



Febrero 2016 - ISSN: 1989-4155

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS/BRASIL¹

Ms. Jean Pierre Chassot²
Dr. Sérgio Luis Allebrandt³
Dr. Fernando do Nascimento Lock⁴

Resumo

O objetivo deste trabalho é demonstrar as experiências de participação social no município brasileiro de Ijuí, com o propósito de identificar quais os mecanismos de participação são vivenciados, assim como o processo de construção do interesse coletivo nestes espaços, e também a performance da municipalidade na articulação da participação social. São identificados os conceitos de participação social, sua história e sua evolução. É descrito como essa ferramenta de cogestão é útil para a gestão pública, assim como algumas formas de participação. É abordada a experiência de participação no município considerando os benefícios que a gestão compartilhada proporcionou à comunidade, como a promoção da transparência na deliberação e a maior visibilidade das ações, em função desta democratização da decisão, assim como, uma maior visibilidade das necessidades da população ijuíense, promovendo assim, um avanço da igualdade e equidades das políticas executadas.

Palavras-chaves: Participação Social. Espaços de Cogestão. Políticas Públicas. Planejamento Municipal.

Abstract

The objective of this study is to demonstrate the experiences of social participation in the Brazilian city of Ijuí, in order to identify the mechanisms of participation are experienced as well as the process of building the collective interest in these spaces, and also the municipality's performance in the joint social participation. The concepts of social participation, its history and its evolution are identified. It is described how this co-management tool is useful for public management, as well as some forms of participation. It is addressed to share experience in the city considering the benefits that shared management provided to the community, such as promoting transparency in the deliberations and the increased visibility of the shares, according to this democratization of decision, as well as greater visibility needs of the population ijuíense, thus promoting an advance equality and equities of the policies implemented.

Keywords: Social Participation. Co-management spaces. Public policy. Municipal planning.

¹ Este texto foi apresentado e discutido durante o VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS, cujo tema foi “Gestão Social e Interdisciplinaridade: construindo novas pontes e expandindo fronteiras” no município de Cachoeira-BA.

² Mestre em Desenvolvimento pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ).
E-mail: jeanchassot@hotmail.com

³ Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ).
E-mail: allebr@unijui.edu.br

⁴ Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Maria.
E-mail: fernandolock@hotmail.com

Resumen

El objetivo de este estudio es demostrar las experiencias de participación social en la ciudad brasileña de Ijuí, con el fin de identificar los mecanismos de participación son experimentados, así como el proceso de construcción del interés colectivo en estos espacios, así como la actuación del municipio en la articulación la participación social. Los conceptos de participación social, se identifican su historia y su evolución. Se describe cómo esta herramienta de gestión conjunta es útil para la gestión pública, así como algunas formas de participación. Está dirigida a compartir experiencias en la ciudad teniendo en cuenta los beneficios que la gestión compartida proporcionado a la comunidad, como la promoción de la transparencia en las deliberaciones y el aumento de la visibilidad de las acciones, de acuerdo con esta democratización de la decisión, así como mayores necesidades de visibilidad de la población ijuíense, promoviendo así una igualdad avance y las acciones de las políticas implementadas.

Palabras clave: participación social. Espacios de cogestión. Políticas públicas. La planificación municipal.

INTRODUÇÃO

O enfoque do controle da sociedade sobre as políticas públicas evoluiu e ganhou destaque depois da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), resultado de longa história de lutas e conquistas visando à participação popular. Essa Constituição inovou quando incorporou em seu texto a participação direta dos cidadãos no exercício do poder. Desde a promulgação essa prática tem sido reafirmada no país como um fundamento dos mecanismos institucionais para garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como, visa garantir a vigência dos direitos sociais.

A participação social na elaboração de políticas públicas para satisfação das necessidades da população passou a ganhar notoriedade principalmente nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas. Para efeitos deste trabalho, num primeiro momento aborda-se sucintamente questões conceituais referentes à Participação Política Popular, com enfoque na historicidade e mostrando alguns preceitos básicos evolutivos do processo. Em seguida descreve-se como a participação pode ser encarada como uma ferramenta útil para a gestão de políticas públicas, seguindo de uma descrição amostral de formas de participação existentes na atualidade. Na sessão seguinte analisa-se a experiência espaços para participação no município gaúcho de Ijuí, considerando esta prática como cogestão na elaboração e acompanhamento de ações que tem como principal objetivo melhorar a qualidade de vida da população.

Na conclusão do trabalho, aponta-se para a importância dessas experiências e para os resultados decorrentes dessas práticas de participação, como mudanças na qualidade dos serviços e na dinâmica do processo decisório das políticas públicas e as dificuldades presentes no âmbito da sociedade civil para avançarem nesse processo.

1. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POPULAR – PRECEITOS BÁSICOS E HISTÓRICOS

A palavra política vem sendo usada há muitos anos com os mais variados sentidos e significados. Para explicar o sentido aqui abordado, busca-se na origem grega, *polis* (cidade), lugar onde as pessoas vivem juntas, a afirmação de Aristóteles (384-322 a.C.) de que o homem é um animal político, pois nenhum ser humano vive sozinho e todos precisam da companhia de outros, ou seja todo ser humano desde que nasce até o momento que morre, precisa de companhia de outros seres humanos.

