi de aproximadamente 35,11, mas entende-se que neste período um número maior de investigações chegou ao fim, o que pode parecer um aumento de violência, mas na verdade foi um aumento da taxa de homicídios verificados (ICXXI, 2015, p.32).

Uma iniciativa inovadora para enfrentar esta realidade foi a instalação do primeiro sensor de tiros com centros integrados e articulados com todas as forças de segurança pública. Ao alarme do sensor, o centro integrado pode chegar ao local do disparo e socorrer e salvar as vítimas. O centro conta com monitoramento por câmeras por toda a cidade e uma integração com as comunidades por meio do aplicativo de mensagens de celular, WhatsApp.

As condições de infraestrutura básica, como saneamento, transporte e a questão territorial também são monitoradas pelo ICXXI. O destaque nesta área é a revisão do plano diretor. O 1º Plano Diretor é datado de 1972, quando a cidade era entendida apenas como lugar de passagem e dormitório para os trabalhadores de Porto Alegre e São Leopoldo. Desde então, a cidade se transformou radicalmente, e na década de 90, com a consolidação da ocupação Guajuviras como a maior ocupação do Rio Grande do Sul, o plano já não atendia aos interesses de toda a população. A revisão do plano diretor com participação social levou quase três anos para ser cumprida e o resultado será apresentado no decorrer do capítulo.

A necessidade desta revisão pode ser justificada com o déficit habitacional que em 2010 chegou a 10,72% (enquanto a média estadual é de 8,43%). Um déficit alto que exigiu iniciativas da prefeitura para ser melhorado. Em 2011 foi criada uma lei municipal de regulamentações para enfrentar o problema e, a partir daí o número de áreas irregulares apresentou queda (ICXXI, 2015; p.68), regularizando mais de 16 mil lotes até 2015.

O transporte público é o principal meio de transporte utilizado dentre os 18 bairros da cidade. Pouco mais de 55,80% da população é transportada pelos coletivos urbanos e intermunicipais; 90% população é atendida pelas linhas de ônibus sem ter que se deslocar mais de 300m para isso; 27,7% dos veículos tem acessibilidade.

A partir de 2012, o número de veículos individuais aumentou⁴¹, de 33,80% para 54,10%, mas a partir de 2015 o número de usuários de transporte coletivo urbano voltou a crescer.

As indústrias e a BR-110, pela qual circulam cerca de 120.000 veículos diariamente, trazem um alto potencial poluidor para a cidade.

Outro dado relevante, fruto do crescimento da urbanização, é o que o consumo de energia elétrica dobrou durante as gestões e passou de 1,65 MW/h para 2,75MW/h por domicílio.

Em 2013, o setor de telecomunicações registrou um aumento de instalação de linhas telefônicas individuais: 51.348 linhas telefônicas. Ainda naquele ano registrou-se o funcionamento de 1.332 orelhões, mas que caíram no desuso devido “em grande parte, ao maior acesso e popularização dos celulares e smartphones”. (CANOAS XXI, 2015; p.50).

⁴¹ A política do governo federal de reduzir o Imposto sobre Produto Industrializado – conhecida como “IPI reduzido”, pode ser a principal razão deste aumento.

O saneamento básico é verificado pelos indicadores de tratamento de esgoto, consumo de água tratada e coleta seletiva de resíduos sólidos. Verifica-se que o tratamento de esgoto triplicou durante o período estudado passando de 11,06% para 34,06%, sobre o total de esgoto produzido.

O consumo de água por habitante é bom, sendo 4m³ por mês (o recomendado pela ONU é de 3,3m³). Apesar dos esforços, a coleta seletiva de resíduos sólidos é de 2,71%, sobre o total de resíduos coletados anualmente.

As publicações do Estado da Cidade, tanto a de 2011 até a última edição de 2016, toma como os indicadores de Cidadania o Orçamento Participativo (OP) e o Programa Bolsa Família (PBF).

Esta abordagem da concepção de Cidadania como políticas para população mais pobre e de participação social sobre um pedaço do orçamento público revela uma noção de Cidadania limitada (esta problematização será aprofundada nas considerações a seguir).

A transferência de renda via PBF, que atendeu uma média de 9.000 famílias. Em 2015 houve um salto para 11,63 mil famílias. Os pesquisadores do ICXXI observam que o PBF "tem se demonstrado efetivo no alívio imediato do sofrimento proveniente das vulnerabilidades da pobreza e no acesso a direitos sociais básicos", (ICXXI, 2014; p.85).

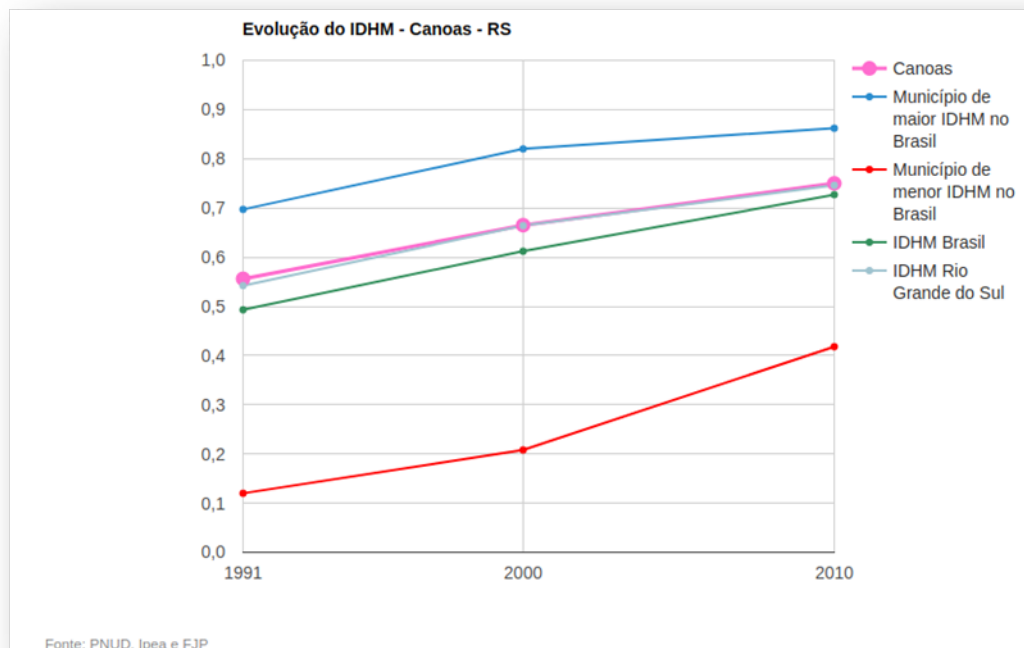
O OP, política que nasceu no Rio Grande do Sul, é medido pelo percentual de participação em relação ao total de eleitores, que de 5,37% em 2009, passou para 10,24% em 2013. A participação dobrou e, segundo ICXXI, a "aposta na democratização da participação política de seus cidadãos por meio da escolha direta nas suas prioridades [...] o OP de Canoas já faz parte da cultura política da Cidade". (ICXXI, 2014; p.82).

Organizações da sociedade civil publicam em parceria com a PNDU/ONU, o atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil⁴², que avalia o IDH, no qual podemos observar que em relação aos demais municípios brasileiros tem um indicador alto, de 0,750.

A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,864, seguida de Renda, com índice de 0,768, e de Educação, com índice de 0,636." (Atlas Brasil consultado em junho de 2017).

⁴² Fundação João Pinheiro e IPEA, para saber mais consulte o site: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas/ - Último acesso em 29/09/2017

O quadro abaixo representa um comparativo do IDHM entre o estado e o país:



Neste quadro observamos que Canoas seguiu o movimento nacional de crescimento contínuo do IDH na primeira década dos anos 2000. A partir destes indicadores, observa-se que, de maneira geral, houve crescimento articulado com desenvolvimento durante a gestão. Firmino (2009), analisa estes mesmos indicadores socioeconômicos a partir da metodologia de SWOT.

A SWOT Analysis aborda quatro elementos essenciais para a análise do ambiente interno e do ambiente externo e que auxiliam no processo de planejamento estratégico das organizações. Estes elementos, que dão nome ao modelo, são os Strengths (pontos fortes), os Weaknesses (pontos fracos), as Opportunities (oportunidades) e as Threats (ameaças). (FIRMINO, 2006, p.60)

Em sua análise, Firmino (2009) aponta para as oportunidades e para os riscos do cenário socioeconômico de Canoas. O Desenvolvimento do parque industrial do município somado ao potencial das organizações sociais e da universidade local, e ao equilíbrio das contas públicas promissoras, ao mesmo tempo em que a crise internacional e nacional já dava seus sinais como

ameaçadoras para o desenvolvimento da cidade. Ameaça que se tornou real e crítica para o município, como observado nos indicadores econômicos de 2015.

