

CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO - COMUDE DE PANAMBI: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização

APLICACIONES PROFESIONALES

Grupo de Trabalho N°07

Rosani Zachow
Mestranda, PPGA, UFSM
Prof. Dr. Milton Luiz Wittmann
PPGA, UFSM

RESUMO:

O presente artigo descreve e analisa os mecanismos da democracia direta como política pública promotora da cidadania, a partir da análise do processo de participação na Consulta Popular do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2011, em rodadas de participação no Conselho Municipal de Desenvolvimento do município de Panambi/RS, Brasil. Desde 1999 o Estado do Rio Grande do Sul vem implementando um processo de democracia participativa para à utilização, mesmo que pequena, de parte da destinação orçamentária estadual. Ao criar uma nova cultura de gestão dos recursos públicos, o Estado do Rio Grande do Sul forma uma nova geração que logrará uma melhor condição de vida resultante da participação ativa da sociedade civil na gestão do Estado.

Palavras-chave: Democracia Direta; Consulta Popular; Cidadania.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente no Brasil a gestão pública na formulação de Políticas Públicas, tanto sociais como econômicas, são caracterizadas por ações assistencialistas e caritativas, nas quais o Estado torna a assistência um instrumento para enfrentar estas questões, instituindo políticas que geram organismos responsáveis pela prestação de serviços destinados aos identificados como pobres, carentes, desamparados, tentando compensar as desigualdades sociais e, de outro lado, estimulava o acesso a mecanismos de crédito a alguns setores da economia para o desenvolvimento.

A Constituição de 1988 inscreveu a participação social, fruto de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram as décadas de 1970 e 1980, como instrumento de gestão pública redesenhando a forma do Estado se relacionar com a sociedade. Tal movimento induziu a criação de novos espaços de discussões e proposições, proporcionando o desenvolvimento de novas formas de democracia.

Segundo Gohn (2001, p.13):

“[...] o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e á cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.”

Segundo a mesma autora existem diversas formas de se entender a participação na gestão pública tais como: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática. Na forma democrática, da qual trataremos, a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil quanto nas instituições políticas. Nesta concepção a participação articula-se com o tema da cidadania e gestão pública. A sociedade divide a responsabilidade da construção coletiva; é o encontro de cidadãos livres discutindo e decidindo sobre políticas públicas.

Lidar cotidianamente em fóruns de exercício da democracia participativa nos leva a refletir sobre como estas instâncias contribuem e influenciam na gestão pública. O tema tratará da questão da democracia participativa como instrumento de construção da cidadania, fruto da experiência em várias áreas de atuação na Administração Pública do Município e foi estimulado no ano de 2009 quando assumimos a Presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento de Panambi (COMUDE) e também, assumimos a 2ª Vice-Presidência do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial do RS (COREDE-NORC).

Com o intuito de contribuir para o debate sobre a construção da cidadania a partir de processos participativos, este artigo traz reflexões sobre a experiência de gestão participativa do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul através do processo ocorrido no ano de 2011, no qual se procura analisar se tal iniciativa assegura efetivamente a participação da sociedade na decisão sobre os recursos públicos estaduais a serem aplicados no município de Panambi e na região de abrangência do COREDE NORC.

O texto apresenta, inicialmente, o contexto do surgimento dos novos parâmetros da gestão pública onde a participação popular direta ganha destaque na construção das políticas públicas, o marco legal e objetivo dos COREDES e do COMUDE. Apresenta-se a seguir o processo de realização da Consulta Popular Cidadã de 2011 e, na última parte, expõem-se as reflexões no que diz respeito às potencialidades e limites deste processo de construção da cidadania.

2. PARTICIPAÇÃO, CONSELHOS E CIDADANIA

A emergência dos conselhos, como uma das formas de expansão do controle da sociedade civil sobre a gestão pública, é latente na contemporaneidade. Entretanto, este viés que atualmente possibilita a participação democrática da população, fundamentalmente na gestão das políticas públicas, não é novo.

Duas questões se apresentam para analisarmos participação e cidadania: conselhos como esferas públicas democráticas e como elementos fundadores de um novo padrão da relação entre Estado e Sociedade.