Dallari (1984) diz que não é só porque o homem necessita dos serviços dos outros seres humanos para a manutenção de sua casa, o preparo dos alimentos e o cuidado de sua saúde, mas porque todo ser humano tem necessidades afetivas, psicológicas e espirituais, que só podem ser atendidas com a ajuda e a participação de outras pessoas. O autor ainda ressalta que o fato de existir a necessidade de viver em sociedade tem consequências, como os problemas de cada pessoa, que devem ser resolvidos sem esquecer os interesses dos demais integrantes da mesma sociedade.

Afirma o autor que não se pode admitir como regra para resolver qualquer dificuldade individual ou para atender aos interesses de um indivíduo, que todos os demais devam sofrer prejuízos ou carcar com sacrifícios. Outra consequência é o surgimento de problemas e interesses fundamentais que não são apenas de um indivíduo, mas que são de um grupo de indivíduos ou até mesmo de toda a comunidade, ou seja, nesses casos existe interesse social ou coletivo, pois em tais situações os indivíduos não são considerados isoladamente e sim como integrantes de uma coletividade.

Conclui que quando são afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social, todo o conjunto da sociedade sofre consequências de alguma espécie, e por esse motivo pode-se afirmar que os problemas resultantes de tais circunstâncias são problemas políticos, pois afetam toda a organização, o funcionamento e os objetivos da sociedade.

O simples fato de estar viva obriga a pessoa a tomar decisões muitas vezes ao dia, seja sobre assuntos que interessam exclusivamente a ela e não trazem consequências para o coletivo, seja sobre assuntos que afetam os outros. Há decisões muito importantes e que resultam em consequências sérias para as outras pessoas. Boa parte dos problemas e suas soluções afetam toda a sociedade ou uma comunidade territorialmente situada. Tomar uma decisão sobre políticas públicas impacta toda uma coletividade.

Nesse sentido, porque todos os seres humanos vivem em sociedade e porque as decisões políticas sempre se refletem sobre a vida e os interesses de todos, Dallari (1984) enfatiza que a Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação um direito fundamental de todos

os indivíduos. O artigo 21 define: “que toda pessoa tem o direito de tomar parte do governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo”.

Corrêa (2010) lembra que a na Idade Média, com o aparecimento e o crescimento da burguesia, apenas os reis, os nobres, os bispos da igreja, e alguns grandes proprietários, banqueiros e os comerciantes mais ricos, é que tomavam decisões políticas, não havendo espaço para outras classes participarem dos processos decisórios. Já nos séculos XVII e XVIII houve uma evolução no direito de participação, e foi aberto para os demais membros da burguesia o direito de ajudar nas decisões, eliminando a diferença entre nobres e plebeus e estendendo os direitos políticos a todos os que tinham propriedade ou capital financeiro, ampliando desse modo o quórum nas decisões, ainda que restrito para os proprietários, que seguramente eram uma minoria.

Dallari (1984), ressalta que é vivenciado no século XVII o sistema de escolha de representantes para participarem de assembleias políticas, ou seja, desde quando os burgueses conquistaram o direito de participação, foi necessário o uso da prática da representação, pois não era possível reunir todas as pessoas que tinham o direito político de participar em uma sala ou em uma praça pública. E assim, então, que se adotou o sistema de dar a um representante o direito de falar e decidir em nome dos demais.

Alega o autor, que todas as pessoas tem o dever de participar da vida social procurando exercer influência sobre as decisões de interesse comum. Esse dever pauta-se em dois fundamentos: um, que a vida social, uma necessidade básica dos seres humanos, é uma constante troca de bens e de serviços, não havendo um só indivíduo que não receba algo de outro; outro, é que se muitos ficarem em atitude passiva, deixando as decisões para os outros, para um pequeno grupo mais atuante ou mais audacioso, este acabará dominando sem resistência e limitações os demais.

Algumas pessoas se recusam a exercer seu direito de participar nas tomadas de decisões, sendo vários os motivos. Sendo os que não procuram exercer plenamente seu direito de participação e se limitam a assuntos particulares e dizem que não entendem nada disso ou que isso é coisa para “político”. Há ainda os que se recusam a participar movidos por sentimentos egoístas, pois gozam de situação econômica privilegiada e que viverão bem até mesmo com um governo ineficiente. Mas apesar disso, a participação política é um dever moral de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana, isto é, a participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns ditem uma ordem injusta e que possa vir a ser prejudicial para a maioria. A participação política não é apenas a participação eleitoral, sendo inclusive muito mais eficiente quando executada por outros meios.

Em suma, podemos dizer que todas as ações humanas que produzem algum efeito sobre os objetivos dos grupos sociais ou sobre as regras de convivência são de natureza política. E a participação política é uma necessidade da natureza humana, ou seja, para todos os seres humanos é indispensável a vida em sociedade e para que esta seja possível torna-se necessária uma

organização, isto é, é preciso uma ordem na qual as pessoas possam viver e conviver (DALLARI, 1984).

Assim sendo, na atualidade, onde impera o sistema capitalista, que apresenta acentuados desníveis econômicos, sociais e políticos, é que devemos impor nossas ideias e opiniões para influenciar na definição das políticas públicas de tal forma que venham ao anseio das nossas necessidades. Essa participação é que favorecerá a plena realização de cada indivíduo como ser humano e viabilizará a construção de uma nova sociedade, onde as decisões políticas devam ser de todos.