Quadro 1 – Matriz SWOT de Canoas

AMBIENTE INTERNO	FORÇAS	FRAQUEZAS
	Parque industrial Organizações sociais Finanças públicas Universidades	BR-116 e BR-386 Infraestrutura e saneamento Transporte coletivo Poluição
AMBIENTE EXTERNO	OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
	Pré-Sal Rodovia do Parque Copa 2014 Financiamentos subsidiados	Variações cambiais Crises econômicas Greves Guerra fiscal

Fonte: Elaboração própria.

(FIRMINO, 2009, p.65)

Neste quadro de Firmino observa-se que os apontamentos da SWOT se concretizaram. Os aspectos positivos internos cresceram e traduziram-se em indicadores positivos de educação com o crescimento do ensino superior em Canoas, e sua articulação com os projetos sociais na cidade, por meio da extensão universitária⁴³. Dois aspectos das fraquezas da cidade foram enfrentados com a revisão do plano diretor: infraestrutura e saneamento, que tiveram indicadores com expressiva melhora.

Os esforços para que os indicadores expressassem a realidade social e a política da cidade, como no entendimento de Januzzi (2012), “bases quantitativas para se alcançar conclusões qualitativas”, mostram uma dimensão mensurável da concepção de Cidadania de Carvalho e Marshall, são indispensáveis para monitorar principalmente os direitos sociais. São indispensáveis para a compreensão, para “dar significado empírico a conceitos complexos” (JANUZZI, 2012.), sobre “os avanços ou retrocessos na condição de vida da população” (JANUZZI, 2012).

⁴³ São elas: ULBRA, FEEVALE e LaSalle

Neste campo dos direitos sociais os indicadores de educação, saúde, urbanização, mostram melhoras significativas em Canoas. Tais melhoras revelam um compromisso público com as pessoas e com as famílias em situação de vulnerabilidade, materializado por meio do crescimento do acesso aos serviços públicos. Esta dimensão é fundamental para a realização da Cidadania, mas não é suficiente.

A concepção de Cidadania exposta no início deste trabalho, aponta para a necessidade de gestão pública assumir a dimensão democrática e participativa para a ampliação dos direitos políticos e para o centro do programa de governo.

A experiência da gestão do prefeito Jairo Jorge, tentou alcançar esta dimensão por meio de um sistema de participação social, apresentada a seguir.

3.4 O sistema municipal de participação social

A participação social foi o instrumento escolhido para conduzir as duas gestões do prefeito Jairo Jorge (PT). Portanto, apresentar o Sistema Municipal de Participação Social (SMPS) é mostrar a metodologia que conduziu a experiência de Canoas.

Com atenção voltada ao contexto social e político que atravessou a gestão, o prefeito Jairo Jorge, que tem como profissão o jornalismo e é autor de livros sobre gestão pública, analisa, em sua publicação “Radicalizar a Democracia (2014)”, a conjuntura como um marco histórico da vida social, uma fase de transição entre uma forma ultrapassada de organizar a vida coletiva, para uma nova forma:

O mundo vertical da comunicação de massa, da indústria cultural, da prosperidade e privatização do conhecimento, da massificação e ineficiência dos serviços públicos, está dando lugar a outro, que é horizontal, das redes sociais, da cultura do comum, dos códigos abertos, da personalização e resolutividade das políticas públicas. (JORGE, 2014; p. 17).

Estas mudanças sociais foram colocadas no centro do planejamento de gestão, desafiando a equipe gestora a lidar com o novo e de uma nova forma. Esta experiência inovadora, de fato, trabalhou com o novo paradigma da participação social, que as novas tecnologias de comunicação têm proporcionado mundo afora,

mas não só através da tecnologia digital, mas com ações públicas que colocaram a equipe gestora numa relação mais horizontal, direta, com a população.

Em 2013, um fato histórico da política brasileira tomou conta do país. As chamadas Jornadas de Junho⁴⁴ levaram milhares de pessoas a ocuparem as ruas das principais capitais do país, por diversas causas, mas com algo em comum: a crítica à democracia representativa, e reivindicando uma democracia mais direta. A gestão de Jairo Jorge interpretou as Jornadas de Junho como um fato que comprovou que a opção pela participação social em todo planejamento municipal era acertada.

A gestão entendeu as Jornadas como resultado de uma insatisfação social com a forma tradicional de fazer política, e que reivindicava por “mais qualidade de vida, e serviços públicos melhores, e por isso pediram ‘educação e saúde com padrão FIFA’.” (JORGE, 2014).

No intuito de responder aos anseios populares, as ferramentas do Sistema Municipal de Participação Social (SMPS) buscavam dinamizar e ampliar com resolutividade, as formas de participação social direta nas decisões públicas, ampliando o em quantidade e qualidade a forma dos cidadãos decidirem sobre os rumos da cidade.

Cabe lembrar que o Rio Grande do Sul é o berço do Orçamento Participativo⁴⁵, que influenciou o mundo a partir da década de 1990 nos governos de Olívio Dutra e Tarso Genro (ambos do Partido dos Trabalhadores - PT), a chamar a população para debater e decidir sobre uma parte do orçamento público municipal. Neste mesmo espírito da participação social, porém com muito mais objetos e ferramentas, o SMPS de Canoas elaborou e implementou 13 ferramentas estratégicas organizadas em 5 campos táticos, veja no quadro abaixo:

⁴⁴ As Jornadas de Junho foram grandes manifestações de rua que aconteceram em várias capitais do país, mobilizadas através das redes sociais, em que milhares de pessoas fossem às ruas por diversas reivindicações. Começaram em São Paulo, com o movimento Passe Livre se posicionamento contra o aumento da tarifa de ônibus, mas acabou por extrapolar esta pauta, e a apresentar diversas reivindicações sociais e de projetos políticos distintos. Desde manifestações por serviços públicos “padrão Fifa” - era véspera de Copa do Mundo no Brasil - até por manifestações contra os partidos políticos e formas tradicionais de organização popular, com a palavra de ordem: “ não me representa”. As manifestações também evidenciaram o polêmico movimento que é adepto da tática *black blocs*, que praticaram a depredação de propriedades privadas de grandes corporações financeiras, como forma de chamar atenção e denunciar estas marcas e empresas que exploram a economia ao seu favor. Os impactos das Jornadas de Junho na vida social ainda estão sendo avaliados, mas que é inegável que foi um marco histórico na política nacional. Desde então, os partidos e organizações sociais têm buscado inovar no uso das redes sociais como tática prioritária na disputa de narrativas e conteúdo político. Para ler mais sobre as jornadas consultar o livro *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram o Brasil* (Editora Boitempo) 2013, ou acesse o especial da Revista Carta Capital sobre as os 4 anos das jornadas de junho no link: <https://www.editoraconfianca.com.br/especiais/jornadas-de-junho.pdf> - Último acesso em 29/09/2017

⁴⁵ A literatura sobre o Orçamento Participativo é vasta, mas a obra de Tarso Genro, *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre, recupera a história do OP na capital gaúcha.*

Sistema Municipal de Participação Social de Canoas - RS



Fonte: Prefeitura Municipal de Canoas - RS ⁴⁶

O SMPS foi organizado a partir de cinco ferramentas cada qual com uma finalidade estratégica e ações táticas para sua realização. “Para decidir os investimentos da cidade, avaliar o cumprimento das metas do governo, fiscalizar a concretização do programa de governo orientar a ação da prefeitura para a qualidade dos serviços públicos”. (JORGE, 2014).

- **Ferramentas de demandas coletivas** – o objetivo destas ferramentas era atender as demandas gerais da gestão da cidade, aponta o ICXXI:
 - o **Bairro Melhor**: O projeto que estimava que 50% do IPTU de cada cidadão pudesse ser destinado para um projeto social ou obra em seu bairro, e as organizações sociais responsáveis pelo projeto buscavam diretamente na comunidade os doadores (totalizando ao máximo 5% do IPTU do ano anterior de toda a cidade). O projeto que podia ser de

⁴⁶ As descrições desde quadro estão na sequência do texto.

até R\$ 200 mil, teria que ter 20% de contrapartida social por parte das organizações sociais.

