

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

João Ramão Nunes da Silva

**AS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS E UMA AGENDA ACERCA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O BAIRRO DO PASSO – SÃO BORJA/RS**

**São Borja
2017**

João Ramão Nunes da Silva

**AS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS E UMA AGENDA ACERCA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O BAIRRO DO PASSO – SÃO BORJA/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Ciências
Sociais – Ciência Política da Universidade
Federal do Pampa, Campus São Borja,
como requisito parcial para obtenção do
Título de Bacharel em Ciências Sociais –
Ciência Política.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Lisianne Sabedra
Ceolin

**São Borja
2017**

João Ramão Nunes da Silva

**AS LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS E UMA AGENDA ACERCA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O BAIRRO DO PASSO – SÃO BORJA/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Ciências
Sociais – Ciência Política da Universidade
Federal do Pampa, Campus São Borja,
como requisito parcial para obtenção do
Título de Bacharel em Ciências Sociais –
Ciência Política.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 06/12/2017.

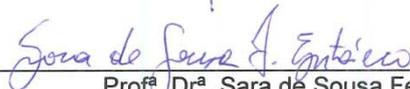
Banca examinadora:



Prof.^a Dr.^a Lisianne Sabedra Ceolin
Orientador
UNIPAMPA



Prof.^a Dr.^a Angela Quintanilha Gomes
UNIPAMPA



Prof.^a Dr.^a Sara de Sousa Fernandes Eptácio
UNIPAMPA

“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina”.

Cora Coralina

RESUMO

Este trabalho aborda o assunto sobre as associações de moradores do bairro do passo em São Borja, e o papel dos dirigentes na formação de agenda de políticas públicas. Destacando a importância da participação popular nas reuniões das entidades para reivindicar as demandas da comunidade. O objetivo geral desse trabalho é analisar de que forma os líderes de associações de moradores influenciam na formulação de agenda políticas públicas para o bairro do Passo. E tem como objetivos específicos: Identificar arenas de participação popular e lideranças comunitárias no bairro do Passo. Avaliar a percepção dos líderes das associações acerca dos problemas do bairro do Passo. Compreender a expectativa das lideranças comunitárias em relação à formação de agenda de políticas públicas municipais. Foi usada a metodologia de pesquisa qualitativa exploratória, e na revisão de literatura, temas de políticas públicas e, aplicação de questionários na pesquisa de campo. Constatou-se que a maioria das associações encontra-se com as documentações desatualizadas. Considera-se a reivindicação dos presidentes das entidades por uma maior participação dos Poderes Legislativo e executivo nos encontros mensais das associações.

Palavras-Chave: Políticas públicas, Agenda de Políticas Públicas, Associações de Moradores, Participação Popular, Poder Público.

ABSTRAC

This paper deals with the subject of the residents' associations of the neighborhood of the step in São Borja, and the role of the leaders in the formation of public policy agenda. Highlighting the importance of popular participation in the meetings of the entities to claim the demands of the community. The general objective of this paper is to analyze how leaders of neighborhood associations influence the formulation of public policy agenda for the neighborhood of Step. And its specific objectives are: Identify arenas of popular participation and community leaderships in the neighborhood of Step. To evaluate the perception of the leaders of the associations about the problems of the neighborhood of Step. Understand the expectations of community leaders regarding the formation of a municipal public policy agenda. The methodology of exploratory qualitative research, literature review, public policy issues and the application of questionnaires in field research were used. It was found that most of the associations are with the documentation outdated. It is considered the claim of the presidents of the entities for a greater participation of the Legislative and Executive Powers in the monthly meetings of the associations.

Keywords: Public policies, Public Policy Agenda, Resident Associations, Popular Participation, Public Power.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. POLITICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: possibilidades e relevância da presença da sociedade civil na agenda pública.....	11
2.1 Concepções acerca das políticas públicas: origens e aspectos conceituais...	11
2.1.1 Característica de políticas públicas.....	24
2.1.2 Tipos de políticas públicas.....	25
2.1.3 Ciclos de políticas públicas.....	26
2.1.4 Formulação de políticas públicas.....	27
2.1.5 Formação de agenda.....	29
2.1.6 Demandas de políticas públicas.....	29
2.1.7 Tomada de decisão.....	30
2.1.8 Implementação de política pública.....	31
2.2 A participação popular nas variadas etapas de políticas públicas.....	32
3. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BAIRRO DO PASSO – SÃO BORJA/RS.....	41
3.1 Breve panorama acerca do Bairro do Passo.....	41
3.2 Entidades de representação popular e formas de atuação junto ao Poder Público.....	42
3.3 O olhar do Poder Público acerca do papel das associações nas políticas públicas.....	51
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	59
APÊNDICES.....	61

1 INTRODUÇÃO

O tema desse trabalho refere-se às lideranças comunitárias e suas respectivas influências nas formações de agendas de políticas públicas das associações do bairro do Passo em São Borja. O assunto a ser desenvolvido abrange a área de políticas públicas em termos gerais, caracterizando-se por envolver a sociedade nas demandas por soluções dos problemas.

Políticas públicas envolvem um espaço muito amplo e, podem ser definidas como polissêmica, devido a explicar uma variedade de significados dentro de uma mesma palavra. A política pública nascida nos Estados Unidos da América (EUA) diferencia-se da política pública europeia. Enquanto os EUA priorizam a análise sobre o comportamento dos governos, a política pública europeia focaliza mais na explicação teórica da função do Estado.

A área de políticas públicas contou com quatro importantes nomes na base de sua fundação: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUSA, 2006). E constitui-se de várias etapas em toda a sua extensão, as quais são: características de políticas públicas, tipos de políticas públicas, ciclos de políticas públicas, formulação de políticas públicas, formação de agenda, processo de tomada de decisão e implementação de política pública.

Começamos destacando as características, que têm a função de estabelecer regras para executar os direitos que se encontram entre as leis de um país.

