

EFETIVIDADE DE INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO LOCAL: O CASO ORÇAMENTO COMUNITÁRIO PARTICIPATIVO, EM IJUÍ-RS, NO PERÍODO 2009- 2012¹

Neide Ribas Da Luz Scaparo Cunha².

¹ 1Resumo Expandido da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e incorporado ao Projeto “Cidadania e Alocação de Recursos Públicos - Análise da Participação da Sociedade Civil nas Dinâmicas de Discussão e Elaboração dos Instrumentos de Gestão nos Municípios do Noroeste do Rio Grande do Sul” Unij

² Dieter Rugard Siendenberg

3Professor Doutor do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação DACEC/PPG Mestrado em Desenvolvimento, orientador. E-mail:dieter@unijui.edu.br

Introdução

Este resumo apresenta a dissertação de Mestrado em Desenvolvimento pela Unijui, onde se buscou entender o espaço atribuído às novas formas de participação institucionalizadas como o Orçamento Comunitário Participativo. Este é um instrumento de participação cidadã, num cenário de práticas de gestão pública em função da coletividade. Ao analisar a dinâmica deste processo, a construção da participação cidadã, o momento da escolha dos projetos, as demandas da população municipal, procurou-se verificar como os resultados dessas ações estão efetivamente presentes na vida social e econômica da população, além, de perceber o impacto das mesmas no desenvolvimento local e /ou regional. A análise toma por base a experiência do Orçamento Comunitário Participativo do município de Ijuí. A Participação Popular é fundamentalmente uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia. Neste contexto é de suma importância, do ponto de vista da gestão pública, que a população participe e exerça o direito de cidadania. (ALLEBRANDT, 2012; CENCI, HEDLUND, BARROS, 2010; CENCI, SIEDENBERG, BARROS, 2010).

Nesta pesquisa introduziu-se a educação como forma efetiva de exercício da participação na construção de um indivíduo consciente de seus deveres e em busca de seus direitos. A participação é um processo que carece de aprendizagem, portanto, deve ser aprendida e apurada pela prática e pela reflexão. Neste sentido, é importante entender a participação como um processo de aprendizagem lento e gradual e que vai sendo incorporado pelos cidadãos de uma forma democrática, através do exercício e da prática da mesma. O modelo teórico de educação popular pensado na reflexão da prática da educação tornou-se uma das mais relevantes contribuições da América Latina para a teoria e a prática em nível internacional (GADOTTI, 2000). Buscou-se refletir sobre desenvolvimento, planejamento, democracia e redemocratização, eficiência, eficácia e

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XIX Jornada de Pesquisa

efetividade das políticas públicas, municipalização, poder local e a trajetória de participação e do OCP em Ijuí. Conceitos relevantes como democracia, gestão pública, gestão social, cidadania, participação e sociedade civil, são os mais importantes elementos na construção da cidadania deliberativa e fornecem a estrutura da discussão na dissertação. Evidenciaram-se os instrumentos de administração pública utilizados na elaboração do processo orçamentário como PPA, LDO, LOA que permitem o entendimento daqueles conceitos para a prática da cidadania deliberativa.

Metodologia

Este estudo é uma pesquisa aplicada, qualitativa e possui uma abordagem interpretativa inserida no paradigma da teoria social crítica habermasiana, por constituir-se de possibilidades de refletir eventos sociais cotidianos em que a linguagem é vista como prática social e, portanto, condicionada ao contexto em que é produzida – daí os discursos e as práticas de todos os processos serem tomados como objetos de interpretação e reinterpretação (ALLEBRANDT, 2012).

Aplicou-se entrevista do tipo semiestruturada que apresenta questões norteadoras como pano de fundo para as discussões. A interpretação das mesmas ocorre através do método de análise de discurso e a matriz de análise e avaliação das categorias de processos de participação na construção das políticas públicas, que segue a matriz de análise de Villela (2012). As categorias propostas pela mesma são: processo de discussão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Contemplam estas categorias respectivamente os seguintes critérios: qualidade da informação, participação de diferentes atores, avaliação participativa, origem das proposições, os objetivos alcançados e aprovação cidadã dos resultados.