- o **Plenárias de Serviços Públicos:** Plenárias temáticas semestrais, em que eram estabelecidas metas e apresentados os resultados do Programa de Metas para Canoas (PMC), a partir do plano de governo. A população apresentava sua avaliação ou proposta sobre as metas ou o serviço em debate oralmente para toda a plenária, se inscrevendo para falar na chamada “Fila do Povo”, que era organizada no local da plenária.
 - o **Orçamento Participativo:** Mobilizava aproximadamente 10% dos eleitores da cidade e era um diferencial de abrangência social em que todas as 15 microrregiões recebiam o mesmo volume de recurso. Através de assembleias nas microrregiões, a população podia inscrever as demandas de obras, votava em dois turnos nas obras prioritárias e em dois encontros nas obras inscritas. Na primeira vez abertamente, e na segunda vez, em voto em urna. Também se elegia delegados para o monitoramento da execução das obras escolhidas, e estes apresentavam nas assembleias a situação das obras anteriores. O OP Digital, consistia na escolha de uma obra de infraestrutura para a cidade, em que toda a cidade podia votar através da ferramenta digital *Ágora em Rede* (será explicada abaixo).
 - o **Polígonos Empresariais:** Reuniões semestrais com as empresas, representantes de trabalhadores e gerentes para discutir as demandas, reivindicações e problemas das zonas industriais e pontos comerciais da cidade para otimizar sua produtividade.
- **Ferramentas de Demandas Individuais** – Cujo o objetivo era o de inovar na forma com uma pessoa individualmente pode chegar até o gestor público, sem ter que enfrentar processos complexos, ou se organizar coletivamente. Mas este acesso direto não era informal, não podia virar uma moeda de troca entre o cidadão e um servidor ou gestor público. Então este diálogo direto foi institucionalizado com rapidez e resolutividade através das seguintes ferramentas:

- o **Prefeitura na Rua:** Aos sábados pela manhã, uma tenda era montada em um ponto estratégico cobrindo as 15 microrregiões dos quatro quadrantes da cidade. Eram distribuídas fichas e as pessoas poderiam falar com o prefeito ou secretariado que encaminhavam as demandas e tinham até 10 dias para dar algum retorno sobre a viabilidade de resolução, via departamento de monitoramento da cidade. Até o primeiro semestre de 2016 foram 300 edições com 32 mil atendimentos (CANOAS, 2016).
 - o **Prefeito na Estação:** O transporte de trem, que liga os RMPA é um dos principais, se não o principal, meio de transporte dos canoenses. Nas três estações que atendem a cidade, todas as quintas-feiras às 6h30 da manhã, o prefeito e a vice-prefeita realizavam atendimentos individuais diretamente na estação. As demandas também eram encaminhadas com prazo de retorno a ser feito pelo departamento de monitoramento. Rapidez e resolutividade eram o objetivo deste atendimento.
 - o **Audiências Públicas:** Uma ferramenta comum e indispensável nas gestões, em que o parlamento ou o executivo municipal convoca audiências temáticas para serem discutidas com a sociedade civil.
- **Ferramentas de Concertação** – Espaços públicos para a criação de convergências políticas e controle social entre os segmentos organizados da sociedade canoense.
- o **Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social:** Reúne 50 entidades da sociedade civil, representações empresariais de trabalhadores e de movimentos populares, representa um “microcosmo da cidade”. (Prefeito Jairo Jorge, entrevista).
 - o **Casa dos Conselhos:** Um suporte de infraestrutura administrativa para que os conselhos de direitos e políticas setoriais pudessem funcionar e realizar o controle social sobre as políticas públicas.

➤ **Ferramentas de Elaboração Estratégica** - São as ferramentas de formulação sobre o curto, médio e longo prazo para a Cidade. Todas realizadas através de metodologias de participação social.

o **Congresso da Cidade:** foi um grande marco para a gestão e para a história da Cidade. O Congresso da Cidade foi a principal ferramenta de elaboração estratégica das gestões. O Congresso da Cidade foi lançado através do decreto municipal 310/2010 no segundo ano da gestão e elaborou um projeto de longo prazo para a cidade, elaborando objetivos e ações estratégicas para Canoas de 2011 a 2021. Em um ano foram realizadas 11 etapas de atividades preparatória que passaram por:

- Lançamento do texto guia, elaborado em parceria do ICXXI com a Agência Futuro⁴⁷, contratada para guiar metodologicamente o processo.
- Elaboração dos macrotemas estratégicos.
- Temas e ações estratégicas por eixo: Cidadania (desenvolvimento social, identidade e imagem serviços e políticas públicas); Infraestrutura (mobilidade urbana, integração territorial, infraestrutura urbana); e Desenvolvimento (desenvolvimento sustentável, atividade econômica, promoção, capital humano).
- Pré-estratégia: 39 ações e 83 ações estratégicas.
- Sugestões do seminário de governo.
- Revisão da estratégia pelo seminário dos delegados.
- Prioridades regionais dos quadrantes.
- Contribuições das plenárias dos quadrantes.
- Proposta de estratégia.
- Destaques e plenária do congresso da cidade.
- Estratégia da Cidade: 43 iniciativas e 104 ações estratégicas.

Estas etapas foram cumpridas em 8 momentos: formação da comissão organizadora, das subcomissões, reuniões ampliadas e seminários temáticos, reuniões nos quadrantes da cidade para indicação de delegados, plenárias regionais e seminário dos delegados até que o congresso em si em 14 e 15 de abril de 2011. Esta metodologia proporcionou “conciliar um alto grau de desenvolvimento e

⁴⁷ Agência de consultores em gestão pública, com atuação em São Paulo e Rio Grande do Sul <http://www.agenciafuturo.com.br/> - Último acesso em 29/09/2017.

participação dos cidadãos com um debate aprofundado e construtivo sobre as complexas questões do futuro da cidade”. (CANOAS, p.75; 2011).

Em um ano de trabalho aconteceram 55 reuniões públicas, 15 reuniões da comissão organizadora, 8 estágios de revisão para a formulação da estratégia, 273 sugestões de iniciativas, 612 sugestões no portal do futuro, 5 mil visitas ao blog do Congresso, 3.825 participantes que elegendo 609 delegados. Tudo isso resultou em 43 iniciativas e 104 ações. (CANOAS, 2011; p.77).

Estas iniciativas e ações perseguiram os seguintes princípios estratégicos para Canoas 2011-2021:

- a) **Mais sustentável:** aponta os caminhos para um desenvolvimento com equilíbrio ambiental, social e econômico.
- b) **Mais humana:** “amplia conquistas sociais, cidadania, acessibilidade e qualidade de vida com valorização de suas identidades e cultura.” (CANOAS, 2011).
- c) **Mais integrada:** “supera os efeitos da divisão territorial da cidade e desenvolva suas potencialidades de forma conjunta” (CANOAS, 2011).
- d) **Mais inovadora:** “se insere nos setores e tendências de maior dinâmica global, além de consolidar a vocação de cidade inovadora em conhecimento”. (CANOAS, 2011);
- e) **Mais próspera:** “desenvolve suas atividades econômicas, gerando mais e melhores oportunidades de trabalho e qualidade e renda para os canoenses” (CANOAS, 2011);
- f) **Atrativa:** “Canoas como referência em cidade metropolitana na atração de investimentos, visitantes e atenção à cidade e na oferta de qualidade de vida e desenvolvimento sustentável a seus cidadãos” (CANOAS, 2011).

As ações e iniciativas remetem sempre ao mínimo dois princípios, o que deu materialidade e praticidade à sua execução. Foram indicadas também os assuntos principais para cada um dos princípios e para cada um dos quadrantes da cidade.

Na conclusão do congresso também foi indicado um Fórum de Governança Estratégica Cidadã de Canoas, composto por representantes da sociedade civil e do governo municipal, para monitorar a execução da estratégia de Canoas 2011-2021, para co-responsabilizar a todos para a realização da estratégia.

- o **Plano Plurianual Participativo:** Os dois planos elaborados durante as gestões 2010-2013 e 2014-2017, também foram permeados pela participação social e o segundo plano já foi totalmente guiado pela estratégia da cidade.

- o **Planos Setoriais:** Dos planos setoriais o destaque está na Revisão do Plano Diretor feita em 2015, que enfrentou o problema histórico e estruturante da cidade: a regularização fundiária nas áreas de ocupações por moradia. Além disso inovou na elaboração de um Plano Diretor cicloviário, para incentivar o uso da bicicleta como transporte.
- **Ferramenta Colaborativa:** No intuito de atender a quem não tinha condições ou que não era adepto à participação presencial, foi criada esta ferramenta online para possibilitar o diálogo direto com o prefeito, secretários e estas pessoas:
 - o **Ágora em Rede:** Foi a ferramenta digital que instrumentalizou a participação direta online. Inicialmente chamada de Ágora Virtual, mas com o aumento da demanda, novas funções foram implementadas na ferramenta, transformando-a de um espaço de debate online, para uma rede consultas, debates, prestação de contas e tomada de decisões coletivas.