2. PARTICIPAÇÃO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO

Segundo Demo (1986, p. 18-20), “participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente”, ela deve ser encarada como um processo, no sentido legítimo da palavra, infindável, ou seja, não existe participação suficiente nem acabada. E ainda, participação não é ausência, superação ou eliminação do poder, e sim uma outra forma de poder, trata-se de um processo de conquista.

Na ótica da participação, esse processo já ocorre intrinsecamente na existência humana, mas cronologicamente, vamos observar a lógica da mesma a partir da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), onde está constitui e incorpora novos mecanismos no processo de tomada de decisão, onde além de introduzir modificações substantivas na arquitetura e funcionamento do aparelho estatal, criou novas bases para viabilizar a participação da sociedade civil na definição e execução das políticas públicas.

Ribeiro & Hopstein (2005), abordam que além da CF 1988 dar uma atenção especial às questões dos direitos humanos e sociais, ela estabeleceu um modelo pioneiro de mobilização institucional, criando uma estrutura político-administrativa pautada na descentralização, isto é, resultou na transferência do poder decisório para os agentes locais. Dessa forma, a sociedade civil passa a assumir um papel importantíssimo na formulação e implementação das políticas públicas e definição das prioridades, no planejamento operacional e na formulação de processos. Ao mesmo tempo, a CF 1988 criou bases para instituir um modelo de articulação democrático e participativo na área das ações governamentais, estabelecendo assim a corresponsabilidade entre a sociedade civil e o Estado na formulação, execução e controle de programas e projetos de interesse da coletividade. E assim, dessa forma começaram a manifestação de vários artifícios para garantir a participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas.

Para estes autores, as iniciativas de fortalecimento do papel da sociedade civil no processo de tomadas de decisões tem um sentido estratégico, ou seja, reconhecer que a população tem um papel fundamental e assim que elas aumentem a possibilidade e capacidade de influenciar nas

decisões das políticas públicas e de também alavancar novos recursos para o processo de desenvolvimento do país. Para tal, vem ao encontro do ensejo, a Lei 9.790, de 23 de março de 1999, que visa estimular o crescimento do terceiro setor e fortalecer a sociedade civil, reconhecendo o caráter público de um amplo conjunto de organizações e ainda facilitar a colaboração entre elas e o Estado.

Dessa forma, a sociedade civil começa a infiltrar-se em um campo que antes era totalmente pertencente ao Estado. E com essa dinâmica instaurada no Brasil, favoreceu o surgimento de inúmeras demandas sociais e conceitos. E segundo Ribeiro & Hopstein (2005), nessa ótica altera a noção que tínhamos a cerca de política pública, ou seja, ela assume novos sentidos e significados pelo fato de que ela não pode mais ser pensada apenas como monopólio do Estado, mas sim como uma noção que trata da dimensão comum, isto é, que aborda questões relacionadas ao bem ou propriedade comum a todos.

Nesse sentido, Ribeiro & Hopstein (2005) concluem dizendo que o entendimento por política pública é o processo de decisão e de estabelecimento de princípios, prioridades e diretrizes que organizam programas e serviços a fins. E que a noção de “política” não se refere exclusivamente a ordem estatal, mas também diz respeito ao “projeto de sociedade”, já que este que dá a direção e o sentido das ações e programas realizados. E assim, é fundamental reconhecer a importância da participação de novos atores, tanto no processo de tomada de decisão tanto na gestão das políticas públicas. E dessa forma então, a sociedade civil pode ser entendida como o espaço que envolve as dinâmicas e atores que não fazem parte diretamente do Estado. Assim concebida, ela constitui-se como o espaço para pensar e articular uma efetiva democratização da sociedade.

Como já mencionamos, a carta constituinte de 1988 trouxe importantes instrumentos de participação popular e iniciativa à transparência. Assim como outras leis complementares, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei n. 101 de 04/05/00) que também contribui para a transparência da gestão fiscal assegurando a participação da sociedade na discussão dos Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual, que devem ser considerados também como instrumentos de planejamento. Ainda, temos outras formas de representação e participação do cidadão no processo decisório da administração pública, como: nas audiências públicas, onde as pessoas discutem a cerca de assuntos relacionados com seu dia a dia e decide sobre tal; nos conselhos deliberativos e consultivos, onde os cidadãos participam do processo decisório de órgãos públicos; nas associações comunitárias; etc...

A CF 1988 possibilitou ainda uma abertura para diversas experiências e práticas de participação, pois além de ter estabelecido as eleições diretas, para presidente, governador e prefeito, estabeleceu ainda a possibilidade e a condição de participação direta do cidadão nas decisões públicas, atendendo aos anseios da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular. A partir deste contexto, percebeu-se a prática de Consultas Públicas, Audiências Públicas, Orçamento Participativo e Conselhos Gestores espalhando-se por todo o Brasil.

Desta forma, o cidadão além de exercer o direito do voto, beneficiando-se de um direito político, o mesmo tem a oportunidade de participar dos processos da administração pública de forma direta, intensa e ativa.

3. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Para facilitar e promover a instalação de processos efetivos de deliberação participativa e democrática é fundamental que todos os atores envolvidos contribuam na criação e implementação de mecanismos, canais e estratégias para tornar públicos e transparentes os processos implantados e os conhecimentos, informações e saberes produzidos.