Os entrevistados participantes da pesquisa são um grupo de atores sociais de diferentes matizes como: políticos, legisladores, administradores públicos, sindicalistas, representantes de organizações não governamentais e o cidadão comum. Além destes, foram incluídos na pesquisa o representante indicado pela Uabi, o representante indicado pelo Codemi, um representante indicado pelo Conselho Distrital do Interior, três representantes do Executivo Municipal, (todos estes nominados no Artigo 12 do Regimento do OCP), e além destes, o coordenador do processo do OCP, um técnico que faz parte do Comitê Técnico que trata da execução das questões operacionais dos projetos, o presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial e o prefeito municipal.

A estrutura territorial do OCP no município de Ijuí está constituída por 10 regiões que abrangem oito distritos, 37 bairros e o centro. O contato inicial se deu por telefone para que fosse esclarecido o motivo da entrevista e verificar a disponibilidade dos mesmos em participar. Algumas entrevistas foram realizadas por telefone, outras, pessoalmente.

Resultados e Discussões

Para a realização das entrevistas optou-se por uma amostragem de conveniência, para que o estudo fosse significativo. Os bairros e distritos escolhidos foram os seguintes: Distrito de Santana, Bairros: Boa Vista (Região 02), Getúlio Vargas (Região 03), Modelo (Região 04), Chácaras

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XIX Jornada de Pesquisa

(Região 05), Burtet (Região 06), Tiarajú (Região 07), Pindorama (Região 08), Morada do Sol (Região 09), Centro (Região 10), envolvendo, no total, 20 pessoas entrevistadas.

Com base na análise das entrevistas, a expectativa da sociedade civil nos processos de participação no OCP- Ijuí é vista com unanimidade como uma oportunidade de participar e escolher as demandas prioritárias em cada bairro, pois quem melhor conhece os problemas de um bairro ou de um distrito são os habitantes desses lugares. Nesta perspectiva, um entrevistado diz: “É importante, porque o poder público questiona os bairros para saber a prioridade, as necessidades dos bairros, o que eles realmente precisam”.

Em relação à categoria do processo de discussão, que é a discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública, um entrevistado diz: “... não. Entrar em acordo é muito poucos, cada um tem seu parecer. Um dá uma opinião, outro dá outra opinião, uns estavam de acordo, outros não”. Outra referência é “... sempre há discussão. Mas de forma civilizada, não tem tumulto, cada um na sua vez, na hora de expressar sua opinião, cada ideia é respeitada como uma a mais. Daí vai para a votação e a maioria vence, isso não adianta, é uma democracia”. Nesta categoria optou-se pela análise do critério de qualidade da informação, observou-se, então, que o meio de divulgação mais comum e de maior alcance junto à população é o rádio. Jornais, carro de som, convites às associações de bairros e o boca-a-boca também são usados para fazer o chamamento ao público. Isso está presente na fala dos participantes do processo, porém, sempre existem sugestões: “... lá em casa, ninguém escuta rádio, tem que avisar no carro de som, falar com a vizinhança, tem pessoas que não trabalham (aposentados, donas de casa,...) podiam avisar a gente...” Percebe-se que as informações devem ser mais eficientes, tanto que, os responsáveis pela divulgação do processo devem buscar outros mecanismos, que estejam mais próximos da rotina das pessoas.