Conforme Beghinin e outros (2005, p.375):

“[...] a participação social teria, pois, papel relevante tanto no que diz respeito à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais. A consolidação desta participação, na última década, efetuiu-se principalmente por meio dos diversos formatos de conselhos e dos diferentes mecanismos de parceria colocados em prática nas políticas sociais. A constituição de conselhos e parcerias no interior destas políticas responde a impulsos diversos que atuaram sobre sua criação e desenvolvimento. Os conselhos emergem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais. As parcerias, por sua vez, inspiram-se em uma demanda de reorganização da intervenção do Estado no campo social, em busca de maior igualdade, equidade ou eficiência.”

Ressalta-se, que o próprio conceito de controle social, possui extensas raízes históricas. Antigamente controle social era entendido como o controle do Estado sobre a sociedade, onde o alvo era o indivíduo. O objetivo era enquadrar os indivíduos em padrões de comportamento culturalmente estabelecidos, limitando o agir individual. Atualmente houve uma inversão desta concepção, ou seja, o controle social passa a ter como foco “as diferentes estruturas de poder com o objetivo de assegurar os direitos coletivos e individuais [...] Constitui-se em mecanismo de vigilância de agentes e instituições políticas que atuam nas estruturas de poder” (Silva, 2001.p. 114).

O termo e a forma 'conselho' não são novos na história, as práticas mais famosas são: a Comuna de Paris, os Conselhos dos Sovietes Russos, os Conselhos de Fábricas Italianos, alguns Conselhos na Alemanha na década de 1920 e na Espanha nos anos 1930. No pós II Guerra os casos mais conhecidos de conselhos operários e populares são os da Hungria, Polônia e Iugoslávia. Há, também, outra vertente histórica de participação de indivíduos através de conselhos que ocorreu, principalmente, nos Estados Unidos: “São conselhos de cidadãos empenhados na defesa de seus direitos individuais e coletivos, e em combater os valores considerados perniciosos para a coletividade” (Gohn, 2001, p.66).

Destaca-se que o processo de descentralização e o debate sobre a partilha de poder e a quebra da verticalidade não é novo. Apenas é retomado com a redemocratização iniciada na década de 1980, a partir da discussão mais ampla sobre a própria dimensão do Estado brasileiro e suas características de morosidade e lentidão no trato da administração pública (Arretche, 2002).

Como assinala Ieno (1994, p.41):

“[...] a discussão da autonomia municipal remete-nos ao início do período republicano em que as relações entre Estado e poder local, refletindo as características da colonização brasileira, fundamentam-se no compromisso baseado na troca de favores e no mútuo interesse pelo eleitorado.”

Assim, na história brasileira observam-se momentos em que a centralização e a descentralização alternam-se, conformando por vezes um Estado mais autoritário ou, contrariamente, um Estado mais flexível.

As reformas administrativas gerenciais implementadas por diferentes Estados no mundo tem tido como objetivo assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficiência e da efetividade da administração pública (Bresser-Pereira, 2003; Spink, 1998; Moore, 2002).

Conforme Bresser-Pereira (1996, p. 7-8):

“[...] na medida em que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república; que a reforma do Estado ganhava uma nova prioridade; que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – tinham de mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta; e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial.”

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, esse modelo foi introduzido na administração pública brasileira durante a reforma administrativa a partir de 1995, no qual a cultura do controle social no Brasil surge junto com a reforma gerencial do Estado brasileiro. Busca substituir uma administração burocrática autorreferente e ineficiente por uma administração pública gerencial voltada para o cidadão e para a obtenção de resultados nas políticas públicas. Tendo como objetivo “construir um Estado que

responda às necessidades de seus cidadãos; [...] onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas” (Bresser-Pereira, 2003, p. 36).

A relação entre o Estado e a sociedade torna-se mais democrática e transparente, que segundo Matias-Pereira (2002, p.7):

“[...] a questão da transparência das ações governamentais surge como uma prática indispensável para o fortalecimento da democracia, bem como de legitimação do esforço de modernização da administração pública, especialmente nas questões que envolvem os resultados e a responsabilidade dos funcionários.”

Conforme Teixeira (2001) entende-se a participação cidadã como um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento ocorre, por um lado, mediante a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, pela criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores envolvidos no processo.

Gohn (2001) diz que entre as diversas formas de se entender a participação está: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática.