Quanto ao tipo, existem diversos exemplos de políticas públicas, que se caracterizam por ter situações favoráveis e desfavoráveis, e que a concorrência em torno de sua posição percorrem diferentes locais.

Referente ao ciclo, este estudo analisa a política pública como um período deliberativo, composto por várias etapas, formando um sistema ativo de aprendizado.

Já a respeito da formulação de políticas públicas, podemos notar que são entendidas por meio de uma série de assuntos resolvidos por agentes políticos que agem em âmbitos formais ou informais.

As demandas de políticas públicas envolvem por sua vez um conjunto de divergências, tornando-se dessa maneira motivo de contradições públicas, envolvendo uma categoria de agentes sociais no procedimento de sua construção.

Na formação de agenda os agentes políticos reúnem esforços para colocar suas demandas na lista de prioridade do governo, com o propósito de alcançar méritos nas decisões políticas.

O processo de tomada de decisão está sob responsabilidade do governo que pode estabelecer prioridades, alvos e propósitos a serem atingidos, o que implica no processo de implementação da política pública, a qual se constitui pela sequência da disputa política através de várias arenas distintas. Corrigida até aqui.

Indicados, superficialmente, os conceitos acima sobre políticas públicas, constatamos que a democracia é uma das primeiras palavras que nos vêm na lembrança quando dialogamos sobre participação popular. Dessa forma torna-se inviável falarmos de participação popular sem praticar a democracia, pois é através da participação democrática que a população faz valer seus direitos garantidos pela Constituição Federal.

Antecedendo a pesquisa de campo, faremos um breve relato do bairro do Passo, o qual é considerado o mais populoso da cidade de São Borja, e abriga em suas dimensões geográficas várias vilas e associações de moradores.

Este trabalho delimita-se a entrevistar cinco dos dez presidentes de associações de moradores existentes no bairro do Passo em São Borja/RS. A entrevista refere-se à formação de agenda de políticas públicas nas associações de bairros, e a influência que os líderes comunitários possuem sobre a formação das mesmas. Fazem parte das entrevistas as seguintes entidades: Associação de moradores da Vila Progresso, Associação de moradores do bairro do Passo, Associação de moradores do Porto do Angico, Associação de moradores da Vila Alfredo Arno Andres e Associação de moradores da Vila Arneldo Matter.

Busca-se como objetivo geral: analisar de que forma os líderes de associações de moradores influenciam na formulação de agenda políticas públicas para o bairro do Passo. Como objetivos específicos, podem ser citados os seguintes: identificar arenas de participação popular e lideranças comunitárias no bairro do Passo, avaliar a percepção dos líderes das associações acerca dos problemas do bairro do Passo, compreender a expectativa das lideranças comunitárias em relação à formação de agenda de políticas públicas municipais

Consideramos a escolha do Bairro do Passo para a realização de pesquisa de campo desse trabalho por se tratar de um dos bairros mais populosos de São Borja, e por ter em sua abrangência a localização de dez associações de moradores.

O expressivo número de moradores desse bairro nos chamou a atenção, e por este motivo, decidimos realizar um trabalho de conscientização sobre a importância da participação popular nas reuniões de suas entidades.

Trabalhando com o propósito de esclarecer para a comunidade os conceitos básicos de políticas públicas e, tornar os cidadãos conscientes de que, os debates realizados através das associações podem implicar em melhorias nas áreas de infraestrutura, saúde, educação e até mesmo em futuros projetos que venham a gerar renda para os moradores das vilas e bairros de São Borja. Além de estimular a participação democrática nas decisões dos problemas enfrentados pela comunidade.

Quanto à metodologia, usamos a pesquisa qualitativa exploratória, na revisão de literatura foram utilizados livros e artigos referentes ao tema de políticas públicas, participação popular e associações de moradores.

E na pesquisa de campo foram aplicados questionários com os presidentes de associações e com o Poder Público (Prefeitura Municipal).

Este trabalho está dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo trata de conceitos gerais acerca das políticas públicas, bem como da participação popular nos diferentes processos de políticas públicas.

O segundo capítulo aborda a participação popular na formação de agenda de políticas públicas nas associações de moradores do Bairro do Passo em São Borja/RS, traz um breve comentário sobre o mesmo bairro e apresentando a análise das entrevistas com os presidentes das entidades e o Poder Público local.

Verificou-se que grande parte das associações encontra-se com a documentação desatualizada, e que alguns presidentes cederam as instalações das entidades para a realização de cultos evangélicos, como condição de manter conservado o prédio e em dia as contas de água e luz.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR: possibilidades e relevância da presença da sociedade civil na agenda pública

Este capítulo aborda na primeira parte os conceitos básicos de políticas públicas nas suas respectivas fases. Nele serão vistos assuntos referentes à concepção de políticas públicas, suas características e tipos, formulação, demandas, ciclos e formação de agenda.

Na segunda parte destaca-se a importância das ações populares nas associações de moradores bem como a consolidação dos movimentos sociais através da participação democrática, com especial atenção para, as relevantes etapas percorridas no processo de formação da participação comunitária democrática.

2.1 Concepções acerca das políticas públicas: origens e aspectos conceituais

Antes de esclarecer alguns dos vários conceitos de políticas públicas, faz-se necessário conhecer sua origem. Isso é essencial para que tenhamos uma objetiva compreensão do assunto que está sendo abordado. A política pública nasceu nos Estados Unidos com a finalidade de modificar o paradigma instituído pela história da Europa:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos (SOUZA, 2006, pp. 21 - 22).

Na Europa a política pública surgiu com o propósito de trabalhar mais na área formal, explicando através da teoria, o desempenho do Estado e suas instituições, considerando que o governo foi uma das principais instituições do Estado responsável por gerar política pública na comunidade europeia. Já nos Estados Unidos, a política pública estava mais voltada para a área acadêmica, sem levar em consideração a teoria na função do Estado, focando dessa forma, mais especificamente no exame comportamental do governo.