Com esta apresentação geral das ferramentas de gestão pode-se observar o aspecto sistêmico da estratégia da Participação Social. Esta visão da participação abre espaço para a integração de diferentes formas. O prefeito Jairo Jorge (2014) discute que para fazer a gestão pública na contemporaneidade é preciso orquestrar a participação presencial com a digital; a opinião e necessidade individual com a coletiva; a participação dos movimentos e de organizações em assembleias, reuniões e também com os representantes eleitos (JORGE, 2014; p. 55). Mas sempre em direção ao protagonismo, a prioridade da participação direta, com o constante cuidado metodológico de não transformar a participação direta em representativa.

Proporcionando o protagonismo popular na gestão, aproximou as decisões política da população, tirando-as do campo da política representativa ou de assuntos técnicos, para assuntos do cotidiano comum.

O SMPS tirou os agentes públicos dos gabinetes e buscou descentralizar a gestão e os gestores públicos, criando espaços de diálogo diretos entre estes agentes públicos - atores políticos e servidores públicos - e a sociedade civil, organizada ou individualmente.

Neste sentido, o SMPS também se revelou como uma metodologia pedagógica. Ele exigiu esforço dos servidores públicos e dos atores políticos em mobilizar a população, em traduzir os conteúdos tecnicistas da gestão urbana e pública em conteúdos básicos para a apreensão popular.

Houve uma preocupação em que o sistema contribuiu na dimensão cultural da democracia participativa para a cidade.

O Sistema de Participação Social Popular e Cidadã ampliou a compreensão de que administrar uma cidade com limitações orçamentárias e demandas complexas é responsabilidade de todos, e não apenas daqueles que se sentam nas cadeiras oficiais da administração pública. (CANOAS, 2016; p. 15).

Ainda é cedo para conseguir avaliar o impacto, o enraizamento ou a absorção desta iniciativa na cultura política da cidade, mas aqui interessa saber como os fundamentos da Cidadania orientaram a implementação desta metodologia de gestão, estruturada a partir da participação social.

Observamos que as ferramentas de participação estão voltadas para os serviços públicos, reforçando a centralidade que os direitos sociais e civis têm na realização da cidadania. Esta centralidade por um lado pode limitar a materialização da Cidadania, mas por outro demonstra que ainda se tem uma demanda real e urgente de enraizamento, garantia de acesso a direitos básicos na vida nas cidades.

Porém, para entender que a Cidadania foi tomada nesta experiência abrangendo uma concepção em que os direitos sociais e civis são fundamentais, uma resignificação dos direitos políticos foi experimentada, ultrapassando o limite da democracia representativa, elaborando novas estratégias e permitindo ações das pessoas que se inseriram na vida pública, por meio do SMPS.

Apesar da maioria das ferramentas estar tratando das questões básicas para a realização da Cidadania, a forma de tratá-las foi inovadora na história da cidade. Neste caso chamou a atenção para compreender como esta ideologia e metodologia da gestão foram entendidos pelos gestores.

Para tanto, os documentos publicados pelo ICXXI não deram respostas suficientes, esperadas quando do início desta pesquisa trabalhou-se com a hipótese de que o ICXXI ofereceria insumos para interpretar a aplicação da noção de Cidadania na cidade.

Entretanto, ao estudar os documentos publicados pelo órgão, percebe-se que os indicadores por eles produzidos não expressam a subjetividade que se

quer investigar. Como já discutido acima, os indicadores sociais formulados e publicados por eles, são fundamentais para avaliar a dimensão mensurável do acesso aos direitos da cidadania, em especial as políticas sociais.

Porém, a compreensão de Cidadania que se assume nesta investigação vai além destes indicadores, e está interessada na dimensão ideológica do conceito. Para tentar elaborar uma crítica que de fato assumisse os dados objetivos e os aspectos subjetivos da concepção de Cidadania, recorre-se à aplicação de entrevistas semiestruturadas com alguns quadros do governo estudado.

3.5 As possibilidades para a realização da Cidadania na cidade: Análise das entrevistas

As entrevistas⁴⁸ foram realizadas durante o ano de 2017, e como já apontado no decorrer do trabalho, trata-se de um ano de grande efervescência política. Apesar dos entrevistados apresentarem análises interessantes sobre a atual crise política, optamos por deixá-las fora desta seção, para destacar nosso objeto. Assim, não reproduzimos aqui o debate sobre a conjuntura que permeou as entrevistas. Mas, assume-se os comentários como determinações do contexto histórico que fundamentou as repostas dos entrevistados, mas o que interessa são as repostas sobre a gestão que participaram.

Como alerta de Minayo (1992), o objeto de estudo possui consciência histórica, e não há uma ruptura entre sujeito e objeto e toda a ciência é comprometida. Portanto, apesar de não trazer para o centro da nossa análise a avaliação da conjuntura que os entrevistados fizeram, reconhecemos que o foco dado por eles nas respostas está permeado pela conjuntura. Verificou-se esta dinâmica quando sintetizada as categorias de análise que emergiram das entrevistas.

A elaboração de categorias de análise foi feita a partir da metodologia que Minayo (1992) orienta: “agrupar elementos, ideias e expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso.” (BARDIM, 1979, p.83).

Desta forma verifica-se as hipóteses e questões iniciais da pesquisa, a partir de uma decupagem das respostas que serão transcritas *ipsis literis*, sem indicação de *sic passim* quando necessário. A decupagem observa as tendências dominantes

⁴⁸ O roteiro das entrevistas encontra-se no anexo 1 desta dissertação.

entres as falas, elaborando assim três categorias de análise: Estado, projeto político e democracia.⁴⁹

Estas categorias que surgiram das entrevistas, são um pouco distintas das categorias elaboradas a partir da revisão bibliográfica, que orientou o roteiro das entrevistas. Buscou-se, seguindo Minayo (1992), agrupar o que é comum entre as falas e destacar o que é específico com um todo nesta experiência. O trabalho foi orientado pelas categorias da dimensão dos direitos da Cidadania e da economia política. Categorias estas que inclusive estruturaram o sumário da dissertação.

Pressupomos que as disputas em torno do Estado, do fundo público, fossem ser centrais nas entrevistas. Entretanto, estes aspectos apareceram mais focados na gestão destes processos do que suas disputas em si.

A concepção que os autores ditos como clássicos, em que a realização dos direitos civis, sociais e políticos foi uma parte de como esta gestão encarou e realizou seu governo. A dimensão da cultura política, da participação social, já apontada por Coutinho (1999) e Clemente (2015) apareceu tão importante quanto a dimensão dos direitos de Marshall (1967) e Carvalho (2013).

Observemos os seguintes comentários sobre o significado da Cidadania os entrevistados:

“A Cidadania é quando o indivíduo compreende que seu destino não compreende a ele unicamente, que seu futuro não é uma obra apenas da sua individualidade ou dos seus interesses, quando ele rompe o egoísmo, sai da individualidade, isso para mim é cidadania. Ele olha para o seu território, olha para sua pólis e identifica o que ele é parte de um coletivo, um conjunto de outros interesses que precisam ser mediados para construir efetivamente, os seus direitos, e os seus deveres, correlatos. Eu penso que esta capacidade do indivíduo se superar, e superar o individualismo, eu denomino cidadania, capacidade dele em buscar conexão com o outro com a alteridade, o entendimento do outro, que ele ao mesmo tempo ele tem deveres e direitos, por tanto ele tem um compromisso, com o local onde ele está, com o seu território, seu território na forma de nação, incluindo o Estado tem que ser um promotor disso. Da Cidadania.” (PREFEITO)

“Quando efetivamente as pessoas se entendem sujeitas das decisões que envolveram o seu território, a sua condição de vida, seu papel político na sociedade, se sentem empoderadas para lutar por seus direitos, suas garantias na resolução dos seus problemas, dos seus empasses, dos seus projetos de vida. Porque penso que ela só se realiza quando a sociedade de fato tem uma ação ativa, e não só participativa, mas ativa, que se resulta em mudanças e transformação na qualidade de vida, no espaço onde ela mora, reside e convive. Na dimensão cultural também, onde as pessoas conseguem se expressar e fortalecer seus laços, suas identidades, suas

⁴⁹ Compreendemos que estas três categorias estão permeadas por uma concepção mais profunda e complexa, a de Ideologia. Grandes filósofos contemporâneos como Marilena Chauí (2001) e Mészáros (2004) trabalham essa concepção e sua influência direta na política. Este debate extrapola os limites desta pesquisa, mas para compreender a relação determinante entre ideologia e política, recomendamos a leitura destes pensadores.

relações sociais, e, portanto, se tornam sujeitos da sua própria história. ” (DIRETORA do ICXXI).