Na concepção democrática a participação tem por objetivo fortalecer a sociedade civil para a construção de uma nova realidade social, é um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil quanto nas instituições políticas. A participação tem um caráter plural, não são indivíduos isolados ou membros de uma classe social, ou seja, os indivíduos são considerados cidadãos onde a participação articula-se com o tema da cidadania. A sociedade divide a responsabilidade da construção coletiva constituindo-se no encontro de cidadãos livres discutindo e decidindo sobre a coletividade.

Turner (1993, p.2) qualifica a “dimensão prática” da cidadania como:

“[...] conjunto de práticas (jurídicas, políticas, econômicas e culturais) que define uma pessoa como um membro competente da sociedade, e que conseqüentemente molda o fluxo de recursos para pessoas e grupos sociais.”

Apesar da discussão teórica sobre as modalidades de participação, Teixeira (2001, p.27) entende que:

“[...] as várias formas estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura e os atores envolvidos. [...] independente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas.”

Assim a conjuntura política e os atores envolvidos vão determinar qual modalidade se apresentará com maior ou menor intensidade. Independente de uma ou outra forma, participar significa integrar um processo de ações e atuar em prol da sua coletividade, mas a forma de atuação será determinada pela modalidade preponderante na relação Estado, sociedade civil e mercado.

3. CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO

Desde 1998 o Estado do Rio Grande do Sul vem utilizando um processo de democracia participativa no que diz respeito à utilização, mesmo que pequena, de parte da destinação orçamentária estadual. Nasceu com o nome de Consulta Popular, depois Orçamento Participativo e hoje se chama Participação Popular e Cidadã, como importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata os projetos que acha prioritário para a sua cidade e região e defina os destinos dos recursos, elencando prioridades e, desta forma, criando uma nova cultura de gestão pública.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) existem no Rio Grande do Sul por força da Lei Estadual 10.283/94 com os seguintes objetivos:

- I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- II - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública;
- III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado;
- IV - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado;
- V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho;
- VI - intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional;
- VII - difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria.

A partir da criação dos COREDES se deu a criação e organização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDE). A Lei Estadual 11.451, de 2000, criou os COMUDES, compostos de forma paritária por representantes do Poder Público Municipal, da sociedade civil e entidades civis organizadas e legalmente constituídas no respectivo Município.

Como nos lembra Allebrandt (2002, p. 15) ao discorrer sobre os conselhos municipais como indutores de políticas públicas:

“[...] aparecem, neste contexto, as questões das relações intergovernamentais, da autonomia dos municípios, da descentralização, da participação, da cidadania ativa, da governabilidade e da governança na gestão pública, todas de fundamental importância para qualificarmos o processo de formulação e implementação de políticas públicas.”

No ano 1998 foi criada a Consulta Popular, através da Lei nº 11.179, a qual determina que o Poder Executivo promova, anualmente, uma consulta direta à população visando destinar parcela do Orçamento do estadual para os investimentos de interesse regional e municipal, a ser incluída na Proposta Orçamentária do seguinte. A lei foi regulamentada pelo Decreto 38610 de 26/06/98 (a Lei e o Decreto receberam alterações posteriores). Nesse mesmo ano foi realizada a primeira Consulta Popular.

A administração estadual o período de 1999/2002 optou por implantar a sua experiência de Orçamento Participativo trazida de sua administração do município de Porto Alegre. Recorreu à justiça e questionou a constitucionalidade da lei que criou a Consulta Popular perante o Supremo Tribunal Federal. Vencida a dificuldade inicial de articulação com os COREDES o governo estadual conseguiu uma compatibilização entre os princípios do Orçamento Participativo e o papel dos COREDES editando o Decreto 40.349/2000, que estabeleceu a divisão territorial dos COREDES como base para as estruturas administrativas regionais dos órgãos do Poder Executivo (Coelho, 2010).

A Consulta Popular de 1998 foi retomada e reformulada na gestão estadual de 2003/06. Visando compatibilizar aspectos do processo de mobilização do Orçamento Participativo e da Consulta Popular

foram adicionadas ao processo de consulta às assembleias de debates e mantida a deliberação final por voto secreto e universal em urna ou eletrônico com data única em todo o Estado.