Destacam-se quatro importantes nomes como criadores da política pública nos Estados Unidos. Segundo Souza (2006, p. 23) “considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes ‘pais’ fundadores: H. Laswell, H.

Simon, C. Lindblom e D. Easton”. Tais autores tem diferentes posições sobre o tema:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesses e governo (LASWELL, 1936 apud SOUSA, 2006, p. 23).

Através da concepção de Simon (1957), teve início o período da racionalidade limitada dos tomadores de decisões:

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjuntos de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios (SIMON, 1957, apud SOUSA, 2006, p. 23. - 24).

A noção de Lindblom (1959; 1979) foi argumentar a valorização da racionalidade de Laswell e Simon:

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (LINDBLUM 1959; 1979, apud SOUSA, 2006, p. 24).

Em seu conhecimento Easton (1965) prestou sua colaboração ao esclarecer o conceito de política pública:

Easton (1965) contribui para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (EASTON 1965, apud SOUSA, 2006, p. 24).

A palavra polissemia talvez seja a mais adequada para políticas públicas, por conter vários significados dentro de um mesmo termo. Vários autores buscam

conceitua-las, a exemplo de Teixeira: “Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações de atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Existem diversas interpretações sobre políticas públicas que destacam sua importância na solução das demandas da comunidade. Na concepção de Höfling, (2001, p. 38):

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

Sousa (2006, p. 25) enfatiza que “no entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos”. Mesmo havendo distintas interpretações, as noções de políticas públicas aderem a uma vista completa do assunto, considerando que o geral é mais relevante do que a adição das minorias e que pessoas, representações governamentais, influência, valores e interesses importam muito, apesar da discordância sobre o mérito referente a estas causas.

A política pública na esfera ampla e a política social na área individual são consideradas pluridisciplinares na análise do conceito e da teoria, e se concentram no esclarecimento da essência da política pública e nas suas ações (SOUSA, 2006). Dessa maneira a política pública na área da economia e sociologia tende a ser explicada de forma resumida pela teoria de modo geral. Os efeitos das políticas públicas nos âmbitos social e econômico demandam esclarecimento de relações das partes envolvidas. Esse é um motivo comum entre os cientistas que estudam diversas disciplinas, e colaboram para o desenvolvimento do trabalho de campo e teórico. Para Sousa (2006), políticas públicas podem ser sintetizadas como área de esclarecimento que procura simultaneamente pôr a gestão em atividade, e examinar esta atividade e, se preciso for sugerir alterações na maneira de agir. O início das produções de políticas públicas deu-se no período de experiência em que a democracia dos governos faz a transição dos seus objetivos e programas eleitorais em projetos e atividades que vão gerar solução ou alterações na esfera geral.

Devido à política pública ser uma área abrangente, que abriga várias interpretações ordenadas, ela acaba causando dupla diferença. Entre elas podemos destacar a primeira como campo de diversas matérias, ensinamentos e exemplos de análise. Na visão de Sousa (2006), além de ter seus meios legítimos de transmitir conhecimento e suas técnicas de avaliação, a política pública mesmo pertencendo ao âmbito de ciência política, porém não sendo cativa dela, pode ser analisada por outras disciplinas de destaque em áreas preliminares de política pública. Na segunda implicação, mesmo a política pública tendo valor abrangente, não está isenta da lógica dos métodos e da teoria, mas está disponível para diversas avaliações. De acordo com Sousa (2006), depois do processo de sua composição, as políticas públicas estão prontas para serem colocadas em prática conforme as demandas solicitadas, e encontram-se disponíveis para auxílio de trabalhos científicos. No exercício de suas atividades, passam a ser executadas, sendo subordinadas a processos contínuos e averiguações. Entre as várias concepções, política pode ter significado diferente de políticas públicas:

Deve ser levado em consideração que tanto a política como as políticas públicas estão relacionadas com o poder social. Mas enquanto a política é um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos (LAHERA, 2004 p.7, apud DIAS, MATOS, 2012, p.1).

No idioma inglês são usadas duas definições para esclarecer a palavra política: *politics* e *policy* (DIAS, 2008). O conceito de *politics* relata o grupo de relações que decidem a maioria das estratégias existentes no campo de atuação dos agentes para aperfeiçoar a produção e atingir determinados propósitos (DIAS, MATOS, 2006). Trata-se de política compreendida como edificação de acordos e disputa pelo poder. Nestas condições consideramos políticas como sendo representações sociais, privadas, de decisões familiares e ações comunitárias. A principal área da política é exercida como atividade de trabalho de parlamentares, que por meio de suas ações, procuram se destacar na área pública, submetendo-se dessa forma a ideologias partidárias e leis eleitorais na perspectiva de exercer o governo através de uma liderança influente.

Na visão de Dias e Matos (2012), *policy* é compreendida como atividade de governo, e estabelece ações sociais que se destinam a garantir, através da repressão física, fundamentado na lei, a integridade externa e a segurança interna

de uma determinada nação, assegurando as regras e disponibilizando as atividades que supram as carências da comunidade. Neste âmbito, a política é efetuada por um representante legítimo do governo, que procura executar o redirecionamento da insuficiência dos recursos sociais. Em tal situação, a política tende a ser qualificada em torno da área de sua representação, ou por meio de aperfeiçoamento dos estabelecimentos do governo responsável por sua realização. É necessário que no mínimo a sociedade seja beneficiada com políticas públicas básicas “Desse modo, podemos nos referir à política de educação, saúde, assistência social, agrícola, fiscal etc., ou seja, produtos de ações que tem efeitos no sistema político e social”. (DIAS; MATOS, 2012, p. 2).