A Cidadania nestas falas aparece como um projeto político, uma forma de se organizar socialmente. Mas a dimensão clássica, com a centralidade do acesso aos direitos foi pontuada.

A educadora popular ao responder esta pergunta apontou avanços no atendimento da saúde, como por exemplo a chegada das UPAS, que na condição de violência que a cidade enfrenta é muito importante. A diretora do ICXXI também apontou logo no início da entrevista a dimensão dos direitos como fundamentais para a realização da Cidadania:

“Realmente tu passas a ser cidadão quanto teu terreno tá regularizado, quando tu pode colocar teu filho numa creche e ir para o trabalho, quanto tu vê que a tua escola tem uma cancha de esporte que na escola particular tem e antes na pública não tinha. Tu és cidadão quanto tu tem um posto de saúde para ser atendido, tu tem um atendimento”. (EDUCADORA POPULAR)

“Dimensão política da cidadania se traduz na luta pela garantia dos direitos inclusive numa perspectiva permanente de ampliação deles [...] - as conquistas do marco legal de direitos - o marco legal ele instituiu o que para nós seria quase o mínimo necessário, ele não traduz a dimensão de uma cidadania ampla, ele simplesmente garante o mínimo que é a condição fundamental do sujeito ser digamos assim chamado a decidir sobre as ações da gestão pública que impactam na sua vida.” (DIRETORA do ICXXI)

Compreende-se que noção dos direitos da cidadania se apresentou como um pressuposto básico para estes gestores, sobre o que é e qual é o papel do Estado.

No roteiro de entrevista procurou-se explorar como os gestores interpretaram e trabalharam com a estrutura do Estado. Os limites que Ianni (2009) e Picketty (2014) colocam para o Estado, foram apontados pelos entrevistados, mas não como condições dadas e intransponíveis, mas que podem avançar na mesma medida em que há participação social. O Estado foi caracterizado como:

“Ele simplesmente garante o mínimo que é a condição fundamental do sujeito ser, digamos, assim chamado a decidir sobre as ações da gestão pública que impactam na sua vida. Nós estamos hoje num estado que realmente coloca em risco a própria vida. Aí um dos elementos que atribuo a esta análise que faço, é a falta da dimensão política no debate, no debate público social. (DIRETORA do ICXXI)

“[...] este é um Estado desigual [que tem apenas o marco jurídico da igualdade], o modelo clássico do Estado, alguns tem poder sobre o Estado, outros não. Alguns movem no Estado a sua vontade, tem mais acesso, controle, tem poder de decisão e outros não. Tu vê governos conservadores que fazem modelos de participação restritos. Participam fragmentos da sociedade que são ouvidos, a sociedade como um todo não. A grande questão é que quanto mais pessoas forem envolvidas, quanto mais pessoas participarem das decisões, melhor” (PREFEITO)

Nestes trechos percebemos uma noção de um Estado passivo de decisões políticas que enfrentam sua própria natureza desigual, apontada na literatura. Os limites que a estrutura estatal coloca para a gestão foi comentada no sentido do engessamento administrativo, mas que podem ao menos problematizados, e por vezes até enfrentados:

“[...] é um jogo de força e interesses, e aí é a política [que pode superar estes limites], ” (EDUCADORA POPULAR).

“Nós avançamos muito nos mecanismos de controle, nós temos os Tribunais de Conta, nós estamos aí hoje com todas estas denúncias de corrupção sendo investigadas, desvio de recursos, etc. Aí a exigência do cumprimento de todas as legislações e etc; às vezes torna os nossos processos bastante engessados. ” (DIRETORA do ICXXI).

A disputa pelo fundo público foi diretamente mencionada pelo pesquisador do ICXXI, como uma barreira do Estado para a efetivação dos direitos:

“A falta de recursos para garantir a conclusão das obras decididas pela comunidade (OP)”. (Funcionário do ICXXI)

Nota-se que a preocupação mais administrativa fica evidente nas falas tanto do funcionário permanente do ICXXI, quando da diretora da situação. Foi reconhecido também um limite para o desenvolvimento de um projeto político mais profundo para a Cidadania, a própria estrutura e agenda democrática:

“Governabilidade, as gestões têm um período de vida de quatro anos, isso compõe o nosso processo democrático, nestes quatro anos que, do ponto de vista de algumas políticas estruturais, elas não conseguem colher um resultado. Muitos dos processos inclusive de participação necessitam de um tempo de maturação maior do que quatro anos. ” (DIRETORA do ICXXI)

O Prefeito fez uma avaliação mais crítica sobre a natureza e as possibilidades do Estado:

“O Estado muitas vezes não toma essa demanda [do cidadão] como o centro. Ele entende que existe outras vontades, as vezes nos gestores, que

são soberanas. Fruto talvez das suas visões, da sua ideologia, das classes, dos setores que ele expressa. Quando tu traz o cidadão para o centro, tu empodera o cidadão, radicaliza a democracia, onde as pessoas todas são sujeitos nesse processo, tu subverte isso. Tu também força a máquina pública a ter uma nova metodologia. Uma nova eficiência.

A efetividade, a eficácia e a eficiência elas não estão dissociadas dessa visão. O que é ser eficiente, eficaz e efetivo? É um Estado em que atende o cidadão, um Estado necessário, que eu defendo.

O Estado necessário quem decide é a sociedade. Não é o mercado que decide. A sociedade pode dizer que precisa que Estado atua no saneamento básico, né, então a sociedade define o tamanho do Estado. Mas o Estado tem que efetivamente é o seu poder, o cidadão é o poder, ele é o defender do poder do Estado, ele é o soberano do poder do Estado. Vamos atender esta vontade...o Estado que se coloca a serviço do cidadão e um Estado garantidor dos direitos do Cidadão. E um Estado então que promove essa consciência cívica, dos deveres do cidadão com a sua comunidade. ”
(PREFEITO)

Esta perspectiva se encontra com Coutinho (1999), como uma Cidadania plena que precisa transpor as desigualdades impostas pelo Estado. Com projeto político, metodologia de gestão esta concepção não se mostra um “ideal talvez inatingível”, como Carvalho (2013) problematiza, mas como uma possibilidade real de superação do status de desigualdade que o marco jurídico da igualdade de direitos (concepção de Marshall) impõe.

Ou seja, os instrumentos para a realização dos direitos da Cidadania, a partir da participação social, podem ser utilizados neste intuito. Sendo esta uma possibilidade, ou seja, pode ou não ser feita, outra categoria emergiu nas entrevistas como elemento fundamental para a realização da Cidadania a partir da gestão pública: projeto político. Por esta categoria, compreendemos um projeto coletivo, temporal para a gestão pública, que é instrumento de construção de um projeto de sociedade.

Neste sentido, a opção por um projeto político dos gestores se apresentou como um elemento determinante para realização deste projeto. Uma vez referida como “vontade política do gestor” (EDUCADORA POPULAR), mas nas demais vezes, verbalizada como uma postura ideológica, a postura política dos gestores foi fundamental. Seguem alguns comentários dos entrevistados neste sentido:

“Acho que é nosso dever de esquerda [cumprir este papel] e é o dever dentro de uma administração pública fazer isso, eu sinceramente acho. Ele não pode só ficar aqui na administração do serviço público.” (EDUCADORA POPULAR)

“Estas pessoas cresceram, não tenho a menor dúvida. Elas têm muito mais informações, sabem se expressar melhor, sabem mais dos seus direitos, sabem que não é só desse jeito [...] que a prefeitura pode ser outra coisa

[..]. O que isso resultou de organização coletiva para não deixar o sistema de participação acabar. [...] O Estado que esta aberto nesta construção se coloca como um parceiro da resolução dessa agenda da igualdade social. Para isso é fundamental de fato, quanto mais canais de participação, de discussão pública, de participação, da resolução e da construção de políticas públicas, mais fortalece a capacidade do Estado e da sociedade civil na resolução dos seus problemas. ” (DIRETORA do ICXXI)

“Criar espaços para o exercício das ideias e dos movimentos em relação a democracia e criar ferramentas ou procedimentos públicos que promovam e garantam a manifestação e o compartilhamento das decisões, como audiências públicas. Foi dada a oportunidade a vários “grupos” políticos, econômicos e sociais diferentes para participarem da gestão da Cidade, pois havia um único objetivo: o desenvolvimento da cidade, embora existisse uma tênue harmonia.” (FUNCIONÁRIO do ICXXI).

