

ESTUDO COMPARATIVO SOBRE O NÍVEL DE SATISFAÇÃO E ENVOLVIMENTO DE MORADORES DE BAIROS PERIFÉRICOS EM MUNICÍPIOS QUE POSSUEM E NÃO POSSUEM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Tatiani Regina Boscolo Florencio

Márcia Regina Vazzoler

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo fazer uma análise comparativa do nível de satisfação e envolvimento dos moradores de dois bairros periféricos em dois municípios diferentes localizados no estado de São Paulo, sendo que num deles, no município de Lins, a administração pública utiliza o orçamento participativo (OP), como uma ferramenta para a democracia direta, a fim de conceder aos cidadãos maior acesso às informações, envolvendo-os no processo de tomada de decisões; enquanto que o outro, o município de Agudos, não utiliza em sua administração o OP. Os bairros pesquisados possuem características semelhantes, será feita uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema, serão aplicados questionários fechados e entrevistas abertas para posterior análise além do acompanhamento das reuniões do OP no município de Lins, e das reuniões da associação de bairros de Agudos. Desta maneira, pretende-se conhecer a realidade de vida dos moradores dos bairros pesquisados identificando a confiabilidade que essa população apresenta em relação a seus governantes.

Palavras-chave: Administração Pública, Democracia Direta, Orçamento Municipal.

Abstract: This research aims to make a comparative analysis of the level of satisfaction and involvement of the residents of two local neighbourhoods in two different municipalities located in the state of São Paulo, where one of them, in the municipality of Lins, the government uses participatory budgeting (OP) as a tool for direct democracy in order to give citizens greater access to information, involving them in decision-making, while the other, the municipality of Agudos, not used to administer the OP. The districts surveyed have similar characteristics, shall be a comprehensive review literature on the subject, will be applied questionnaires closed and open interviews for later analysis beyond the tracking of the meetings of the OP in the city of Lins, and meetings of the association of neighborhoods of Agudos. Thus, it is intended to discover the reality of life for residents of the neighborhoods surveyed identifying the reliability that this population presents regarding their government.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente o tema administração pública está sendo muito discutida em todas as áreas do saber e a administração de municípios, em especial, vem sendo discutida de forma detalhada, pois levanta questões sobre democracia, cidadania, inclusão social, desenvolvimento local, entre outros. Na administração de municípios, os bairros mais carentes muitas vezes são esquecidos pelos governantes sendo lembrados apenas em épocas de eleições, por se tratar de um local que possui moradores e cidadãos mais humildes e sem informação, sendo facilmente ludibriados por esses governantes.

Afinal, em um país democrático, qual o papel representativo de um governante? Segundo afirmação de Dahl (1997 apud FRANZESE, 2005, p.209) “uma característica-chave da democracia é a contínua responsabilidade do governo às preferências de seus cidadãos”. Podemos definir responsabilidade como sendo a capacidade de implementar políticas que atendam às preferências dos cidadãos.”

E o que vem a ser interesse público? Há duas repostas compatíveis para essa questão: interesse público é aquilo que o representado – o cidadão – reconhece como sendo o seu interesse; e aquilo que o representante – o governante eleito – julga ser o melhor para o representado (FRANZESE e PEDROTI, 2005, p.209).

Na concepção do OP, há a divisão das decisões entre representantes e representado, surge então, as seguintes questões: por que representantes eleitos

iriam querer dividir o poder, mesmo que de forma apenas consultiva? Por que indivíduos racionais iriam querer participar, dado o desencantamento com a política atual?

O OP vem sendo implantado em algumas cidades como uma ferramenta de democracia direta, sendo uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em investimentos públicos de direitos, visto que até então a única forma das regiões mais pobres receberem investimentos era pela vinculação das comunidades a um determinado candidato ou à câmara municipal e prefeitura, durante os períodos eleitorais. O OP diminui o desequilíbrio do poder decisório, dando condições à população de menor renda, que moram em áreas periféricas das cidades, de decidir sobre as prioridades de investimentos em sua comunidade. Além disso, o OP tem sido visto como instrumento de promoção do “bom governo” ou da boa governança urbana.

Para alguns autores, a participação é uma forma de aumentar a eficiência dos governos; para outros, ela implica o aumento da justiça social, ou seja, o acesso de pessoas e grupos historicamente excluídos do processo decisório. Conforme Abers (2000), os benefícios da participação limitam-se a fatores instrumentais, isto é, aumento da efetividade da política pública, promoção de consenso sobre as ações governamentais e acesso à informações detalhadas sobre as necessidades reais dos cidadãos comuns. O principal objetivo da participação é a delegação de poder aos grupos sociais que foram

ignorados pelas políticas anteriores de desenvolvimento local.