A categoria pluralismo é caracterizada pela multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas. Este assume um caráter de descentralização do poder do Estado, dando autonomia ao poder local na resolução de seus problemas. Neste caso, importa pouco, a autonomia do poder local na resolução de problemas, caso os cidadãos não estejam organizados, mas tem um significado imenso nas associações, grupos ou organizações. Nesta categoria o critério é a participação de diferentes atores, que se apoia na atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo. Por compreender a multiplicidade de atores sociais que estão presentes neste espaço, identificando a abundância de opiniões e representações, além de refutar a ideia de privilegiar determinados grupos. As falas a seguir esclarecem: “As mulheres do Clube de Mães participam sempre dos encontros com a primeira dama, nesses encontros a gente aprende muito e sempre tem convite para participar de alguma coisa na prefeitura, sempre alguém vai...”. Outra ainda, “... nas reuniões vinha o secretário de obras, a diretoria do bairro, maioria os aposentados, microempresários, professor(s), empregadas domésticas, trabalhador da construção civil, uns funcionários do postinho, gente que trabalha no centro em lojas, hi! várias pessoas...” O fato de

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XIX Jornada de Pesquisa

existirem esses espaços de cogestão, não garante sua eficácia. É necessário que além dos representantes e dos participantes, os técnicos do poder público sejam capacitados e instrumentalizados com o conhecimento institucional. É preciso que o próprio poder público, também aprenda a ocupar seu lugar dentro dos novos espaços de participação, nos quais é preciso rever os posicionamentos autoritários, centralistas e tecnocráticos.

A terceira categoria analisada é a igualdade participativa, caracterizada pela isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas, que traz como premissa a ideia de equiparar, entre todos os participantes, a chance da efetiva participação nos processos de tomada de decisão. Espera-se que haja a participação dos indivíduos em condições iguais de participação, dotados do mesmo direito, ocasionando uma efetiva atuação nos processos de tomada de decisão.

Alguns autores e entre eles Allebrandt (2002), Bordenave (1987), apontam a existência de uma questão um tanto paradoxal sobre a forma de ir ao encontro da participação num espaço marcado pela desigualdade nas relações de poder. Atores entrevistados se manifestam: "... entendo que existe igualdade de participação dos atores sociais, pois quando algum deles traz outra ideia, ela é discutida e debatida, porém, no contexto geral, só será atendida se houver a concordância de todos os presentes na reunião. Como o processo é democrático temos que seguir as regras, ou seja, vence a maioria". Outra contribuição: "Então, pra mim, o processo de participação quando é mais espontâneo, você tem que ter essa preocupação. Ter regras claras, e ter todo esse processo de preparação que eu acho importante. Tem que ter resultados também. Se isso não tem resultados, aí as pessoas vão se desestimulando". No critério a avaliação participativa que significa a intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas, os entrevistados dizem sobre as obras: "Não funciona a execução das obras, fica tudo no papel". Ou "... eu acredito que foi tirado recurso de uma pasta e colocado em outra, por isso, não conseguem cumprir. Para onde vai o dinheiro?". Ou "Nenhum projeto foi executado desde quando passei a ser delegado. Participei de 03 reuniões. Se funcionasse o OCP seria muito bom, mas na maioria das partes eu vejo que não funciona a execução das obras".

A penúltima categoria analisada foi a autonomia que significa apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas. Nos relatos dos entrevistados, transparece uma predominância da vontade do poder público na elaboração, execução e solução das demandas. Veja, "É isso que eu digo que o processo de participação, tem que evoluir com outras questões, por exemplo, nós temos uma questão séria de passeios. Mas, como nós vamos resolver isso? A prefeitura vai resolver? Nem é da prefeitura, é do morador, mas como a prefeitura pode ajudar nisso, eu acho que com o processo de participação, digamos que, poderia criar uma grande mobilização. Digamos que, nos próximos dois anos, nós precisamos dar um salto dentro do plano de mobilidade nos passeios, está previsto isso, então, eu acho que tem outras temáticas que a gente precisa incorporar no processo de participação, outras temáticas". O critério origem das proposições, que demonstra que as ações públicas apresentam caráter pouco deliberativo, no sentido de entender que uma operação não necessitaria obrigatoriamente apresentar uma esfera dialogada para ser executada. Fala de um ator social, "Normalmente as demandas surgem no ato, na reunião

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XIX Jornada de Pesquisa

mesmo se discutem os itens que querem para a comunidade. Sempre tem alguém que quer se beneficiar mais. Mas, ocorre a votação e o que a maioria decidir é feito”.