Dentro desta perspectiva ideológica uma terceira categoria se colocou: democracia. A imbricação entre democracia e Cidadania já apontada pelos autores se confirmou entre os gestores. É interessante apontar que esta compreensão confronta a ideia de que fazer gestão pública é um trabalho técnico onde não há influência política. A técnica da gestão tem orientação ideológica definida que revelou a estratégia da gestão e alcançou os indicadores positivos na seção anteriormente apresentadas.

“A outra questão, é, e eu acho que este é um ponto muito importante, é a Cidadania política também. É tu, no sentido amplo, não só do voto, não só de eleger os teus governantes, mas no sentido de tu ter o acesso, o direito a participação, ter efetivamente espaço de participação, e tu decidir os rumos né, da vida em sociedade né, do teu local, é mais ou menos isso que eu entendo, que eu penso sobre Cidadania [...] à organização popular.” (EDUCADORA POPULAR).

“É preciso olhar a que estão da cidadania como uma forma mais complexa de poder, de participação. Somar a energia das pessoas para construir consensos, construir majoritárias, definir rumos, sejam rumos de curto, médio ou longo prazos. Pactuação permanente com a sociedade por que a democracia representativa é insuficiente. Portanto tu tem que criar novas pontes. Aí entra a democracia participativa, a democracia direta. Nós trabalhamos muito com a ideia de sistêmica, talvez uma das grandes contribuições que a gente tenha deixado na minha opinião, talvez o diferencial, é pensar como sistema. [...] Nós criamos ferramentas diferentes, com finalidades diferentes. A grande questão é que quanto mais pessoas forem envolvidas, quanto mais pessoas participarem das decisões, melhor. Este é o grande desafio, criar plataformas, mecanismos, ferramentas, onde as pessoas possam efetivamente expressar sua vontade. É neste caso que eu preciso estabelecer hierarquia e estabelecer o que é prioritário, o que é necessário diante da escassez, é aí que eu preciso ouvir as pessoas.” (PREFEITO).

“Participar das decisões da gestão pública [...] Quando a população, em grande número, demonstra e exercita a sua liberdade de expressão (na sua vida) e a participação (nas decisões do governo).” (FUNCIONÁRIO do ICXXI)

“Dimensão política da cidadania se traduz na luta pela garantia dos direitos inclusive numa perspectiva permanente de ampliação deles.” (DIRETORA do ICXXI)

Assim como Cidadania, Democracia não é uma concepção neutra e está permeada de sentidos. Explorou-se sobre o qual sentido e a forma que estes gestores assumiram de democracia. A seguir algumas falas que apontam explicações para que democracia que esta sendo falada:

“Não podemos olhar a democracia apenas do ponto de vista representativa, da democracia representativa. Ela é insuficiente hoje para absorver, catalisar, para absorver os sentimentos da sociedade. Há uma crise hoje nos Estados Democráticos. Por que a democracia representativa é insuficiente. Portanto tu tem que criar novas pontes. Aí entra a democracia participativa, a democracia direta. Estes são mecanismos onde o cidadão ele não é apenas um usuário, essa relação do usuário é uma relação de uma mão, as pessoas, não são usuárias apenas, se ela é usuária, ela também é a dona de uma empresa, ela é o cliente e o acionista, certo... por que nestas linguagens de mercado, muitas vezes, alguns tentam colocar o cidadão apenas como um cliente. Não é assim, o cidadão tem uma dualidade, ele é cliente, é verdade, ele tem uma relação de demanda, mas ele é o acionista. Nós temos que ter capacidade e o empoderamento das pessoas, para que as pessoas não sejam coadjuvantes, demandantes, como são hoje, as pessoas de uma forma geral, mas elas possam ser co-gestores, elas possam trabalhar de uma forma articulada, em direção a solução dos problemas. Somar a energia das pessoas para construir consensos, construir majoritárias, definir rumos, sejam rumos de curto, médio, longo prazo. Pactuação permanente com a sociedade.” (PREFEITO)

“A organização da sociedade [...] Hoje eu vejo, dentro das cooperativas, que têm pessoas coordenando com outra visão, e sinto que é fruto deste processo. Não só meu, mas de uma gestão que teve este compromisso. O debate de como tudo isto gera uma outra visão de cidadania, uma outra visão política sobre a cidade, uma visão integral.” (EDUCADORA POPULAR)

[...] A população mais pobre depende mais de serviços públicos, sendo que a participação nas definições e na gestão dos investimentos prioritários é mais importante para eles. (FUNCIONÁRIO do ICXXI)

Nesta perspectiva, a interpretação dada ao papel do Estado é, além da instituição responsável pelos direitos civis, sociais e políticos, de um indutor da auto-organização da sociedade:

“[...] Uma vez que a sociedade consegue incorporar para si os seus direitos, e ela luta por eles, e de fato, impõe uma agenda para os municípios, para os gestores locais de desafio na implementação dessa agenda. [...] O [ICXXI] organiza muitas vezes aquela proposta, oferece condições e subsídios para que própria sociedade civil, a própria comunidade local possa estar qualificando estas propostas. Portanto, exercendo sua cidadania. [...] [o papel do Estado através do ICXXI] É fomentar a cidadania, é qualificar com informação, de fato colocar esta informação de forma pública. É produzir materiais, e inclusive contribuir para que esta informação possa ser didaticamente apreendida, e possa fundamentalmente e para isso servir de instrumento para gestão.” (DIRETORA do ICXXI)

“As pessoas têm muito uma visão colaborativa, crítica, e que tu não tem o controle, então é preciso se acostumar com esta desordem, certo. Mas isto não é uma desordem, é uma nova ordem, onde as pessoas se sentem, se colocam na condição de protagonistas e querem, ter a capacidade de cogestão, de trabalho compartilhado, que é o que hoje as pessoas buscam.”
(PREFEITO)

No roteiro da entrevista havia questões para que os entrevistados elencassem as políticas que consideravam inovadoras na gestão e como esta política trabalhou para a materialização da Cidadania. A intenção inicial era mensurar, ‘objetificar’ uma política principal em destaque no programa de governo. Entretanto, no transcorrer das falas – observa-se nos trechos acima citados - sobressaiu-se como fundamental nesta experiência o projeto político alinhado entre estes gestores.

Observou-se uma dualidade neste projeto. Se por um lado, ela abrange a organização coletiva, a digamos até, a auto-organização, mas por outro, ela também apresenta interesses individuais.

Coutinho (1999) trabalhou com a hipótese de que a radicalização da ideia de Cidadania seria a radicalização da democracia através da auto-gestão. Porém, tanto no SMPS, quando nas falas dos atores sociais, uma personalização, um foco no indivíduo, que não requer a ele, uma organização coletiva de seus interesses.

Este é um limite a ao mesmo tempo uma possibilidade objetiva para a realização da Cidadania em nosso tempo, a partir da gestão pública: ter ferramentas não só para os setores organizados da sociedade civil, mas também para as pessoas individualmente.

Ao longo desta pesquisa foi apresentada uma revisão bibliográfica comentada com nossa interpretação sobre os limites e as possibilidades para a Cidadania no século XXI.

As categorias em analisadas pelas entrevistas, Estado, democracia e projeto político, são aspectos subjetivos, difíceis de se mensurar, mas que são de fato estruturantes de qualquer programa e gestão de governo. Com a atual criminalização da política atual, onde o debate transparente e democrático, ideias contraditórias e valores diferentes têm sido suprimido por um levante de intolerância e falseamento da verdade, é interessante observar como a dimensão ideológica se destacou nas falas.

Ianni (2009), Picketty (2014) e Chauí (2013) mostram que saída conservadora para a crise econômica e política é o projeto neoliberal.

Contudo, concordamos com Coutinho (1999) e Sicsú (2008) que a saída progressista da atual crise econômica pode ser por um projeto político ancorado nos direitos da Cidadania, como analisada na experiência de Canoas-RS: um projeto político que tem maiores chances de ser bem sucedido, principalmente se a gestão pública trabalhar para ampliar a concepção de Cidadania, sendo indutora de uma nova cultura política de participação social.

Considerações finais

A pesquisa perseguiu a concepção de Cidadania partindo de uma abordagem teórica verificada em sua dimensão real. Esta investigação teve como pressuposto que os conceitos e concepções políticas são ressignificados ao longo da história, e momentos de profunda crise política como nos encontramos, demandam uma reflexão sobre os conceitos e uma verificação das práticas que são realizadas em sua orientação.

O objeto deste estudo foi problematizar o conceito de Cidadania, tomando-o como concepção que orientou a experiência progressista na Cidade de Canoas-RS, analisando suas possibilidades, limites, contradições e avanços reais nas gestões municipais de 2009-2012 e 2013-2016⁵⁰.