Mas afinal, como se deu o início do orçamento participativo? As raízes do OP vêm da inquietação social do final da década de setenta, exemplificada por greves em muitas partes do Brasil. Destas inquietações sociais surgiram grupos políticos, que acreditavam que a ordem social somente poderia ser restaurada se os cidadãos tivessem um papel maior nos processos de tomada de decisão na sociedade. Quando o PT venceu as eleições em Porto Alegre, no final da década de oitenta, buscou uma maneira na qual esta transformação pudesse ser operada. O propósito não era apenas consultar a população ou encontrar maneiras pelas quais a população pudesse participar nos debates – o OP foi concebido para assegurar que os cidadãos tomassem parte no processo de tomada de decisão (BOVAIRD, 2004).

Em 1989, na cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul no Brasil, foi iniciado um processo de implantação do OP, que chegou a ser responsável pela destinação de 14% dos recursos investimentos no município. O orçamento participativo acabou estimulando a discussão de diferentes questões, desde corrupção até desperdícios em obras, demonstrando a sinergia entre a população e seu governante.

Rapidamente o OP começou a ser imitado em muitas partes do Brasil e passou a ser alvo de discussão internacional. Na Europa, a proposta do OP vem sendo bem recebida como exemplo de ampliação e radicalização da democracia. Com base na experiência do Brasil, também o “velho

continente” vem desenvolvendo exemplos que demonstram a possibilidade de aplicação dos princípios universais deste modelo, mesmo reconhecendo que ele não pode ser simplesmente transferido.

A experiência do OP permitiu a superação dos preconceitos relacionados à introdução e combinação de formas de participação direta na democracia representativa. Também em cidades de outros países da América Latina, como em Montevideu, San Salvador e Rosário há exemplos que se baseiam na experiência de Porto Alegre. Na Europa, podemos registrar Barcelona, Córdoba e Rubi na Espanha; Saint-Denis, Morsang-sur-Orge e Bobigny na França; Pieve Emanuele na Itália; Pâmela em Portugal; Manchester na Inglaterra e Mons na Bélgica, como modelos de democracia participativa que estão relacionados ao exemplo de Porto Alegre (ANDRIOLI, 2004).

A proposta do OP foi reconhecida pela ONU como prática que auxiliou a reformulação das despesas públicas, fazendo-a incidir em prioridades de desenvolvimento humano. Tal relatório avaliou 173 países, analisando dados referentes à democracia e participação, justiça, educação, paz e segurança. Porto Alegre foi a única cidade pesquisada e citada no relatório da ONU. (Prefeitura de Porto Alegre, 2002).

O OP, afirma Avritzer (2003), tem demonstrado ser um instrumento positivo de distribuição de recursos, sendo a maior parte dos investimentos do montante, alocada em regiões de menor Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), pois o OP possui os seguintes critérios: a) carência de infraestrutura; b) número de moradores; c)

prioridade escolhida diretamente pela população. De acordo com levantamento feito por um dos alunos de doutorado do Departamento de Ciência Política da Unicamp (DCP), Roberto Rocha Pires, entre 1994 e 2002 os investimentos feitos em áreas de menor IQVU foram de quatro a dez vezes maiores, em municípios que possuem o OP, em comparação a outros municípios que não possuem o OP em sua administração.

Com o passar do tempo, o orçamento participativo deixou de ser uma bandeira exclusivamente petista, difundindo por todo Brasil, abrangendo mais de duzentas cidades brasileiras. Dentre elas prefeituras municipais comandadas pelo PFL, PPB, PTB, PMDB e PSDB, além do PRP. Mesmo assim, muitos governantes ainda se mantêm resistentes, tendo como uma prática da esquerda.

Atualmente existe mais de duzentas cidades que adotaram esse tipo de orçamento, estando localizada a maior parte delas no estado de São Paulo, mostrando-se mais difundido em cidades pouco populosas: 66% dos municípios possuem menos de 100 mil habitantes (CARVALHO; TEIXEIRA; ANTONINI; MAGALHÃES, 1997-2000).

Diferente do tradicional orçamento municipal, os quais têm seu enfoque limitado apenas nas despesas de acordo com a quantia de dinheiro existente, o orçamento participativo vai além, é a garantia de transparência no mandato de seus governantes, pois planeja as despesas juntamente com a população, considerando suas necessidades e sonhos.