Tanto nessa gestão quanto na anterior tivemos uma importante mobilização por parte da estrutura estatal e da população, porém a falta de execução orçamentária das demandas aprovadas gerou um relevante passivo pela falta da efetiva liberação dos recursos.

Na Gestão 2007/2010 o passivo das obras e investimentos não realizados foram negociadas com os COREDES. Houve uma gradual liberação de recursos dos anos anteriores e a Consulta Popular foi realizada anualmente na qual novas prioridades foram elencadas. A cada exercício orçamentário reservaram-se recursos tanto para atender parte das demandas anteriores como para prioridades apontadas na consulta do ano anterior para o orçamento fiscal do exercício.

No atual governo 2011/14, passou a chamar-se Participação Popular e Cidadã inserida dentro do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, construído pela gestão do Governo do Estado e tem como objetivo integrar e modernizar as iniciativas de aprofundamento da democracia nas decisões da administração pública. O sistema é formado por quatro instâncias: Decisões Orçamentárias, Controle Social, Diálogos Sociais e Participação Digital. Ele integra as ações do governo junto à participação da sociedade civil, através dos COREDES, COMUDES e Conselhos Setoriais de Direitos. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) perpassam todas as dimensões econômicas, políticas e sociais. A organização do Sistema e suas atribuições foram normatizadas através do decreto 49.765/2012.

Apesar desta vontade do atual governo persistem algumas dificuldades e ritmos diferentes de atendimento das demandas votadas na Consulta Popular e Cidadã nas diversas áreas da administração.

4. O COMUDE DE PANAMBI

O município de Panambi localiza-se no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) na região do planalto rio-grandense, região caracterizada pelos campos serranos, no entroncamento das rodovias BR-285 e BR-158 (Anexo 1). Conhecida como Cidade das Máquinas, ostenta o título de 3º Polo Metalmeccânico do Estado devido ao seu diversificado parque industrial – o qual se deve à presença de ferrarias, serrarias e oficinas artesanais e de infraestrutura (energia elétrica, telefone e trem) desde o início da colonização. Destacam-se entre as empresas do setor metalmeccânico a KEPLER WEBER, SAUR, BRUNING TECNOMETAL, TROMINK, GRUPO FOCKINK E METALÚRGICA FAULHABER.

O COMUDE de Panambi tem sua estrutura atual dada pela Lei Municipal Nº 2.201/2003 e tem como objetivo a promoção do desenvolvimento local, harmônico e sustentado, através da integração das ações do poder público com as organizações privadas, as entidades da sociedade civil organizada e os cidadãos, visando à melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição harmônica e equilibrada da economia e a preservação do meio ambiente.

E apresenta como atribuições:

- I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade local, organizados ou não, na discussão dos problemas e na identificação das potencialidades, bem como na definição de políticas públicas de investimentos e ações que visem o desenvolvimento econômico e social do município;
- II – organizar e realizar, as audiências publicas necessárias, em que a sociedade local discutirá e elegerá as prioridades municipais;
- III - elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Municipal;

IV - promover e fortalecer a participação da sociedade civil buscando a sua integração regional; V – realizar a interface com as atividades do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial – CRD NORC buscando articulação com o Estado;

VI - constituir instância de discussão e formulação de propostas para servirem como subsídios à elaboração dos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos municipal e estadual, bem como articular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento;

VII - acompanhar e fiscalizar a execução das ações ou investimentos escolhidos no COMUDE e incluídos nos orçamentos, municipal ou estadual.

O CUMUDE de Panambi esta inserido na Região do COREDE-NORC (Anexo 2). O município de Panambi vem a cada ano superando o número de votantes na Consulta Popular para escolher as prioridades na região do COREDE-NORC, pois historicamente o interesse da comunidade panambiense restava não incluído na cédula regional, o que levava a população ter uma grande descrença do processo de consulta popular, bem como dos entes políticos diretamente envolvidos no movimento.

5. PROCESSO DA CONSULTA PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DE 2011

Uma pesquisa é sempre, de alguma forma, um relato realizado por um sujeito cujo olhar vasculha o horizonte desvelando tons e cores, muitas vezes já visitados, e trazendo a tona novas formas e temas para reflexão. A presente pesquisa será desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa durante os meses de junho a agosto de 2011. O método utilizado foi a Pesquisa Participante com o envolvimento do sujeito-objeto, pois o pesquisador está sempre mergulhado em realidades históricas nunca estáticas e nem uniformes. Nesta abordagem o pesquisador reconhece que esta sempre “situado” e a produção do conhecimento, através da reflexão sobre a prática, dependerá sempre do lugar que ele ocupa no campo da pesquisa (Brandão, 1988; 2003; 2006).