No idioma português, tem unicamente uma maneira de se dirigir ao conjunto total dessas ações narradas pelas duas comparações inglesas, em razão disso se acolhe a interpretação do conceito de *policy* por políticas públicas ao dirigir-se a inúmeras ações ligadas ao governo. Podemos também incluir o Estado como um dos principais atores responsável por desempenhar a política:

No conjunto de atividades que tem como referência a polis, ou seja, o Estado, este pode ser o sujeito ou o objeto de ação. O Estado é sujeito pelo fato de pertencer à esfera da política, com atos como o de comandar ou proibir algo, ou o exercício do domínio exclusivo sobre um determinado território, o de legislar com normas válidas que se impõem a todos, o de extrair e distribuir recursos de um setor para outro da sociedade e assim por diante. O Estado é objeto da ação quando partem da sociedade civil iniciativas que visam influenciar de alguma forma a ação do Estado (DIAS; MATOS, 2012, p. 2-3)

Igualmente, a política é considerada como grupo de relações que pretendem atingir um objetivo específico, e nesse seguimento se encontra em todas as áreas, no meio artístico, nas empresas, clubes sociais, nas associações etc. Compreende-se a essência da política como agilidade, qualidade, habilidade exercida nos temas complexos ou na posição tomada referente a certos assuntos, e no mesmo propósito, demandas polêmicas podem se concretizar em política.

Na concepção de Dias e Matos (2012), a relação entre política e política pública, revela ações que almejam centralizar e oficializar o poder, solucionar divergências e equilibrar a comunidade por meio de atitudes das autoridades, constituindo-se como elemento efetivo da ordem, que facilite o relacionamento harmônico em meio a pessoas distintas, com fins privados e que procuram sucesso em particular, direito que lhes é adquirido e assegurado pelo Estado.

A qualificação da política nesses termos se dá devido a relação com o governo, através de ações que harmonizam os distintos fins, no centro de uma ação de poder, relativa a relevância para o benefício e subsistência da sociedade. Devemos compreender política como uma maneira de administrar comunidades separadas, excluindo a prática imprópria da violência. As opiniões contrárias e os diversos interesses distintos são conduzidos de maneira ética a harmonizar-se, impedindo o uso da repressão (DIAS, MATOS, 2012).

Nestes termos da política pública, compreende-se política como grupo de ações que revelam vínculos de poder. Os mesmos buscam conselhos para solucionar as divergências referentes aos meios públicos. Resumindo, a política proporciona a solução dos problemas de maneira harmônica.

Mesmo sendo multidisciplinar, a política em todas as suas áreas está voltada para o interesse de privilégio, conservação ou divisão de poder. Expressivos números de pesquisadores sociais concordam que o conceito de poder interfere na conduta das pessoas. No individual e no coletivo o poder é usado como forma de pressão para serem efetuadas as demandas através de outros grupos, sendo considerado como essencial para efetivação das políticas públicas:

As políticas públicas constituem um elemento comum da política e das decisões do governo e da oposição. Desse modo, a política pode ser analisada como a busca pelo estabelecimento de políticas públicas sobre determinados temas, ou de influenciá-las. Por sua vez, parte fundamental das atividades do governo se refere ao projeto, gestão e avaliação das políticas públicas. Como decorrência, o objetivo dos políticos, sejam quais forem seus interesses, consiste em chegar a estabelecer políticas públicas de sua preferência, ou bloquear aquelas que lhes sejam inconvenientes (LAHERA, 2004, p.7. apud DIAS, MATOS, 2012, p. 4).

O crescimento da dificuldade das comunidades, no decorrer do século XX, e a ampliação da qualidade de interferência das pessoas, facilitado pelo progresso moderno das tecnologias, isso colabora para a relevância da política, necessitando de uma maior participação dos populares nos procedimentos decisórios que acontecem nos distintos espaços do poder, principalmente no Estado.

Atualmente, os problemas de maior expressão postos na agenda internacional submetem-se a interferência da política. Não se pode negar que a política faz parte de todas as áreas de atuação do ser humano. O desmatamento da floresta amazônica como um caso internacional, a precariedade da saúde pública no Brasil, aquecimento global, a invasão de terras indígenas por fazendeiros, e os mais

variados problemas passam pelo processo político; tais problemas necessitam do parecer do Estado e tribunais internacionais de destacada importância e prestígio. Por este motivo torna-se indispensável o conhecimento e envolvimento do cidadão na prática da política.

Dias e Matos (2012) comentam que a divulgação de tarefas referente à composição histórica de atividades do governo, teve seu começo com a efetivação da análise das políticas públicas no Brasil, no término de 1970 e começo de 1980.

O princípio para se questionar política pública é conhecer o significado daquilo que é público. Os espaços caracterizados como públicos são diversos ao ambiente particular. Entende-se como público o âmbito de ação do povo, estimado como essencial para a interferência do governo e atividades gerais. “Fazem referência a esse âmbito comum muitos termos utilizados com frequência, tais como: interesse público; setor público; opinião pública; saúde pública entre outros” (DIAS; MATOS, 2012, p.11). O significado de política pública presume existir um espaço da vida que se diferencia por não ser particular ou unicamente exclusivo, mas por existir de modo geral. Tal espaço habitual é considerado um bem público, em geral pertence a todos os cidadãos e está sob domínio do governo para fins comuns.

O seu lugar no âmbito público é exigência para ser assunto da política pública. No mesmo espaço realiza-se o processo decisório através do público, para discutir assuntos que atingem os cidadãos em sociedade; as demais questões que são decididas alheias ao meio público consideram-se como privadas. As áreas públicas, independente de suas dimensões geográficas e territoriais, são consideradas pelas políticas públicas como questões de espaço público, ao contrário das situações privadas.

Os interesses públicos se diferenciam dos interesses privados por meio de ações de defesa do Estado efetuados através da administração pública. Em relação a este assunto, existem divergências entre pontos de vistas, um grupo considera que somente o mercado tem condições de estabilizar os dois interesses, e o segundo entende que o caminho viável para desenvolver o interesse público se dá através da administração pública.