As forma de representação e de participação do cidadão no processo decisório da administração pública podem ser: por meio do voto; nas audiências públicas, onde os cidadãos que tem interesse em participar são convidados a discutir as políticas públicas a serem executadas pelo executivo e que podem afetar o seu dia a dia, assim como, estes cidadãos são convidados posteriormente para participar da avaliação do cumprimento das metas estabelecidas anteriormente; nos conselhos deliberativos e consultivos em que as pessoas participam do processo decisório de órgãos públicos, inclusive sendo alguns conselhos de caráter obrigatórios; nas associações comunitárias, representando interesses de grupos específicos; na elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA); Congressos das Cidades e elaboração do Plano Diretor, participando na definição dos investimentos a serem realizados no Município, planejando-se assim o futuro das cidades considerando a necessidade e o perfil de cada uma.

Dessa forma, brevemente aborda-se estas alternativas de interação da sociedade na gestão pública.

3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. Segundo Lesbaupin (2001), o orçamento público é um importante instrumento da gestão do Estado, possuindo dois objetivos: um, de servir como mecanismo de planejamento das ações dos gestores públicos e outro, como forma de verificação e fiscalização do uso dos recursos públicos, deixando claro os objetivos e as metas que o Estado pretende alcançar, assim como a quantidade e a forma de recursos a serem investidos, expressando de maneira formal a origem e o destino dos recursos públicos.

O Orçamento Público deve se compatível com o PPA (Plano Plurianual), o que obriga a considerar as disposições da lei que aprovou o Plano, bem como a adoção dos programas que compõe este, ou seja, a CF 1988 determina que o orçamento, assim como o Plano Plurianual e a Lei

de Diretrizes Orçamentárias sejam aprovados por lei, assim como devem ser elaborados considerando a participação popular, na forma de Consulta Popular, inovação esta que foi introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal de quatro de maio de 2000, onde pretendeu-se viabilizar maior participação da sociedade na gestão introduzindo a transparência na gestão fiscal, possibilitando maior fiscalização quanto à aplicação dos recursos públicos.

O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, a qual leva o Estado a programar suas metas e objetivos para um período de quatro anos, que compreende o segundo ano de mandato político até o primeiro ano do mandato subsequente. O plano é elaborado nos primeiros meses do primeiro ano de mandato, devendo este ser mandado para o Poder Legislativo até o dia 15 de maio e retornado até o dia 15 de julho para sanção. O PPA pode ter revisões anuais, mas devendo ocorrer o projeto de modificação encaminhado até o dia 15 de agosto ao Poder Legislativo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi introduzida também pela CF 1988, constituindo-se em instrumento para a discussão e definição de prioridades do orçamento. A LDO deve ser encaminhada ao legislativo até o dia 15 de abril de cada ano e via de regra, toda discussão sobre o processo de elaboração da proposta orçamentaria anual é realizada durante este trâmite.

Aprovada a LDO, com a definição das prioridades a serem consideradas no Orçamento Público, dá-se início ao processo de elaboração da Proposta Orçamentaria. Esta deve ser encaminhada ao legislativo até o dia 15 de novembro e devolvida para sanção até o dia 30 de novembro, que após aprovada e sancionada se transforma na Lei Orçamentaria Anual e é executada a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

3.2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – OP

O Orçamento Participativo (OP) é um instrumento de gestão que possibilita que a sociedade civil participe diretamente na gestão de investimento dos recursos públicos, sendo uma abertura dada para a população contribuir para gestão pública. Esse mecanismo é firmado na forma de parceria entre o Estado e a população.

Embora esse mecanismo ainda seja pouco utilizado e envolvendo uma parcela muito pequena do orçamento geral, tende a crescer quando a população entender da necessidade e da importância da participação. Esse movimento, segundo Grazia (2003), surgiu a partir da ação pública dos movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980, onde buscavam o controle social do orçamento e das políticas públicas, podendo ser considerado como uma das experiências de participação popular de maior sucesso em todo o Brasil.

O OP, como foi dito, é uma ferramenta de gestão, onde a população tem a responsabilidade de definir e fiscalizar a aplicação de parte dos recursos públicos, e tem como objetivos a inversão das prioridades; a redistribuição dos recursos públicos em favor dos mais pobres e carentes; democratização do processo orçamentário; incentivo à participação política popular; e criação de

mecanismos de controle social sobre a gestão pública. Ou seja, o OP possibilita o atendimento de reivindicações da população e democratiza a administração pública associando participação popular e planejamento na definição das políticas públicas.

Através do Orçamento Participativo, a sociedade pode acompanhar todo o processo da constituição do orçamento, podendo acompanhar desde a licitação até a execução de alguma obra ou serviço, inclusive decidir sobre investimentos e empreendimentos onde o Estado estiver ausente. Nesse sentido, é um processo de cogestão pública, onde a sociedade prioriza as obras necessárias de acordo com suas particularidades.

O funcionamento do OP é bastante simples, e podemos estabelecer o processo de no seguinte ordenamento funcional: em primeira instância, em assembleias populares são definidos um rol de todas as prioridades de investimentos em todas as áreas de atuação do Estado, depois o processo se divide em duas formas de participação, as assembleias realizadas regionalizadas e as assembleias temáticas, onde devem eleger os cidadãos que irão ser representantes no restante do processo de discussão, decisão, deliberação, acompanhamento e fiscalização (delegados) e suas respectivas prioridades e demandas, as quais são levadas para discussão nos fóruns do OP. O próximo passo é o Estado definir qual percentual de recursos que será destinado para o processo deliberar para onde serão alocados. E por fim, é realizado as assembleias de delegados, que votarão as obras e serviços a serem realizados pelo OP, elegeram os conselheiros que irão acompanhar e fiscalizar todo o processo orçamentário.