Com a troca do governo estadual em 2011 a Consulta Popular muda alguns itens, iniciando pelo nome que agora passa a ser Consulta Popular e Cidadã, e também os itens elegíveis, que não são mais “objetos” pré-definidos, passando a ser projetos, e nas etapas anteriores já foram selecionados 20 Temas de Projetos contemplando 10 áreas distintas que irão compor a cédula eleitoral, contemplando as áreas de: Agricultura, Desenvolvimento Rural, Educação, Economia Solidaria, Habitação e Saneamento, Meio Ambiente, Micro e Pequenas Empresas, Políticas para Mulheres, Segurança Pública, Saúde, Trabalho e Desenvolvimento Social. Em cada voto é possível escolher quatro projetos de sua preferência.

O processo de inclusão da Participação Popular e Cidadã no Orçamento Estadual 2012 foi composto por cinco etapas, sendo a votação das prioridades a quarta delas. Os vinte projetos que incluídos na cédula de votação foram elencados durante a terceira etapa do processo - o Fórum Regional da Participação Popular e Cidadã do COREDE-NORC -, com a participação dos delegados eleitos em cada município.

Na primeira etapa foram realizadas vinte e oito audiências públicas, uma em cada região dos COREDES, iniciando formalmente o processo de Participação Popular e Cidadã. No COREDE-NORC, a audiência pública contou com cerca de trezentos participantes dos onze municípios que o compõe (Anexo 2).

Na segunda etapa, foram realizadas as assembleias municipais. Na região Noroeste Colonial foram realizadas onze assembleias, com um total de 1.097 participantes, elegendo vinte e seis delegados para participar do Fórum Regional da Participação Cidadã, juntamente com o colegiado do COREDE-NORC. Cada assembleia municipal indicou até dez projetos, que foram debatidos no fórum

regional (terceira etapa) e escolhidos os vinte que compuseram a cédula de votação. Dos vinte e seis delegados da do Fórum Regional o COMUDE de Panambi elegeu cinco representantes em sua assembleia realizada em 06/08/2011, que contou com a presença do Prefeito Municipal. O baixo número de delegados escolhidos se deu pelo não atendimento até aquela data da execução dos pleitos votados em 2010 para serem executados em 2011 – especialmente o caminhão para o Corpo de Bombeiros, que só veio a ser entregue em julho de 2012.

Antes da realização da quarta etapa o Conselho Municipal de Desenvolvimento de Panambi, realizou no dia 03/08/2011 uma reunião com lideranças da comunidade onde foram elencadas sete prioridades locais para serem sugeridas aos eleitores na votação do processo de Participação Popular e Cidadã do Orçamento Estadual 2012, que aconteceu dia 10/08/2011 em todo o Estado.

Na reunião foi apresentado o funcionamento do ciclo orçamentário estadual e foram destacados os projetos “Educação – ampliação e qualificação de infraestrutura física das escolas de educação básica”; “Segurança – aquisição de veículos e equipamentos de proteção”, “Trabalho e desenvolvimento social – capacitação de trabalhadores”; “Política para as mulheres – construção do Centro de Referência”; “Desenvolvimento rural – fomento, abastecimento e apoio à agricultura familiar”; “Saúde – hospital regional Bom Pastor”; e “Saúde – rede de atenção à saúde”.

Na quarta etapa dia 10/08/2011 realizou-se a votação de prioridades, com a finalidade de escolher os projetos que farão parte do Orçamento do Estado de 2012 (Anexo 3). A votação realizou-se através de voto secreto em urna ou mediante meio eletrônico (internet), estando habilitados a votar apenas os eleitores com domicílio eleitoral na região geográfica do COREDE-NORC. Nas urnas a votação ocorreu das 9h às 21h e pela internet a votação ocorreu das 8h às 24h.