Podemos destacar que direitos assegurados pelo Estado, tais como segurança e ordem pública passam pela administração do governo. Fica sob responsabilidade do governo a missão de agendar os problemas de políticas

públicas e prover suas devidas soluções, cumprindo com as obrigações assumidas diante da sociedade (DIAS, MATOS, 2006).

Compreendida dessa maneira, como a principal razão do governo, o princípio de noção de política pública tende a ser formado como bloco de caráter, avaliação e linhas de atividades que asseguram e autorizam a administração do Estado para resolver questões nacionais.

Existem conceitos de políticas públicas que se resumem de outro modo, como atividades que podem ou não, serem iniciadas por ações do governo que precisam instituir requisitos justos no dia a dia da comunidade, proporcionando oportunidades iguais por uma melhor condição de vida, conciliável com a integridade das pessoas. Para isso é necessário que o governo cumpra com o seu papel através do Estado:

Nesta definição está implícito que os governos têm por objetivo garantir que sejam atingidos os fins para os quais foi criado o Estado, ou seja, com a utilização de mecanismos legais e coercitivos, tornar possível que todos os cidadãos possam buscar a felicidade, sem que sejam prejudicados pelas ações de outros indivíduos ou organizações (DIAS, MATOS, 2012, p. 12).

Precisamos reconhecer, que embora o governo se esforce para cumprir as demandas de políticas públicas através do Estado, existem funcionários que fazem parte da administração, e no período da gestão que lhes compete, procuram atender seus interesses próprios, o que acaba gerando instabilidade e conflito com os propósitos do Estado. Nesta mesma linha de pensamento, devemos entender políticas públicas através das atividades do governo, lembrando que é por meio dessas ações, que as demandas são inseridas na agenda governamental para serem executadas pelo Estado, procurando corresponder aos anseios públicos.

Uma proposta que deve ser analisada e levada em consideração é a parceria entre políticas públicas e iniciativa privada. Em determinados problemas de duplo interesse, seria de extrema necessidade que houvesse a parceria entre o público e o privado, desde que haja abatimento do imposto de renda dos investimentos feito pela iniciativa privada. Isto agilizaria a implementação de políticas públicas e contribuiria para a qualidade na execução das obras.

Para Dias e Matos (2012), algo relevante deve ser observado a respeito das políticas públicas, existe uma contínua imposição por parte da mesma, que leva o povo admitir como lícita. Podemos citar alguns exemplos: o pagamento de impostos

por parte dos cidadãos, observação das regras de trânsito e obediência às leis referentes aos bens públicos, o não cumprimento dessas normas resultará em punição aos infratores. A perspectiva de repressão das políticas públicas possibilita a diferença entre instituições privadas e públicas.

O constante debate de políticas públicas, por intermédio do povo, torna-se relevante, pois o Estado é responsável por diversas áreas importantes, e dispõe de recursos insuficientes, que precisam ser disponibilizadas para beneficiar várias demandas sociais, que podem ser ampliadas no decorrer do processo:

Deste modo, as funções estatais, para serem exercidas, necessitam de um mínimo de planejamento, com a adoção de critérios de racionalidade para que as metas e objetivos sejam alcançados de forma eficiente. Em outras palavras, observados os interesses e as demandas da sociedade, as ações devem ser planejadas e organizadas, avaliando as possibilidades existentes, estruturando sua implementação adequada, além de desenvolver mecanismos para reavaliar todo o processo. Isto é, fazendo escolhas sobre em que área atuar, por que atuar e quando atuar (DIAS, MATOS, 2012, p.14).

É dessa forma que agem as políticas públicas, procurando identificar e sanar os problemas, com o propósito de alcançar as metas dos alvos pré-estabelecidos:

De forma sucinta, é disto que tratam as políticas públicas, a gestão dos problemas e das demandas coletivas através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas predefinidos (DIAS; MATOS, 2012, p.14).

As políticas públicas implementadas pelo governo, também podem ser executadas por um uma organização não governamental:

O termo “público”, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas, sim, à coisa pública, ou seja, de todos, pertencente ou destinado ao povo, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. De modo geral, as políticas públicas são reguladas e na maioria das vezes providas pelo Estado, mas elas também envolvem preferências, escolhas e decisões privadas, e, nesse caso, podem e devem ser controladas pelos cidadãos (DIAS, MATOS, 2012, p.14).

Em certas situações, e de acordo com a instabilidade das demandas, as políticas públicas se modificam no decorrer de sua implementação. Na interpretação de Dias e Matos (2012), existem pontos relevantes na política que acontecem no cenário internacional, tais como: mudanças nas atividades do Estado, economia em

âmbito mundial e descentralização, que devem ser levados em consideração nos debates das políticas públicas:

Essas megatendências influenciam os programas nacionais de desenvolvimento, alteram o papel das instituições públicas, reorientam os processos de integração nacional, pressionam por mudanças organizacionais, alteram a relação público-privado, promovem o surgimento de novos atores políticos e fortalecem a territorialidade dos processos socioeconômicos (DIAS, MATOS, 2012, p. 15).

Ainda em termos conceituais, Secchi (2012, p.2) define política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Como podemos observar, política pública se caracteriza por aconselhar ações e inércias das pessoas; ações ou inércias provenientes dessa orientação igualmente compõem a política pública, tendo o propósito público e a solução a uma questão pública como parte essencial, ou seja, o motivo para instituir uma política pública é à maneira de abordagem ou a solução de uma questão compreendida como publicamente importante:

Qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos: 1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? 2. Políticas públicas também se referem à omissão, ou à negligência? 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2012, p. 2).

Existem pontos de vistas diferentes entre autores e pesquisadores no que se refere à autenticidade de análise das políticas públicas, isso gera divergências em relação às mesmas:

Na literatura especializada de estudos de políticas públicas, alguns autores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas (SECCHI, 2012, p. 2).