Segundo Teixeira (2003 apud FRANZESE, 2005, p.210). O orçamento participativo tem o objetivo de “transferir poder para a classe trabalhadora organizada que participa democraticamente da gestão da cidade e não apenas exerce seu poder representativo de quatro em quatro anos por ocasião da eleição de seus representantes”

Tornar cidadãos mais ativos que saibam tomar decisões políticas é um dos aspectos do orçamento participativo. Outro aspecto importante é em relação à distribuição da informação entre representante e representado. Não é simplesmente a informação oferecida pelo representante, mas a possibilidade da representação da minoria, fazendo com que suas preferências sejam expressas ao representante.

O processo da implantação do OP ocorre por meio de assembleias regionais, nas quais os moradores têm direito à voto e o prefeito expõe à população presente o valor reservado no processo de orçamento participativo. A palavra é aberta à plenária afim de que esses apresentem seus questionamentos e reivindicações. A demanda por obras públicas são anotadas e posteriormente são desenvolvidos projetos e orçamentos correspondentes aos mesmos. Ao término das falas dos presentes encerra-se a reunião. Após o diagnóstico e orçamento das demandas levantadas na assembleia regional, uma segunda reunião é organizada para definir a distribuição dos recursos e cada obra é votada e recebe uma pontuação. Nessa mesma assembleia também são eleitos os conselheiros e delegados, eleitos para cada região: dois conselheiros e dois suplentes, já o

número de delegados depende do número de presentes.

A definição das obras prioritárias da cidade é feita por meio de cálculos numéricos que reúnem os resultados obtidos pela pontuação de cada obra, de acordo com número de habitantes e carência de infra-estrutura da região na qual se localiza a obra a ser realizada. O conselho tem por finalidade fiscalizar esse cálculo, não tendo poder para modificar o que foi decidido pela população em assembleia.

Já aos delegados cabe acompanhar as reuniões do conselho, fiscalizar os conselheiros e ajudá-los a divulgar à população os assuntos tratados.

Vale lembrar que o orçamento participativo não é assegurado por lei, não havendo legislação que garanta o cumprimento dos compromissos assumidos durante assembleias, podendo não representar um avanço democrático, dependendo, em boa parte, da opção dos representantes. Mesmo assim, amplia o acesso às informações sobre as ações dos governantes, ao longo de seus mandatos, permitindo que as avaliações feitas no momento eleitoral sejam mais conscientes. Este tipo de administração tem sido elogiado por moradores que vêem as obras acontecerem em seus bairros.

Outro benefício que o OP traz são as reuniões que ampliam o grau de amizade e conhecimento entre os moradores, gerando nos participantes um sentimento de integração e a busca da melhoria da qualidade de vida, promovendo a preferência de investimento nas regiões mais periféricas, criando uma ideologia de cooperação, confiança, reciprocidade e solidariedade, contribuindo

significativamente para o desenvolvimento local.

As pessoas com vínculo associativo (a maioria dos conselheiros do OP) formam um coletivo com perfil diferenciado da população em geral, denominado por Putnam (2000) de "comunidade cívica". Constata-se que este coletivo faz mais contatos com políticos e com governantes, não por interesses pessoais, mas sim para fazer sugestões, reclamações e reivindicações por toda a sociedade (buscam o bem comum).

Em relação ao governo, a partir da revisão bibliográfica sobre o assunto, foi possível constatar que o capital social (confiança, normas e redes), por ser um bem público, diferente do capital convencional que em geral é um bem privado, acaba por ser insuficientemente valorizado, resgatando antigas noções de civismo comunitário, sendo que uma comunidade cívica é percebida pela participação dos cidadãos nos negócios públicos (PUTNAM, 2000; COLEMAN, 2000). Desta forma, esta pesquisa visa também despertar na população local a importância do capital social, que é expresso nos sistemas horizontais de participação cívica de uma comunidade e seus benefícios no fortalecimento da democracia e do bom desenvolvimento do governo local.

Partimos da hipótese que o orçamento participativo pode ser um instrumento de geração de capital social, desde que o governo esteja disposto a investir no processo da administração participativa e redistributiva, valorizando a comunidade cívica. Para tanto, o governo precisa ter sensibilidade às necessidades da população, visando um bom desempenho, agindo com eficácia

e buscando o máximo de cooperação por parte de todos os órgãos e Secretarias municipais. O capital social é dinâmico, podendo ser reforçado através de informações fidedignas sobre a administração, ou desgastado pelo seu mau uso. Neste caso, sua validação depende e muito do capital social, tanto da comunidade como do governo, levando a mudanças políticas na sociedade, ainda que em longo prazo, mas com o benefício de que dificilmente essas mudanças possam ser removidas por qualquer futuro representante. É a existência de capital social, de laços de confiança, que tornarão possível a mobilização dos indivíduos para a ação coletiva (COLEMAN, 2000).