A última categoria é o bem comum, que tem como objetivo identificar os benefícios alcançados pela comunidade que estão refletidos na melhoria das condições de vida da população analisada e representa a competência de obter a integração social com base na concordância de todos os participantes do processo. Os critérios abordados na última categoria analisada são os objetivos alcançados e a aprovação cidadã dos resultados. Para isso traz-se as observações feitas tanto por representantes da sociedade civil como da administração pública: “É muito importante para nossa cidade. É um movimento que acontece entre todos os moradores sobre o que vai acontecer. O morador pode escolher entre dois projetos: um do bairro e outro inter-regional. O do bairro pode ser uma pracinha para as crianças, um calçamento de uma quadra, um asfalto. O inter-regional é um projeto que vai trazer ligação com os outros bairros ou vai beneficiar vários bairros da cidade, como já aconteceu. Foi feito um asfalto em ruas estratégicas onde o ônibus circula e leva trabalhadores de uma região à outra da cidade”. Fala do Presidente do Codemi: “A experiência do OCP foi altamente positiva, mas ao mesmo tempo, razoavelmente frustrante. Porque a gente sabe, na parte da execução, velho problema, dessas dinâmicas participativas, quando chegam à execução não acontecem. E isso frustra a própria comunidade que participa, e aí de repente, vê que o prometido acaba não acontecendo”.

Conclusão

Concluiu-se que todos os entrevistados acreditam que o OCP é uma oportunidade da sociedade participar na escolha das demandas prioritárias que promovem uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. Porém, identificam-se situações de descontentamento e que merecem mais atenção como: planejamento e execução das ações, definição de regras mais claras na condução do processo, comunicação e descredibilidade evidenciada a partir do não cumprimento dos projetos e demandas escolhidos. A relevância do processo se verifica no envolvimento da população, sendo que o mesmo precisa ser ampliado e aperfeiçoado.

Surgem como aspectos relevantes o processo de participação, o espaço de discussão e tomada de decisão, a escolha das prioridades, a avaliação tanto das ações dos gestores públicos como dos representantes da sociedade. Importa também, a divisão das responsabilidades e na qualificação tanto dos representantes da administração pública como dos atores sociais, para que estes possam ser disseminadores destas informações e consigam elevar o nível da participação da população, constatou-se a não efetividade do OCP em 2009-2012. Não deu totalmente certo, mas pode dar.

Referências Bibliográficas

ALLEBRANDT, S. L. Planejamento do Desenvolvimento e Elaboração de Orçamentos Públicos: a Participação da Sociedade Civil. In: 18th APDR Congress. Faro, Portugal, junho de 2012. Atas Proceedings. Universidade do Algarve, Faro, Portugal; APDR, Universidade Açores, Portugal. 2012. p. 510-524

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XIX Jornada de Pesquisa

_____ Espaços públicos e processos deliberativos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: BEDIN, G. A. Cidadania, Direitos Humanos e Equidade. Ijuí: Editora Unijuí, 2012. P. 151-196.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas: a atuação dos conselhos municipais de Ijuí – RS, de 1989 a 2000. Editora Unijuí, 2002.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. O que é participação? São Paulo: Editora Brasiliense, 1987

CENCI, D. R., SIENDERBERG, D. R., BARROS, V. M. Características e Aprendizados do Orçamento Participativo de Três de Maio – RS. In: GELI, J. B. (coord): Refundar La Democracia – Presupuestos Participativos em Contextos Diversos. Sevilha: Atrapasueños, 2010. CENCI, D. R. , HEDLUND, A. N., BARROS, V. M. A reinvenção democrática necessária – por uma participação cidadã ativa. In: GELI, J. B. (coord): Refundar La Democracia – Presupuestos Participativos em Contextos Diversos. Sevilha, Atrapasueños, 2010.

GADOTTI, Moacir. Perspectivas Atuais da Educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

VILLELA, Lamounier E. Escopo Metodológico. In: TENÓRIO, Fernando G. Cidadania e Desenvolvimento Local: critérios de análise. Rio de Janeiro: Editora FGV: 2012, p. 35-49.