Foram disponibilizadas urnas fixas e móveis na cidade de Panambi. Escolas da Rede Estadual, Municipal e Privada de Ensino em Panambi, disponibilizaram uma urna a comunidade algumas empresas, que já são parceiras há vários anos, disponibilizaram uma urna interna a seus colaboradores.

Na última etapa realizou-se o debate e validação do Orçamento Estadual 2012, no Fórum Estadual da Participação Popular e Cidadã que é constituído por representantes eleitos nos COREDES, pela Coordenação Estadual, pelo Fórum dos COREDES e pelo Governo.

Como ocorre a efetivação da elaboração e apresentação destes projetos? Todo recurso obtido para demandas municipais e que não pertencem à administração do executivo do Governo do Estado, passam necessariamente pela Prefeitura Municipal, é o Gestor Público que posteriormente deverá apresentar o projeto que será contemplado com o recurso votado pela População. Portanto tão importante quanto participar da consulta e chamar as pessoas a participar, e discutir os projetos apresentados é eleger os projetos que atendam a necessidade local e regional, e cobrar dos Gestores Públicos a efetiva execução do orçamento em que estes são incluídos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Superar a distorção da burocracia de estado que se impôs na gestão pública é o que se espera com a participação da população nos vários conselhos e colegiados de compartilhamento de poder criados a partir dos anos 80 em nosso país. Estes coletivos contribuem para promover mudanças nas práticas cotidianas dos serviços públicos ofertados fazendo com que a gestão pública possa inovar de maneira eficaz, eficiente e com efetividade para atender a população a quem deve servir.

Rompe-se com estes velhos modelos implantando sistemas de decisão compartilhada que amadureçam cada vez mais a cidadania e favoreçam a organização e a expressão da sociedade civil. Desta forma, num contexto de democracia participativa, as necessidades do cidadão são o ponto de partida das iniciativas do Estado, pois será somente tornando as organizações estatais mais permeáveis

a participação da sociedade civil - adquirindo capacidade de resposta para as mudanças constantes neste novo século - que eliminaremos a “esquizofrenia organizacional” do serviço público que vive em constante processo de auto referência (Souza, 2010).

Nossa investigação nos mostra que a experiência de gestão participativa da Participação Popular e Cidadã de estimular a partilha de poder entre Estado e sociedade apresenta limitações no que tange ao potencial do efetivo cumprimento do orçamento escolhido pela população. Como nos mostra o Anexo 3, até junho de 2013 as demandas para serem executadas em 2012, apesar de empenhadas e liquidadas não foram pagas, ou seja, não chegaram à população do município.

Desta forma o desenho institucional da consulta esta limitada a um caráter meramente deliberativo na medida em que não obriga o gestor a executar o que foi decidido. O processo busca a inserção da população no processo de discussão sobre o uso dos recursos públicos, porém não garante a obrigação do cumprimento de sua decisão. A falta de compromisso das gestões públicas no cumprimento das deliberações gera uma frustração e acarreta a diminuição da participação. Uma ferramenta que deveria estimular a cidadania acaba afastando a população.

A pesquisa também revelou a permanência de traços clientelistas nas negociações entre os participantes da assembleia municipal, haja vista que um grupo que queria a aprovação de um projeto para mulheres trouxe um grupo que se dispersou logo após a votação desse item. Tal fato precisa de tempo e amadurecimento de na conformação de um espaço público democrático vinculado ao processo decisório orçamentário.

Identificou-se, também, que atores da sociedade civil que atuaram nas assembleias vislumbraram no processo de discussão um canal legítimo para a colocação de suas demandas. Esta nova forma direta de expressar suas demandas, que prescinde de representantes, faz com que tal experiência influencia na construção da cidadania e empodera a população para que defenda seus direitos e posições frente ao Estado.

Em suma, os canais de participação popular são reais mecanismos estratégicos para a gestão democrática e para o controle sociedade sobre Estado. A funcionalidade destes espaços públicos participação deve ser aprimorada para garantir o direito da sociedade civil em participar da organização, da formulação, da fiscalização e do acompanhamento das políticas públicas.