“A abordagem estatista (*state-centered policy-making*) considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais” (SECCHI, 2012, p. 2). Conforme esse conceito, o que decide se uma política é pública ou privada é a ação jurídica do agente principal. Para Secchi (2012, p. 2), “Autores da abordagem

multicêntrica atribuem o adjetivo ‘pública’ a uma política, quando o problema que se tenta enfrentar é público”.

A aproximação do Estado permite que agentes não estatais exerçam um determinado prestígio nas ações de composição de políticas públicas, porém não delega aos atores influência para instituir e orientar ações de política pública. Todavia cientistas da linha multicêntrica consentem essa regalia a agentes não estatais, neste caso podemos exemplificar como funciona esse processo:

Por exemplo, uma organização não governamental de proteção à natureza que lança a seguinte campanha “plante uma árvore”. Esta é uma orientação à ação, e tem intuito de enfrentar um problema de relevância coletiva. No entanto, é uma orientação dada por um ator não estatal. Aqueles que se filiam à abordagem estatista não a consideram uma política pública, porque o ator protagonista não é estatal. Por outro lado, autores da abordagem multicêntrica a consideram política pública, pois o problema que se tem em mãos é público (SECCHI, 2012, p. 3).

Diversos são os motivos que levaram o autor a considerar a abordagem multicêntrica na escrita de sua obra. Primeiro, devido essa aproximação assumir uma perspectiva de interpretação e, por efeito, de menor positivismo, em comparação a política pública. A versão de esclarecimento de uma questão pública e o propósito de encarar uma questão pública emerge nos agentes políticos comprometidos com a matéria, os avaliadores de políticas públicas, meios de comunicação e o povo em geral.

Segundo, procura-se não realizar uma primeira avaliação de valor jurídico de uma instituição, sem primeiro ajustar suas políticas antes de considera-las públicas:

Uma prefeitura tem personalidade jurídica de direito público e, por isso, elabora políticas públicas? A Petrobrás tem 60% das ações em mãos privadas, então não elabora políticas públicas? Quem nomeia o presidente da Petrobras é o presidente da República, então suas políticas são públicas? Uma organização que tenha 50% de suas ações controladas pelo Estado passaria a elaborar políticas públicas se o Estado comprasse mais uma ação? Consideramos este tipo de verificação infrutífera (SECCHI, 2012, p. 3).

Terceiro, o autor compreende que essa aproximação tem emprego em uma área abrangente de fenômenos, colaborando para que a análise e concepção no âmbito da política pública venham a ser utilizadas por um número maior de pessoas e instituições.

Quarto, por admitirmos que a diferença existente entre espaços públicos e privados tenha mais proveito que a distinção relacionada entre âmbitos estatais e não estatais. A função do Estado diversifica-se entre as demais nações, e altera continuamente no interior de uma nação. Destacam-se de maneira perceptível as alterações na função do Estado moderno e a ruptura dos obstáculos entre espaços estatais e não estatais, para resolver questões coletivas, referente ao comércio internacional de entorpecentes, diminuição da fome, prevenção das enfermidades e alterações do clima. Devemos levar em consideração que diversos agentes exercem o confronto das questões públicas. Existe, porém uma característica que diferencia o Estado Moderno dos demais agentes de políticas públicas:

Não há dúvidas, no entanto, de que o Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas. A centralidade atual do estado no estabelecimento de políticas públicas é consequência de alguns fatores: 1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno; 2) o Estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente (SECCHI, 2012, p. 4).

São entendidas como políticas governamentais as políticas desenvolvidas e ajustadas por agentes do governo. “Dentre as políticas governamentais estão as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário” (SECCHI, 2012, p.4). No presente, as políticas de governo são estimadas como um semi-conjunto de relevância das políticas públicas, tornando-se alvo de grande destaque na bibliografia da área:

A frase de Heidermann (2009, p. 31) ilustra essa delimitação: “a perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas” (HEIDERMAN, 2009, p. 31 apud SECCHI, 2012, p.4).

A origem de noção de políticas públicas refere-se diretamente a questão pública, e por essa razão, o que determina se a política é pública ou não é o seu propósito de retribuir a um problema público, e não a relevância jurídica estatal ou não do agente decisor. É o perímetro das determinações de uma questão pública que atribuem à política a qualidade de pública:

Com relação à pergunta “políticas públicas também se referem à omissão ou negligência?” nosso posicionamento é não. Uma política pública deve resultar em uma diretriz intencional, seja uma lei, uma nova rotina administrativa, uma decisão judicial etc (SECCHI, 2012, p. 4).

A omissão de um agente governamental ou não diante de uma questão pública caracteriza-se como uma não política pública. Podemos exemplificar da seguinte maneira: caso haja uma seca prolongada em algum estado da nação, e o governo decide não agir diante de tal situação só para ver o que vai acontecer:

Nesse tipo de situação, temos a falta de uma política pública voltada para a solução do problema da seca. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, então tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre impactos da política pública e o curso natural das coisas, a casualidade (SECCHI, 2012, p. 5).

A determinação de omitir-se ou não pode equivocar-se em relação à orientação indutiva. As políticas públicas podem ser preparadas através de ações positivas e negativas. As orientações positivas são aquelas que estimulam a prática de boas ações, tanto no individual como no coletivo, exemplos: ser assíduo no cuidado da saúde dos filhos, zelar pela conservação dos bens públicos e solicitar penalidades aos infratores das leis de trânsito. As orientações negativas são aquelas que conscientizam o cidadão a desistir de praticar aquilo que pode causar dano, não só para si como também para as demais pessoas, exemplos: evitar a poluição da atmosfera, não ficar devendo os tributos e não cometer exageros no gasto de seus proventos:

Em todos esses casos, temos uma tentativa de interferência do *policymaker*, ou seja, aquele que protagoniza o estabelecimento dessa diretriz, sobre o *polcytaker*, ou seja, aquele que é destinatário da diretriz. Já no caso da omissão, o *policymaker* decide não interferir na realidade e, por isso, há um vazio de política pública (SECCHI, 2012, p. 5).