O estudo procurou responder a este objetivo a partir de análises teóricas culminando no estudo de caso da gestão Jairo Jorge.

Na primeira seção abordou-se a Concepção de Cidadania⁵¹ e foi possível compreendê-la enquanto um projeto político que contempla os direitos sociais, civis e políticos, mas que na contemporaneidade sua dimensão democrática participativa é fundamental.

Em sua radicalidade, a concepção de Cidadania pode confrontar, superar ou ressignificar alguns direitos, como o direito à propriedade privada. Por isso, esta concepção é um projeto social antagônico ao projeto neoliberal de sociedade. Neste sentido confirma-se a hipótese de que a concepção de Cidadania é real e material, que se expressa por políticas públicas, mas que também alcança dimensões não enfatizadas pelos autores clássicos, no que tange a cultura política.

A noção de Cidadania igualada às conquistas legais de direitos que Marshall (1967) apresenta pode parece ser insuficiente para explicar a Cidadania contemporânea como demonstrado no estudo de Clemente (2015). Mas, por outro lado, diante das consequências da crise política brasileira atual, se coloca a necessidade da retomada do debate público e da defesa dos direitos da Cidadania: a garantia dos bens comuns por parte do Estado; e o respeito as regras democráticas constitucionais.

⁵⁰ Destaque da autora deste estudo.

⁵¹ Destaque da autora deste estudo.

A formação do Estado Brasileiro, periférico e subdesenvolvido, como colocado por Ianni (2009), regulou e limitou os direitos da Cidadania, conforme apontado por Carvalho (2008), configurando tipos diferentes de cidadãos, maneiras diferentes de acessar os mesmos direitos. A análise de Picketty (2014) reafirma a tese da cidadania que é 'capturada' pelo mercado, quando o liberalismo transforma essa noção de direitos em serviços que passam a ser oferecidos no mercado.

*Na segunda seção procurou-se mapear algumas condições para o desenvolvimento da Cidadania no Brasil*⁵². Quando Almeida e Reis (2012) apontam as características do regime democrático brasileiro e seus aspectos contemporâneos, pode-se compreender que o presidencialismo de coalizão e o pouco uso dos instrumentos legais de participação social condicionam a lógica democrática na representação, na participação direta.

No entendimento deste estudo, esse é um fator que limita o desenvolvimento da dimensão democrática da Cidadania. Nota-se também, que apesar dos esforços nesse sentido, no ciclo dos governos progressistas liderados pelo PT, a dimensão da Cidadania instrumentalizada por políticas sociais foi majoritária.

À luz da literatura entende-se também que os limites e as possibilidades para a realização desta concepção de Cidadania do ponto de vista da gestão pública, são balizados tanto pelos aspectos da democracia, mas também da economia política. A crítica de Carvalho (2008) sobre a descrença da população na ordem democrática se manifesta mais uma vez em tempos de golpe. Mas a experiência de Canoas mostra que a resposta a esta descrença é com mais transparência e participação na gestão pública. Neste sentido, mais uma vez, a abordagem de Coutinho (1999) sobre o entrelaçamento de democracia e Cidadania se mostra acertada.

Na dimensão econômica, o capitalismo neoliberal é antagônico a esta concepção de Cidadania. Pois, como observa-se no contexto nacional, em seu atual momento de recessão, ele corta o fundo público que financia a realização dos direitos da Cidadania, para a manutenção dos interesses do capital, da acumulação privada.

A concepção de Cidadania que compreendemos, é oposta a deste movimento, pois ela é um projeto de sociedade radicalmente democrática. Como Picketty (2014) apontou: Estado Fiscal desafiando o Estado Social.

⁵² Destaque da autora deste estudo.

Neste sentido o estudo de Clemente (2015), que aponta para um protagonismo da sociedade civil em defesa da Cidadania é muito interessante. Esta defesa tem em pauta o empoderamento dos indivíduos e a auto-organização da sociedade como potência de prática política. Mas a preocupação foi compreender como o governo do Prefeito Jairo Jorge (PT) experienciou esta concepção na prática.

Tratou-se aqui dos problemas centrais da atual conjuntura: os direitos da Cidadania e da democracia brasileira. Durante este trabalho causou surpresa a rapidez em que a conjuntura mudou, e isso tornou esta jornada de aprendizagem ainda árdua.

Houve um esforço em centrar atenção na teoria indicada, e no programa de governo de Canoas de 2009 a 2016. Apesar das dificuldades e até do receio em tratar de tamanho problema, reforça-se aqui que o objetivo maior desta pesquisa é sua função pedagógica. Assim, sublinha-se os limites de aprendizagem antes de colocar as considerações finais sobre problemas tão dinâmicos e complexos enfrentados pela sociedade brasileira.

Certamente, a experiência de Canoas-RS não é a única que merece atenção, mas pelas justificativas já apresentadas ganhou importância deste estudo. A gestão coordenada pelo prefeito Jairo Jorge (PT), apresentou um crescimento social e econômico associado a um programa de participação social.

Tal estratégia foi interessante e possibilitou alcançar a dimensão da cultura política da Cidadania. A avaliação é feita partir dos fundamentos apresentados pelos autores, sobretudo pelo resultado das entrevistas associadas à interpretação de Coutinho (1999), sobre as possibilidades de desenvolvimento social que a concepção de Cidadania pode instrumentalizar.

A criação do ICXXI para planejar a cidade, associada ao SMPS com ferramentas que visavam atender o curto e o médio prazo, foram instrumentos para o monitoramento e o controle social dos direitos por meio de novas ferramentas democráticas.

Apesar das limitações da estrutura administrativa do Estado, que também é presentes em Canoas-RS, a gestão conseguiu avançar no desenvolvimento econômico local, enfrentando problemas históricos do município na área da segurança pública e urbanismo.

Evidente que a estrutura administrativa do município não foi revolucionada, mas os indicadores revelaram melhora na vida da população, que é o fundamento clássico da compreensão de Cidadania.

A coalizão da gestão abarcava 17 partidos, de um espectro ideológico diverso. Mas no entendimento deste estudo, um dos fatores que pode ter mantido esta coalizão nos dois governos, foi a concepção de Cidadania ancorada na participação social, que deu instrumentos para que a sociedade encaminhasse suas demandas, deixando a vontade popular evidente e talvez até priorizada.

Observou-se que tão importante quanto o orçamento público e as políticas públicas para a realização da Cidadania, na experiência de Canoas, os gestores eleitos e a sociedade civil organizada, trabalhando de forma participativa, criativa e engajada, comprometidos com um projeto político que viabilize um projeto de sociedade com os valores de justiça social e igualdade da Cidadania, foram determinantes para o bom desempenho do projeto.

Apesar de não reeleito em 2016, o projeto para a Cidade, os planos setoriais, o ICXXI e o SMPS, são conquistas institucionais da Cidadania. Agora, na dimensão cultural, somente com o passar do tempo poderá se avaliar o enraizamento do processo participativo na sociedade canoense.

O intuito não foi julgar se a gestão foi boa ou ruim, mas sim observar como se faz uma experiência local dos elementos da Cidadania na atualidade. Ao término deste estudo pode-se avaliar que a gestão representa um avanço, por menor que seja, mas real, de uma concepção materializada de Cidadania mais ampla, que colocou a gestão como um meio, uma ferramenta que tentou dar espaço para o interesse coletivo, democrático e popular na esfera pública e na agenda do Estado.

Ao concluir esta pesquisa, outras questões parecem interessantes de serem pesquisadas com mais profundidade. A relação de desenvolvimento socioeconômica com participação social, de Cidadania com participação social. Talvez sejam estes os objetos de uma próxima etapa de estudo.

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. **O Estado de Exceção**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2004.

ALMEIDA, Maria Erminia Tavares. **O Estado no Brasil Contemporâneo** p.17-39 *in A democracia no Brasil: Perspectivas e Avanços no Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ARRETCHE, Martha. **Trajetória das Desigualdades: como o Brasil Mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2015.

BARDIM, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BEHARING, Elaine Rosseti. **Rotação do Capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social**. São Paulo: Cortez, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria. KERCHE, Fábio. VANNUCHI, Paulo. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BORON, Atilio (org). Pós-neoliberalismo - **As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

BRITTO, Marcelo Firmino. **Análise do Desenvolvimento Socioeconômico do Município de Canoas – RS**. Porto Alegre: Monografia UFRGS, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil um longo caminho**. São Paulo: Cortez, 2008.

CHAUÍ, Marilena. **O que é Ideologia**. 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 2001.