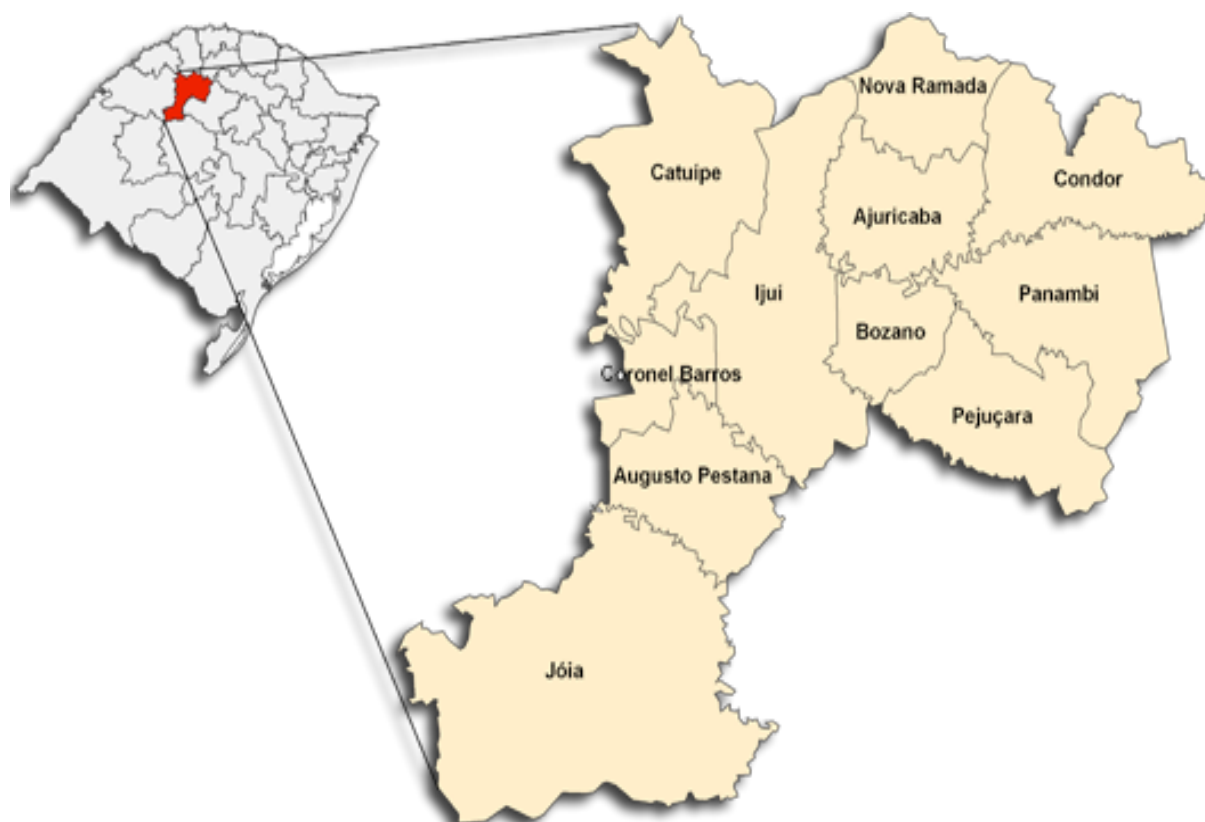
BIBLIOGRAFIA

- Allebrandt, S.L., (2002). A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas. Ijuí: Ed. Unijuí.
- Arretche, M. (2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Edu. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, 25-48. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em 30 maio de 2013.
- Beghinin, N., Silva, F.B. & Jaccoud, L., (2005). **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONSELHOS E PARCERIAS**. In *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo / Luciana Jaccoud, organizadora ; Frederico Barbosa da Silva ... [et al.]. – Brasília : IPEA.*
- Brandão, C. R. (Org.), (1988). *Pesquisa Participante*. 7ª ed. São Paulo: Brasiliense.
- Brandão, C.R (2003). *A pergunta a várias mãos: a experiência da pesquisa no trabalho do educador*. São Paulo: Cortez,. (Série Saber com o outro, 1).
- Brandão, C. R. & Streck, D.R. (Orgs), (2006). *Pesquisa Participante. O saber da Partilha*. Aparecida, SP: Idéias e Letra.
- Bresser-Pereira, L. C., (1996). *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para*