Há diversas opiniões teóricas que avaliam as políticas públicas unicamente como um extenso caminho de estratégias. Nesta linha de avaliação de política públicas podemos incluir alguns exemplos tais como: política na área de educação, meio ambiente e agricultura:

Em nosso entendimento, o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública, pois, no limite,

excluiria da análise os problemas públicos municipais, regionais, estaduais e aqueles intraorganizacionais que também se configuram como problemas públicos (SECCHI, 2012, p. 5).

Acolher a igualdade operacional como norteador do que significa política pública da mesma maneira, no término, limitaria o cuidado de política pública, considerando unicamente as amplas direções como exemplos de Estado e associações. “Nosso posicionamento é de que são políticas públicas tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacionais” (SECCHI, 2012, p. 5).

2.1.1 Característica de políticas públicas

Entre as características de políticas públicas podemos destacar as que estabelecem maneiras de realizar os direitos que estão em meio às leis de uma nação. Desse jeito, a Constituição não tem políticas públicas, todavia possuem direitos em que a confirmação se obtém através de políticas públicas:

Do mesmo modo devem ser consideradas as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, quer apresentem disposições jurídicas onde estão codificados de todo tipos (humanos, sociais, ambientais entre outros), e não políticas públicas. Estas têm a função explícita de concretizar aqueles direitos junto à comunidade e que se referem: o país todo, os Estados ou as comunidades locais (DIAS; MATOS, 2012, p. 15).

As políticas públicas remetem a instituição de várias técnicas proporcionadas a solucionar as questões públicas ou alcançar padrões mais desenvolvidos de benefícios para a sociedade. Decorrem de procedimentos decisórios nascidos no centro do governo através do envolvimento da comunidade civil, no qual se instalam os recursos, os atores e término das atividades que se pretende realizar para alcançar os propósitos almejados.

Podemos considerar um elemento de destaque o fato de não existir um exemplo perfeito de política pública, devido a serem soluções duvidosas a posição de um município, região e de uma nação. Em certos acontecimentos, várias particularidades no processo de sua efetuação considera-se essencial o rumo comum da política, tais como: as disputas na execução a política, qual a instituição responsável pela execução, à maneira como se deu a articulação da política com

outros propósitos de política e as chances de previsão de como seria a política futuramente:

Uma das características importantes das políticas públicas é que se constituem “de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público. A questão, então, é saber: quem são os atores envolvidos na produção das políticas públicas? Quem tem poder para tomar decisões públicas?” (RODRIGUES, 2010, apud DIAS; MATOS, 2012, p. 16).

É fundamental que haja a elaboração de projetos sólidos, raciocínio, metas de atividades e regras, reservas financeiras, recursos humanos, para colocar em prática os mandamentos contidos na Constituição etc, e efetivar uma política de governo como política pública. Segundo o Banco Internacional de Desenvolvimento, existem alguns conceitos ligados às políticas públicas que podem comprometer o seu desempenho, entre eles podemos destacar a compreensão sobre estabilidade, assim explicitada por Bid:

Estabilidade: na medida em que as políticas são estáveis no tempo. Ter políticas estáveis não significa que as políticas não possam sofrer alterações, mas que as alterações tendem a responder a mudanças nas condições econômicas ou ao fracasso de políticas anteriores, não a mudanças políticas. As mudanças devem ser gradativas, aproveitando as realizações de administrações anteriores e a ser alcançadas através do consenso (BID, 2007, p. 17 apud DIAS; MATOS, 2012, p. 16).

2.1.2 Tipos de políticas públicas

No que se refere ao tipo de política pública, Theodor Lowi (1964; 1972 apud SOUZA, 2006, p.28) “desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política pública.” Na sua interpretação Lowi deixa claro que modelos diferentes de política pública terão os momentos favoráveis e contra e que as divergências em volta de suas atitudes envolvem distintos modelos de arenas:

Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos (LOWI, apud SOUSA, 2006, p. 28).

Colocamos a política distributiva como um dos primeiros tipos; são aquelas em que o governo assume a responsabilidade das decisões, e que não levam em consideração os poucos recursos existentes, causando colisão no sentido particular

mais do que no geral, ao beneficiar alguns grupos sociais e localidades, em prejuízo do coletivo. O segundo caracteriza-se como políticas regulatórias, as quais tornam-se mais claras ao povo, mas não dotadas de maior facilidade em seu desenvolvimento, pois implicam morosidade, disputas parlamentares e interesses coletivos. O terceiro podemos listar como políticas redistributivas, que abrangem grande parte dos agentes, e estabelecem irreparáveis danos para grupos sociais em pequenos espaços de tempo, e lucros instáveis e promissores objetivos para outros, em comum, sistemas dessa ordem são os mais burocráticos que existem. Em quarto e último lugar, temos as políticas consultivas, que têm a tarefa de trabalharem com os métodos. Essas políticas públicas individualmente acabam por criar locais de interdição e suporte distintos, elaborando-se no centro da doutrina política de maneira distinta.

As políticas públicas também possuem tipologias a partir das áreas nas quais são desenvolvidas:

1. Política social: saúde, educação, habitação, previdência social. 2. Política macroeconômica: fiscal, monetária, cambial, industrial. 3. Política administrativa: democracia, descentralização, participação social. 4. Política específica ou setorial: meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos etc (DIAS, MATOS, 2012, p. 17).

Como é possível perceber, a respeito da essência das políticas públicas, podemos considerar que podem ser reunidas conforme os campos de decisão, propósitos e acesso as atividades.

2.1.3 Ciclos de políticas públicas

Quanto ao ciclo, essa tipologia visualiza a política pública por meio de um ciclo deliberativo, composto por diversos estágios e formando um procedimento ativo e de significativas experiências. “O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliações das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUSA, 2006, p. 29).