Segundo Avritzer (2003, p. 14), “o Orçamento Participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”. Esse equacionamento pode ser dividido em quatro momentos: o interrompimento da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo, implicando a reintrodução de elementos de participação e de delegação, baseando-se no princípio da auto regulação soberana, caracterizando pela possibilidade de inversão de prioridades.

O Orçamento Participativo é umas das mais conhecidas práticas de participação. Hoje é desenvolvido em diversas instâncias governamentais do país, mas foi em Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1989 que essa ferramenta ganhou notoriedade.

3.3 CONSELHOS GESTORES E CONFERÊNCIAS

Segundo Gohn (2001) *apud* Gomes, 2003, p. 38, os princípios de participação popular, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a criação de diversos conselhos no Brasil. Resumidamente, podemos dizer que os conselhos são os canais de participação que articulam a população e pessoas ligadas ao poder público, na forma de representação, em práticas que dizem respeito à gestão de bens e serviços públicos.

Diante dessa forma de organização, podemos dizer que ela não é nova, pois no país os conselhos se inserem na agenda política desde os anos 1970 e 1980, e foram se adaptando aos modelos de participação hoje existentes. Para Gohn (2001) *apud* Gomes, 2003, p. 39, os conselhos gestores são “canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade”, ou seja, é uma ferramenta que possibilita a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, possibilitando a população o acesso a espaços onde se tomam decisões políticas e criando condições para um sistema de controle sobre as políticas públicas, acarretando uma maior cobrança na prestação de contas.

Os denominados “Conselhos de Políticas Públicas”, foram criados com o intuito de operacionalizar os ideais participativos contidos no texto da CF 1988, permitindo à população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas, passando a ser compartilhado com a sociedade civil as decisões que antes eram restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos.

Normalmente os conselhos instituídos em órgãos públicos e são constituídos paritariamente entre a sociedade e o governo. São criados por lei, regidos por regimento regulamento interno devidamente aprovado pelo seu plenário. Quando os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, fica obrigatório a sua consulta, deliberação e controle. Seu formato pode variar de acordo com sua vinculação, pois o mesmo pode estar vinculado à implementação de ações focalizadas, ou à elaboração, implementação e controle de políticas públicas.

De acordo com a carta magna, um modelo de conselho deve ser assim constituído: ser paritário, com a participação de representantes governamentais e da sociedade civil em igual número; ser deliberativo, possuindo atribuições para deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento; ter gestão compartilhada da política, permitindo a ação do controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil que o compõe, com ações de monitoramento e avaliação; ser implantado nas três esferas de governo da Federação, formando uma estrutura verticalizada das políticas públicas; ter representantes da sociedade civil escolhidos autonomamente em fóruns próprios, não sendo indicados por decisão dos governos.

Outra forma de participação são as Conferências. As Conferências de Políticas Públicas ocorrem em períodos regulares, reunindo a sociedade num processo que se inicia na esfera municipal, onde ocorre o debate propositivo sobre a política, elegendo-se delegados para representação nas conferências estaduais e federais.

Uma das principais potencialidades das Conferências é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de novas políticas públicas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar no setor no período de vigência da conferência. E esta agenda poderá posteriormente ser controlada pela sociedade em diferentes espaços políticos, inclusive nos Conselhos.

4. EXPERIÊNCIAS DE COGESTÃO

Como vimos, a experiência dos Conselhos Gestores é a forma de participação social mais enraizada nas reivindicações sociais, pois data-se desde os anos 1970 e 1980. E esse enraizamento lhe dá uma qualidade especial enquanto uma das formas de participação mais permanente, que resiste às mudanças e aos diferentes graus de abertura dos governos à participação social. Existem conselhos mais sólidos e democráticos na sua constituição, construídos com iniciativas sociais, persistindo na sua atividade mesmo sem o apoio governamental. Mas logicamente, que estes minimamente dependem de uma resposta do governo, pois sem a participação deste e um acesso mínimo às informações, estes conselhos deixariam de ser espaços de negociação e cogestão para se tornarem espaços de lutas sociais, o que descaracteriza o mesmo.

Segundo Carvalho (1998), os conselhos são instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público. São espaços que tornam a política mais pública, pelo menos nos espaços onde existe a participação de grupos sociais organizados. Os conselhos são espaços de embates idealistas, e para o sucesso destes é necessário a transparência, acesso às informações dos tramites estatais e do que se passa no governo. Outra condição para a eficácia dos conselhos é a capacidade técnica das lideranças sociais para a formulação e análise das políticas públicas, e sua capacitação política para melhor avaliar os interesses envolvidos.

Mesmo que não acumule força para enfrentar as distorções da política, esta relativa transparência já é uma importante conquista democrática da sociedade. Outra potencialidade dos conselhos é a capacidade de incorporar movimentos sociais organizados. Nascidos da reivindicação dos movimentos sociais, os conselhos têm tido assumidos como espaço prioritário de sua atuação nos locais onde os movimentos tem maior consistência. Mas segundo Carvalho (1998), é muito nítida a falta de preparo desses movimentos para ocupar qualificadamente estes espaços de discussão, pois é necessária uma maior capacidade técnica e política para a elaboração e a negociação de propostas condizentes. O grande desafio do momento seria a realização de inúmeros cursos, oficinas, e seminários de capacitação para os conselheiros.