CLEMENTE, Augusto Júnior. **O conceito de cidadania nas ciências sociais brasileira: uma análise a partir da Scielo (1989-2013)**. Porto Alegre: Tese (Doutorado) UFRGS. PPG Ciência Política: 2015.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. **Contribuições teóricas e à pesquisa empírica da sociologia às políticas públicas** Revista Brasileira de Sociologia. Vol I. N. 11 Jan. 2013

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cidadania e Modernidade**. São Paulo: Revista Perspectivas,, 1999. Páginas 41 – 59.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** São Paulo: Clacso, 2004. Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>>

DUMENIL, Gérard e LEVY, Dominique. **A crise do Neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

DUTRA, Mariana. **Da cidadania formal, a cidadania real: estudo de caso sobre a comunidade Vila Nova**. Curitiba: Seminário Nacional de Sociologia e Política, 2016.

GAMALHO; Nola Patrícia. HEIDRICH, Álvaro Luiz. **As tensões entre estratégias e táticas na produção do bairro popular. Reflexões sobre o bairro Guajuviras - Canoas (RS)**.Porto Alegre: Boletim geográfico da FEE. n. 25, p. 9-30 , 2015.

GENRO, Tarso. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

IANNI, Otávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

KINZO, Maria Dalva. **Democratização brasileira: um balanço do processo político desde a redemocratização**. In Revista São Paulo em Perspectiva. Vol. 15, n.4. São Paulo, 2001.

KOWARICK, Lucio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

- LEVY, Dumenil. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- MARCOS, Manoel Eduardo de Miranda. **Expansão Urbana De Canoas: Uso E Ocupação do solo no período de 1984-2014**. Dissertação de mestrado; Canoas: Unisalle, 2016.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social**, p. 57-87. **Cidadania, Classe Social e “Status”**. Rio de Janeiro: Zahar , 1967.
- MARICATTO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MARICATTO, Ermínia [et. all]. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- MÉSZÁRIOS, István. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- MIHM, Stephen. ROUBINI, Nouriel. **A economia das crises: um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DASLANDES, Suely Ferreira; NETO, Otávio Cruz; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza, **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo - Rio de Janeiro: Haictec-Abrasco , 1992.
- OHMAE. Kenichi. **O Fim do Estado Nação**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- PICKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, Márcio (org.). **Desafios das Cidades – desenvolvimento com participação e inclusão social**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

PRONER, Carolina (org.). **Comentários A Uma Sentença Anunciada - o Processo Lula**. Curitiba: Declatra, 2017.

REIS. **O Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução, São Paulo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/ UNESP, 2012.

SADER, Emir. GENTILI, Paulo. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil – Lula e Dilma**. São Paulo: FLACSO, 2013.

SICSÚ, João. **Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas**. Brasília: IPEA, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. In Caderno CRH, 2003, Salvador.

SOUZA, Jessé de. **A radiografia do golpe**. São Paulo: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé de. **A Elite do atraso: da escravidão a Lava Jato**. São Paulo: Leya, 2017.

TRINDADE, José Damião. **História social dos direitos humanos**. São Paulo, Petrópolis, 2002.

VALIM, Rafael, **Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VIEGAS. Danielle Heberle. **Transformando territórios urbanos, construindo territórios de existência: sensibilidades metropolitanas no processo de urbanização da cidade de Canoas/RS**. Revista Latino-Americana de História, 2012.

Artigos e notícias em periódicos eletrônicos

CHAUÍ, Marilena. **Nova Classe Média é bobagem.** Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2013/08/08/nova-classe-trabalhadora-enigmas/> - Último acesso em 29/09/2017.>

CLEMENTE, Lúcio. **Reformas Trabalhistas no Brasil e no Mundo: não estamos sós!** Brasil Debate. Junho 2017. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/reforma-trabalhista-no-brasil-e-no-mundo-nao-estamos-sos/>> Último acesso em 29/09/2017.

FAGNANI, Eduardo. **O falso consenso de que o gasto social é o vilão das contas públicas.** Carta Capital 23/06. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/o-falso-consenso-de-que-o-gasto-social-e-o-vilao-das-contas-publicas.3>> Último acesso em 29/09/2017.

SOUZA, Neves. **Por que Maia não analisa os pedidos de impeachment de Temer.** Junho 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/08/17/Por-que-Maia-n%C3%A3o-analisa-os-pedidos-de-impeachment-de-Temer>> Último acesso em 29/09/2017.

VITAGLIANO , Luis Fernando. **O paradoxo da crise política e a ascensão autoritária.** Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/o-paradoxo-da-crise-politica-e-a-ascensao-autoritaria/>> Último acesso em 29/09/2017.

Wanderley, Fabio Reis. **Dilemas da Democracia no Brasil.** Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/51816242/Dilemas-da-democracia-no-Brasil>> Último acesso em 29/09/2017.

Discurso de posse de Macron – Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/03/internacional/1499076412_743493.html > Último acesso em 29/09/2017.

Nova Thatcher? Quem é Theresa May, a nova primeira-ministra do Reino Unido. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-36768611>> Último acesso em 29/09/2017.

Realidades do trabalho e perfil do/a trabalhador/a no Vale do Sinos: desafios para a garantia de Saúde e Segurança. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/observasinos/component/k2/realidades-do-trabalho-e-perfil-do-a-trabalhador-a-no-vale-do-sinos-desafios-para-a-garantia-de-saude-e-seguranca>> Último acesso em 29/09/2017.

Legislações

CANOAS. Lex: Plano Plurianual 2010-2013 – Disponível em <<http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/paginadinamica/2881/PPA.pdf>> Último acesso em 29/09/2017.

CANOAS. Lex: Plano Plurianual Participativo 2014-2017. Disponível em <http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/paginadinamica/326037/Plano_Plurianual_PPA_2014_2017.pdf> Último acesso em 29/09/2017.

CANOAS. Lex: Revisão do Plano Diretor Urbano e Ambiental. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/downloads/canoas21/PL_Minuta_Anexos_RevPDUA.pdf> Último acesso em 29/09/2017.

CANOAS. Nº 5365 de 08 de janeiro de 2009. Lex: Criação do Instituto Canoas XXI.

PEC 55 – Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337> - Último acesso 20/06/2017> Último acesso em 29/09/2017.

Reforma CLT – Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>> Último acesso em 29/09/2017.

Reforma da Previdência. Disponível em
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>> Último acesso em 29/09/2017.

Outras referências

Cronologia do pensamento urbanístico brasileiro:
<<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1400>>
Último acesso em 29/09/2017.

IBGE Cidades – Disponível em:
<<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rs/canoas/panorama>> Último acesso em 15/04/2017.

TRE – RS consultado em abril 2017 – Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br>>
Último acesso em 29/09/2017.

Anexo – Roteiro das entrevistas

Questões para abordar a Cidadania enquanto um projeto político

- O que entende por Cidadania?
- Para você, a concepção de Cidadania está mais ligada ao acesso à direitos ou a participação social ou numa interpretação mais ampla, ideo-cultural?
- Concorda com concepção de que a Cidadania se realiza enquanto um projeto civilizatório baseado no Estado Social?
- Qual o lugar das políticas sociais nesta realização?
- Como percebe a relação entre Democracia e Cidadania?
- Como esta ideia se aplica em nível local, numa gestão?
- No fazer político da gestão pública comente a relação entre o macro, a grande estratégia de desenvolvimento - pautada na Cidadania -, inovação e renovação política com as condições conjunturais, de viabilidade na dimensão micro, local, de gestão.
- Como foi seu papel enquanto ator social na realização deste projeto?

Questões para abordar a Cidadania aplicada, enquanto políticas públicas

- Quais ações da gestão se destacam como importantes para a realização da Cidadania?
- Alguma delas considerada inovadora?
- Quais foram os limites vividos?
- A gestão investiu muito em participação social, fundamental para a construção da Cidadania. Poderia comentar o que há de singular nesta experiência?
- A prefeitura tem grande responsabilidade com os serviços públicos. Como foi atender a estas demandas necessárias e inovar na forma de atendê-las?
- A cidade como um todo se engajou na construção de um projeto de desenvolvimento para Canoas que resultou como um dos seus planos de metas para a Cidadania ser confiante no futuro, saudável, protegida e reconhecida. Estes objetivos refletem em direitos e políticas sociais e civis. Comente como foi esta articulação social, que foi conduzida pela prefeitura, mas que provocou um debate em vários grupos sociais.
- Qual a contribuição do Instituto Canoas XXI para a construção da Cidadania?
- Encerrada a gestão, que não elegeu sua sucessora, é possível comentar como este projeto para a Cidade ficou? Tem alguma continuidade?