Nesse sentido tal pesquisa tem buscado fazer uma análise comparativa em relação ao nível de satisfação e envolvimento dos moradores de dois bairros periféricos em dois municípios diferentes localizados no estado de São Paulo, sendo que um deles, o município de Lins, possui administração com orçamento participativo enquanto que o outro, o município de Agudos, não possui. Os bairros pesquisados possuem características semelhantes como número de moradores, infra-estrutura, renda dos moradores, localização no município. A pesquisa irá comparar, através da análise quantitativa e qualitativa de dados primários a real condição de vida desses moradores.

O município de Lins que possui o OP está localizado a quatrocentos e cinquenta e cinco quilômetros da cidade de São Paulo, possui aproximadamente

sessenta e oito mil habitantes, o governo municipal é do PMDB e a economia é baseada na indústria e comércio.

O município que não possui o OP está localizado a trezentos e trinta quilômetros de São Paulo, possui aproximadamente quarenta mil habitantes, seu partido político também é o PMDB e a economia igualmente voltada à indústria e comércio (SEADE, 2006).

Partimos da hipótese que o orçamento participativo é uma das soluções democráticas na tomada de decisão para direcionar investimentos feito pelas prefeituras municipais, de acordo com as prioridades que o conjunto de moradores de determinado bairro apresenta, trazendo desta maneira maior satisfação e envolvimento da comunidade local.

Esta pesquisa tem como objetivo principal demonstrar o nível de satisfação e envolvimento dos moradores de bairros periféricos em duas prefeituras municipais do estado de São Paulo, sendo elas do mesmo partido político, porém com ferramentas administrativas diferentes: uma delas utiliza o orçamento participativo (OP) em sua administração, como uma ferramenta para a democracia direta, a fim de conceder aos cidadãos maior acesso às informações, envolvendo-os no processo de tomada de decisões; e a outra prefeitura que não possui o OP em sua administração, utilizando apenas o tradicional orçamento municipal.

OBJETIVOS

Demonstrar o nível de satisfação e envolvimento dos moradores de bairros periféricos de Dois municípios do estado de São Paulo, sendo elas administradas pelo mesmo partido político, porém com ferramentas administrativas diferentes, ou seja, um utiliza a ferramenta do OP na administração pública, enquanto o outro município é voltado para o tradicional orçamento municipal.

METODOLOGIA

A pesquisa está sendo realizada a partir de uma ampla revisão bibliográfica sobre o tema, aplicação de questionários, entrevistas e acompanhamento das reuniões do OP em Lins, bem como o acompanhamento das reuniões da associação de bairros de Agudos.

DESENVOLVIMENTO

Elaboração da monografia de final de curso contendo o resultado da
Levantamento bibliográfico;
Revisão da bibliografia;
Levantamento e revisão de parte dos dados secundários: históricos, demográficos e socioeconômicos dos municípios de Agudos e Lins;
Seleção da amostra;
Elaboração do questionário e pré-teste;
Participação na reunião da Associação de Bairros de Agudos e no OP de Lins.

RESULTADOS PRELIMINARES

A partir das análises preliminares foi possível evidenciar uma discrepância entre o que a teoria aponta e o que vem ocorrendo na prática das reuniões do OP na cidade de Lins, pois na observação realizada não houve a participação da população como, também, a falta de esclarecimento sobre o que foi executado efetivamente nas reuniões anteriores.

Já no município de Agudos, ao qual não possui o OP em sua governança, pode se notar um pequeno número de participantes nas reuniões de associação de bairros, no entanto, pareciam estar comprometidos em se ajudarem, a fim de conseguirem melhoras para o bairro e conseqüentemente a melhoria de qualidade de vida dos mesmos.

Com a aplicação parcial dos questionários, pode se notar uma semelhança muito grande entre os bairros periféricos estudados, no município de Lins e Agudos, aos quais, em sua maioria a população demonstrava uma certa frustração por não verem as benfeitorias chegarem em seus bairros. Quando questionada sobre o conhecimento do OP, tanto no município de Lins quanto em Agudos, em ambos foi possível perceber um espanto, pois não tinham idéia do que se tratava. Nem sequer sabiam como reivindicar suas necessidades perante a governança.