Carvalho (1998) ainda ressalta as assimetrias de saber, de acesso ao poder e às informações, como fator determinante que colocam os conselheiros que representam a sociedade civil em disparidade, ou numa grande dependência das informações, dos recursos naturais e da boa vontade do governo. Nesse sentido, é enorme a capacidade dos governos em esvaziar os conselhos, seja tomando decisões por fora dos conselhos, seja se retirando, desmobilizando assim a atuação do conselho, muitas vezes indicando conselheiros pouco representativos, com grande rotatividade ou com pouca capacidade de decisão.

Dessa forma, pode ocasionar uma dependência dos conselhos e corre-se o risco de ver os mesmos limitados a assuntos periféricos, ou seja, conforme Carvalho (1998) adverte, que frente à

tendência atual dos governos neoliberais, que recusam a vinculação de recursos financeiros a políticas específicas, reduzira os recursos orçamentários e os gastos públicos com políticas sociais. Essa política de dissociação social embasa-se numa política sistemática de deslegitimação do controle social, pois impede a participação social na definição dos orçamentos. Portanto, os conselhos não conseguem, embora constituírem-se em redes, evitar certos abusos e ainda, essa descontinuidade gera necessidade de uma melhor avaliação do alcance desses espaços participativos, pois deve-se averiguar até que ponto a participação popular restrita a assuntos periféricos e entravados pela burocracia são legítimos, quando assuntos fundamentais como o orçamento e políticas econômica não são abordadas e debatidas democraticamente.

Carvalho (1998) ainda aponta como limites para a eficácia dos conselhos, a grande absorção das lideranças de movimentos sociais no aprendizado técnico político das políticas públicas e dos trâmites burocráticos e políticos de negociação, aprovação e encaminhamento de decisões, faltando tempo assim, para as lideranças informar e mobilizar as bases sociais fragilizando a capacidade de pressão social que garantiria sua força e sua representatividade nas negociações, fragilizando assim a força dos conselhos por esta mobilização social não poder contar com uma retaguarda que respalde sua legitimidade social. Ainda, pode-se dizer que a eficácia dos conselhos se deve ao fato da existência de muitos conselhos, absorvendo assim um grande número de lideranças sociais, reduzindo a capacidade da sociedade de ocupar esses espaços com qualidade, democratizando-os e tornando-os mais eficazes.

Os orçamentos participativos, desde que realmente submetam parte substancial do orçamento à deliberação pública, são instrumentos com grande potencial de democratizar o poder e de inversão de prioridades, garantindo que a agenda e os recursos públicos se voltem para os interesses que sejam realmente públicos, ao invés de vincular a interesses particulares.

Esses espaços de cogestão são mais eficazes do que os conselhos gestores, segundo Carvalho (1998), na garantia da inversão de prioridades visto que os conselhos tem maior dificuldade de acesso aos orçamentos. Os orçamentos participativos em sua maioria tem sido promovidos pelo executivo e são processos que tendem a provocar nestes governos um processo de modernização e democratização da maquina administrativa, quebrando uma tradicional rigidez.

Os espaços de discussão proporcionados pelos Orçamentos Participativos, tem a possibilidade de garantir o atendimento das reivindicações de uma parte da população não privilegiada, com a adesão de pessoas mais pobres no processo, abrindo espaço assim para os cidadãos comuns e pelas pessoas que não são organizados em movimentos sociais, em oposição das classes médias e empresariais, pois estas tendem a conseguir mediar seus interesses de outras formas não convencionais, através de barganhas políticas e pelo poder econômico que detêm.

Segundo Carvalho (1998), os Orçamentos Participativos têm sido muito criticados pelas Câmaras Legislativas, pois estas tradicionalmente tendem a “negociar” emendas às propostas de orçamento, com base em vínculos e compromissos clientelistas estabelecidos durante as eleições. E

nesse sentido que o processo bem de encontro para tentar corrigir esta prática cometidas tencionando a compreensão do verdadeiro papel do legislativo, que é o de exercer seu poder legislador e fiscalizador, impedindo assim a intermediação nas barganhas entre a população e o executivo.

Um questionamento a cerca do processo de participação na formulação dos orçamentos, é na avaliação dessas praticas participativas, considerando se efetivamente tem trazido melhorias às condições de vida da população, e se esta realmente trazendo essa inversão de prioridades com sua capacidade de democratizar a política, desprivatizando os processo de formulação e gestão das políticas públicas.

Outra questão importante trazida para questionamento por Carvalho (1998) é o grau de comprometimento dos governos frente ao processo, pois para muitos ele se reduz apenas a marketing e fachada democrática a cargo de alguma secretaria de relações públicas enquanto que as demais secretarias continuam nos seus feudos e setorização tecnocrática. Ou ainda, quando acontece, os governos submetem apenas uma pequena parcela do seu orçamento à deliberação dos Conselhos do Orçamento, subtraindo do controle social a principal parte, fatia dos recursos disponíveis.

5. METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste manuscrito, foi utilizado como metodologia um estudo de caso, pois revelou ser a forma mais adequada para o levantamento da experiência das práticas de participação social no município de Ijuí-RS, tendo em vista que foi necessário analisar e interpretar estas informações através de entrevistas semiestruturadas com os agentes partícipes do processo. Yin (2005) define estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Ainda, pode-se afirmar que o conhecimento construído é marcado pela subjetividade do pesquisador/cidadão e pela interatividade com o campo empírico e com os sujeitos envolvidos no processo. E salienta-se que este processo de interativo entende-se como um movimento dialógico e dialético, podendo desta forma a possibilidade de compreender a dinamicidade da vida e do conhecimento, gestados dinamicamente na teia social e interdiscursiva, evidenciados através de fatos, ações e narrativas.

Existem inúmeras formas e métodos de buscar evidenciar as formas de participação social desenvolvidos por diversos grupos de pesquisa. Entre tantos modelos de análise, e da necessidade de realizar pesquisas exploratórias neste campo, para colocar em discussão e evidenciar práticas de gestão social para demonstrar a efetividade do princípio participativo, é que questionamos uma

série de práticas de participação existentes no município de Ijuí-RS sob a perspectiva de trazer quais os mecanismos de participação vivenciados, assim como o processo de construção do interesse coletivo nestes espaços, e a performance da municipalidade na articulação da participação social.

6. EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE IJUÍ-RS-BRASIL

Como já mencionado na introdução do trabalho, a Constituição Federal de 1988 instituiu novos atores no processo de tomada de decisão sob as políticas públicas, e além de trazer mudanças na estrutura e na funcionalidade do Estado brasileiro, também criou novas formas de proporcionar a participação social na elaboração, execução e acompanhamento das políticas públicas.

Uma das questões importantes institucionalizadas pela CF1988, fora a criação de uma estrutura político-administrativa baseada na descentralização, isto é, esse modelo transferiu efetivamente o poder de decisão para os municípios, com autonomia para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento de demandas. Diante disso, que a sociedade civil assume um papel fundamental na formulação de políticas e definição das prioridades, no planejamento operacional e no gerenciamento dos processos.

Também, essa constituição criou fundamentos de um modelo de articulação democrático e participativo as ações governamentais, ou seja, estabeleceu corresponsabilidade entre a sociedade e o Estado no âmbito das políticas públicas. E foi assim que começou a se instalar uma série de mecanismos para garantir a participação da Sociedade Civil na formulação, execução e controle dos programas e projetos de caráter público.

E em Ijuí-RS, município que localiza-se na região noroeste do estado do Rio Grande do Sul, e tem uma população segundo o censo do IBGE (2010) de 78.920 habitantes pode-se observar que a municipalidade utiliza inúmeras experiências de participação social, como: audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, fóruns e conferências, círculo de estudos através de reuniões com a comunidade no formato de consultas públicas, entre outras formas não institucionalizadas em que a população pode participar com suas opiniões, construindo as políticas de acordo com seus anseios e necessidades, como o presidente da União de Bairros de Ijuí relata: “a participação nasce de uma necessidade a ser suprida”.

Algumas das ferramentas de participação social existentes são de iniciativas do poder público, orientadas pelo princípio participativo e também para regulamentar questões constitucionais do processo de descentralização e modernização do Estado brasileiro. Outros canais existentes nos remetem ao próprio processo de construção da cidadania e à promoção do protagonismo da sociedade civil, em busca de mais espaços.

A pesquisa mostrou que não existe nenhum programa de treinamento ou capacitação para os representantes da sociedade civil, acarretando assim uma diferença e/ou desigualdade na sua participação, visto que esta sem uma orientação adequada, tem uma dificuldade maior no acesso às informações, e conseqüentemente um menos poder de argumentação e persuasão nas suas discussões. Este fato fundamentalmente deve-se levar em conta em função das interações no processo de decisão e pelos recursos possuídos por estes atores, pois afeta diretamente na sua conduta dentro destes espaços pela sua limitação socioeconômica se tornando um obstáculo relevante para sua participação.

O processo de construção do interesse coletivo nos espaços existentes, como pretensão de transpor os interesses individuais e/ou corporativos se dá basicamente pela discussão entre os partícipes para consensualmente definir e/ou deliberar a respeito do assunto em questão. As discussões são embasadas por laudos ou pareceres técnicos, assim como argumentativa entre os cidadãos participantes num processo de debate e barganha. Ainda, existem outros momentos onde se percebe a participação popular no processo de deliberação e de gestão dos bens e serviços, onde os cidadãos analisam informações disponíveis e discutem entre si, para priorizar suas demandas e deliberar sobre obras ou serviços públicos que considerem mais importantes e urgentes para a comunidade, na forma de cogestão dos recursos orçamentários, isto é, de forma compartilhada discute com o poder público os critérios, as necessidades, a disponibilidade de recursos para serem investidos e principalmente definir onde que esses recursos serão aplicados pelo município.

A articulação da municipalidade frente à participação social no âmbito das políticas públicas tem como pretensão articular as relações políticas do poder público com os diferentes segmentos da sociedade civil, ainda propor a criação, promoção e acompanhamento da implementação das ferramentas de consulta e participação popular, além de desenvolver e programar metodologias e instrumentos de participação voltada para a discussão social. E a pesquisa revelou uma carência nesse desempenho, existindo pouca e em muitos casos nenhuma articulação do município para tal, mas evidenciou-se mesmo assim a participação dos conselheiros nos conselhos gestores e da população em geral com interesses individuais em outros espaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de participação popular na efetivação de políticas públicas na gestão pública têm colocado os movimentos sociais, pelas experiências nos espaços já existentes, num exigente desafio, pois não são todos os movimentos que conseguem adaptar-se para corresponder as demandas exigidas, desafiando os mesmos por uma qualificação técnica e política, gerando assim uma participação mais efetiva das lideranças populares como assessores, ONGs, universidades e entidades profissionais, com o objetivo de apropriar-se tanto de conhecimentos técnicos relativos às políticas públicas como dos tramites administrativos necessários.