- um novo Estado. Texto para Discussão n.º 9. Brasília : MARE/ENAP, 1996.
- Bresser-Pereira, L. C., Spink, P., (orgs.), (2003). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro : Editora FGV.
- Coelho, J.G.L., (2010). COREDEs, regionalização e participação popular. In Coelho, J.G. L., Frizzo, P.A., Marcondes, V.,(ORG). PRÓ-RS IV – propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul, no período 2011 – 2014. Porto Alegre.
- Gohn, M.G. (2001). Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez.
- Ieno, G.M.L. (1994). Municipalização da saúde em Caaporã: a construção de uma autonomia? 1994. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.
- Matias-Pereira, J. (2002). Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044105.pdf>>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.
- Moore, M.H. (2002). Criando valor público: gestão estratégica no governo. Brasília : ENAP.
- Silva, S.F. (2001). Municipalização da saúde e poder local: sujeito, atores e políticas. São Paulo: HUCITEC.
- Sousa, J.L. & Paiva Jr, F.G.(fev. 2010). Os Novos Tempos e a Administração Pública: As Amarras da Racionalidade Instrumental e da Regulação Social. Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. I, n. 1, 99-118. Disponível em <http://www.mpanerevista.kinghost.net/ojs-2.2.4/index.php?journal=gppd&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=6&path%5B%5D=33>. Acesso em 20 de outubro de 2011.
- Spink, P. (1998). Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, L.C. & Spink, P. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro : Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- Teixeira, E. C. (2001) O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez.
- Turner, B. (1993) Contemporary Problems in the Theory of Citizenship. pp. 1–18 in Bryan Turner, Citizenship and Social Theory. New York: SAGE.

ANEXOS

ANEXO 1 MAPA DE LOCALIZAÇÃO PANAMBI - RS



Fonte: <http://www.coredenorc.org.br>

ANEXO 3
DEMANDAS CONSULTA POPULAR E CIDADÃ PANAMBI 2011



Consulta de Demandas

Critério de pesquisa: município = PANAMBI

Avaliações

DEMANDA ORIGEM	DEMANDA NOME	FUNÇÃO	ANO	DOTAÇÃO INICIAL	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
Votação de demandas							
Demanda votada - 2011							
	Aquisicao de equipamentos para agroindústria familiar	Agricultura	2012	63.905,00	63.905,00	63.905,00	0,00
	Construção de um centro de referência-panambi	Direitos da cidadania	2012	146.548,26	146.548,26	146.548,26	0,00
	Equipamento autônomo de proteção respiratória - bombeiros - panambi	Seguranca publica	2012	8.000,00	0,00	0,00	0,00
	Fomento, abastecimento e apoio a agricultura familiar - arranjo produtivo do leite	Agricultura	2012	63.905,00	0,00	0,00	0,00
	Kit protecao i - bm (noroeste e colonial)	Seguranca publica	2012	0,00	0,00	25.192,45	0,00
	Máquinas, equipamentos e insumos ao setor lácteo (panambi)	Agricultura	2012	0,00	52.300,00	52.300,00	0,00
	Materiais, equipam, acervo p/biblioteca, lab ciências, info-eee básica poncho verde	Educacao	2012	45.000,00	45.000,00	45.000,00	0,00
	Materiais, equipam, acervo p/biblioteca, lab ciências, info-eee hermann faulhaber	Educacao	2012	15.000,00	15.000,00	15.000,00	0,00
	Materiais, equipam, acervo p/biblioteca, lab ciências, orquestra-eeem José de Anchieta	Educacao	2012	35.000,00	35.000,00	35.000,00	0,00
	Materiais, equipam, acervo p/biblioteca, lab ciências, orquestra-eeef Adolfo Kepler	Educacao	2012	30.000,00	30.000,00	30.000,00	0,00
	Materiais, equipam, acervo p/biblioteca, lab ciências, orquestra-eeef Pindorama	Educacao	2012	35.000,00	35.000,00	35.000,00	0,00
	Materiais, equipam, acervo p/biblioteca, lab ciências, orquestra-eeefs João Batista	Educacao	2012	5.800,00	5.800,00	5.800,00	0,00
	Materiais, equipam, acervo p/biblioteca, lab ciências, orquestra-eeem Paulo Freire	Educacao	2012	35.000,00	35.000,00	35.000,00	0,00
	Material e equipamentos para adequação das UBS - panambi	Saude	2012	66.377,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: <http://www.portaldaparticipacao.rs.gov.br/consulta-de-demandas>