Com tais resultados parciais, achou-se importante fazer entrevista com alguns dos participantes da reunião do OP, onde foi possível descobrir outra ferramenta administrativa utilizada no município de Lins. São reuniões mensais chamadas de CONSABES, que

funciona como intermediadora entre os líderes de associações de bairros e o próprio poder executivo do município, tais reuniões são abertas a toda a população, no entanto, somente algumas pessoas participam, muitas das vezes nem mesmos os presidentes de associações estão presentes. Através dessas reuniões é possível reivindicar e cobrar as obras pedidas, segundo o entrevistado, em sua maioria essas obras são executadas, de acordo com as prioridades de cada uma.

Diante de tais circunstâncias, tornou-se inviável a continuação de tal pesquisa comparativa entre esses dois municípios, visto que o OP da teoria, até aqui buscado não se fazia presente na administração do município de Lins, e sim outras ferramentas

administrativas, buscando-se então outro município, ao qual utiliza a ferramenta do OP como democracia direta na administração do município.

O município para o qual, levamos tal pesquisa foi o de São Carlos, preliminarmente, foi feita a entrevista com a pessoa responsável pelo OP no município, ao qual nos passou a necessidade de adaptação do OP que teve seu início em Porto Alegre, para as necessidades do município de São Carlos, para que o mesmo fosse tão eficaz quanto o OP de Porto Alegre, posteriormente iremos a campo, selecionando um bairro semelhante, ao Parque Pampulha no município de Agudos, no qual será possível aplicar tais questionários e as entrevistas com os moradores, do bairro selecionado.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. Orçamento Participativo: a população no controle das decisões públicas. Em: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre, Outubro 2000, pp.75-77.
- ANDRIOLI, Antônio I. O orçamento participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha. Revista Espaço Acadêmico. v.43, ano.4, dez. 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm>>. Acesso em: 24 set. 2006.
- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs). A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAIERLE, Sergio. Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Cidade/Democracia.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2007.
- BAHIA, Andréia. Orçamento Participativo: de bandeira a calcanhar-de-aquiles do PT. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/index.asp?secao=Destaques1&idjornal=88>>. Acesso em: 03 mar. 2008.
- BOVAIRD, Tony. Entrevista de governança internacional: Porto Alegre. 2004. Disponível em: <http://www.governanceinternational.org/english/inter-view13p.pdf#search=%22porto%20alegre%20Braizes%20do%20or%C3%A7amento%20participativo%22>>. Acesso em: 03 out. 2006.
- BRANDÃO, Elias. Orçamento participativo: avanços, limites, e desafios. Paraná: Massoni, 2003.
- CARVALHO, M. do C. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês. Experiências de Orçamento Participativo no Estado de São Paulo - 1997-2000. Disponível Em: <http://www.participacaopopular.org.br/FPPP/opinia_o_artigos_experiencias_op.html> Acesso em: 03 out. 2006.
- COLEMAN, James. Foundations of Social Theory. 3. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2000. p.300-320.
- DEMO, Pedro. Participação e Planejamento: Arranjo Preliminar. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.25, n.3, p.31-54, jul./set. 1991.
- DALLARI, D. A. Elementos de teoria geral do Estado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DUTRA, Olívio & BENEVIDES, Maria Victoria. Orçamento participativo e socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- FRANZESE, Cibele; PEDROTI, Paula Maciel. Limites e possibilidades do orçamento participativo: para além da retórica. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.39, n.2, p.207-231, mar./abr. 2005.
- MELLO, Leonardo. Participação popular na crise do Estado. Disponível em: <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/cidad54.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2008.
- PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/infocidade/default.php?p_secao=55>. Acesso em: 03 out. 2006.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- RIBEIRO, Francisco Carlos. Das coalizões advokatórias às colizões defensivas: Uma análise da forma de administração condicionada pela dimensão dos municípios. Revista de Estudos Universitários. Sorocaba, v.30, n.2, p.63-76, 2004.
- SEADE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Perfil Municipal. São Paulo: Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/>>. Acesso em: 26 set. 2006.
- SOUZA, Jessé. Patologias da modernidade: Um diálogo entre Habermas e Weber. São Paulo : Annablume, 1997.
- VAZZOLER, Márcia R. Cooperativismo em assentamento de reforma agrária: a sobrevivência de cooperativas do MST num contexto capitalista. Dissertação (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR, São Carlos, 2004.