Sobre esses processos, são precárias quaisquer previsões sobre o futuro das participações populares nos processos de gestão, mas assim mesmo propõe-se a necessidade no contínuo esforço dos excluídos na construção de uma sociedade que reconheçam seu direito a ter direitos, investindo assim na qualificação dos movimentos sociais e de outras personalidades do processo, para obter ações propositivas e capacidade de participar eficazmente das negociações.

Propõe-se a qualificação dos agentes governamentais como alternativa para compreensão destes à cultura democrática e participativa, assim como a capacidade de implementação de políticas inovadoras, principalmente quanto à melhoria das condições de vida de toda a população e à democratização dos processos de gestão. Outra aposta que se pode fazer, esperando assim fortalecer e ampliar as possibilidades da participação social é potencializar as ações fundamentadas pela sociedade e as práticas democráticas que são ampliadoras do processo de cidadania.

O trabalho também buscou demonstrar as experiências de participação social no município de Ijuí-RS e pode-se perceber a difusão destes canais de participação ocupados pela sociedade, e, neste caso, resultando em inúmeros benefícios: a promoção da transparência na deliberação e a maior visibilidade das ações, em função da democratização da decisão. E ainda, os processos de cogestão permitiram uma maior visibilidade das necessidades da população, promovendo assim um avanço da igualdade e equidades das políticas executadas.

A análise das experiências demonstraram elementos de continuidade independente dos contextos, visto que existem fatores consideráveis desde as décadas de 1950 e 1960 no município, existindo desde essas décadas os Movimentos Comunitários de Base de Ijuí, que acentuaram a importância dos atores locais como função estratégica na renovação do processo de formulação das políticas locais, mostrando-se presente na cultura participativa dos municípios.

Contatou-se uma falha no processo de articulação por parte da municipalidade durante a investigação, pois o governo poderia desempenhar uma função mais notória neste quesito, pois poderia proporcionar um melhor desempenho, aja vista que possui os recursos orçamentários e os meios políticos e institucionais necessários para articular a comunidade.

O processo de participação social no município de Ijuí-RS, indiscutivelmente, teve um avanço quando a atual administração (2009-atual) implementou o Orçamento Comunitário Participativo, proporcionando desta maneira a discussão do orçamento da municipalidade para além do que é exigido pela legislação, mas, comumente à outros exemplos de orçamentos participativos, este também teve problemas na execução, onde prioridades estabelecidas em processos anteriores não foram executadas por diversos motivos, mas principalmente por falta de recursos financeiros, provocando assim indignação e descrédito deste mecanismo.

No ano de 2011 houve um retrocesso e o orçamento do ano seguinte não fora discutido e elaborado utilizando essa metodologia, pois segundo a municipalidade não haveria recursos

suficientes para atender as demandas e para não criar um déficit da agenda, a gestão municipal não realizou o processo, executando-o novamente no ano seguinte.

Este modelo de gestão compartilhada implica na inclusão e na participação direta da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, e assim, em Ijuí surgiram inúmeros conflitos e interesses, que por muitas ocasiões chegaram a criar obstáculos na execução de certos projetos, mas com diálogo e negociação política esses impasses foram solucionados, provando mais uma vez a importância do processo dialógico/dialético.

Apesar destes impasses, este método não pode ser avaliado de forma negativa, pois é a partir destas crises e conflitos, e principalmente deste diálogo social entre os atores envolvidos, como uma ferramenta de procura e estabelecimento de canais e instrumentos de relacionamento e comunicação, que é possível instalar um efetivo processo democrático de transformação da realidade local.

BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo. (2003), **O Orçamento Participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico, in AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.), *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez Editora.

BRASIL, Constituição Federal. 1988.

BRASIL, Lei n. 101 de 04 de maio de 2000. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm acesso em 16 de jul. de 2011.

BRASIL. Lei n. 9.790 de 23 de março de 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm acesso em 16 de jul. de 2011.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo, Pólis Papers, 1998. Disponível em http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf. Acesso em 12 out. 2010.

CORRÊA, Darcísio. **Estado, Cidadania e Espaço Público** – As contradições da trajetória humana. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é Participação Política**. Coleção Primeiros Passos, n. 2. São Paulo: Abril Cultural/Editora Brasiliense, 1984.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1986.

GOMES, Eduardo Granha Magalhaes. **Conselho Gestores de Políticas Públicas**: Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

GRAZIA, Grazia de.; TORRES RIBEIRO, Ana Clara. (2003), **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil** – Período de 1997 a 2000. Petrópolis, Vozes.

LESBAUPIN, Ivo. **Poder Local X Exclusão Social** – A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis, Editora Vozes, 2001.

RIBEIRO, Antonio Parente; HOPSTEIN, Graciela; FREIRE, Liane. **Mecanismos de Participação da Sociedade Civil no Planejamento e Gestão de Políticas Públicas em Desenvolvimento** – a

experiência do Projeto ELU (Educação para Limpeza Urbana). São Luiz/MA: II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso:** Planejamento e Métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.