Esta aproximação foca especialmente na definição de agenda e questiona, por que existem problemas que fazem parte da agenda política, ao contrário de outros que ficam de fora. Várias essências da política pública centralizam os participantes nas ações de decisão, enquanto outras nas ações de processo das

políticas públicas. “Cada participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto” (SOUSA, 2006, p. 30). Provavelmente são três os tipos de agendas públicas definidas e aprovadas pelo governo.

A primeira destaca a prioridade sobre os problemas, os quais somente passam a integrar a agenda quando tomamos atitudes para solucioná-los. Os quais sendo reconhecidos e definidos como problemas acabam prejudicando o produto final da agenda:

A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou forma de ver o mundo), aliados à força ou a fraqueza dos grupos de interesses. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda (SOUSA, 2006, p. 30).

No momento em que o pontapé inicial da política pública parte por iniciativa da política, o acordo é formado com a finalidade de troca de benefícios do que por convicção, no entanto quando o início da política pública localiza-se na questão a ser solucionada, acontece o procedimento reverso, isto é, a persuasão é a maneira para a formação de um acordo:

A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem agenda e os invisíveis as alternativas (SOUSA, 2006, p. 30).

2.1.4 Formulação de políticas públicas

Quanto aos procedimentos de formulação de políticas públicas, podemos afirmar que são compreendidas através de uma sequência de assuntos tratados entre agentes políticos, que atuam em espaços formais ou informais. O essencial para esses procedimentos é que as urgências e os alvos necessitam serem feitos primeiramente de forma democrática, pelo emprego dos vários meios de envolvimento social. A mediação de uma política pública em uma área específica, não pode ser considerada uma atitude unitária e restrita a pessoas que fazem uso do poder público temporariamente, pois, através desse assunto fica claro que:

A participação da sociedade deve ser considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população e estabeleçam seus limites e alcances (DIAS, MATOS, 2012, p. 61).

O relevante tema de formulação de políticas públicas pode ser usado como um período de estágio pelos atores governamentais, considerando que desta forma:

Podemos afirmar que a formulação de políticas públicas constitui-se num estágio em que os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em ações e programas que produzem resultados ou mudanças concretas no mundo real. Políticas públicas, primeiramente, são desenhadas e formuladas, em seguida, desdobram-se em planos, programas, projetos, base de dados ou sistema de informação e pesquisas, e “quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (SOUSA, 2006, p. 26 apud DIAS; MATOS, 2012, p. 63).

A habilidade de interferência de diversos agentes políticos ao lidar com os processos são consideradas condições indispensáveis para a consolidação das políticas públicas. As mudanças realizadas através das políticas públicas poderão ser viáveis se os atores manifestarem:

Capacidade não só para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, mas também para interagir e negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo (RODRIGUES, 2010, p. 25 apud DIAS, MATOS, 2012, p. 63).

Destacamos a necessidade de qualificação dos agentes que trabalham na administração da política pública:

Desse modo, cresce a importância da capacitação dos agentes da administração pública envolvidos na operacionalização das políticas públicas governamentais, tanto aqueles que atuam na administração direta quanto os políticos que devem deixar a improvisação de lado, pois serão pressionados cada vez mais por uma cidadania mais atuante, e que interagirá com mais frequência com o poder público através das novas tecnologias e a atuação das redes sociais (DIAS; MATOS, 2012, p. 63).

A instalação das preferências, propósitos e alvos a serem almejados formam o ponto de equilíbrio da política pública e sua aparência mais sólida, e mostra aos atores o padrão que deve ser seguido pelas atividades exercidas na área:

São as diretrizes para o setor, quer seja para a área da saúde, da educação meio ambiente ou turismo entre outras. Podemos associar as políticas públicas como ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas

funções públicas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas afetam a coletividade (DIAS; MATOS, 2012, p.61).

2.1.5 Formação de agenda

A respeito da formação de agenda de políticas públicas podemos considerar como um conceito muito relevante através da qual os agentes políticos não medem esforços para colocar seus propósitos na relação de prioridades com a intenção de fazer parte das definições políticas. Também considerada como interesse do governo “A agenda governamental, para Kingdon, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (KINGDON, apud CAPELLA, 2006, p. 26). Conforme a afirmação acima, notamos que:

A agenda pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante (SECCHI, 2010, p.35-36 apud DIAS; MATOS, 2013, p.71).

2.1.6 Demandas de políticas públicas

A questão de espaço público tem elementos de base que estão ligadas as urgências e demandas sociais, envolvendo um grupo de divergência e por este motivo é alvo de contradições públicas implicando uma classe de agentes sociais no processo de sua edificação. Quanto às demandas sociais, são três os tipos de suas ordenações: novas, recorrentes e reprimidas.

As demandas novas caracterizam-se por apresentarem o aparecimento de novos agentes políticos como também novas questões. Consideram-se novos atores os que já existem, porém não exerciam influencia sobre o governo, mas quando passam a exercer pressão sobre o governo são avaliados como agentes políticos novos. Já a respeito dos novos problemas, podemos destacar como aqueles que ainda não existiam:

Os novos problemas, por sua vez, são aqueles que não existiam efetivamente antes – como AIDS, a transformação dos lugares pelo turismo, o aumento do número de idosos, a destinação de lixo eletrônico, por exemplo - ou existiam apenas como “estado de coisas”, que não chegavam a pressionar o sistema, constituindo-se em problema político exigindo uma solução. Um exemplo é a questão ambiental (DIAS; MATOS, 2012, p. 62).

Entre as chamadas demandas recorrentes, encontramos aquelas que expõem as questões não solucionadas ou solucionadas inadequadamente, e que vez por outra aparecem novamente no cenário da discussão política e na agenda de governo. As manutenções de boeiros, a falta de iluminação pública, número insuficiente de médicos nos postos de saúde, poluição ambiental são alguns exemplos que fazem parte das cidades de grande porte.

E por último temos as demandas reprimidas, que são formadas por circunstâncias que existem a longo tempo e não vem a ser uma preocupação, por não exercerem pressão as instituições políticas, e principalmente por falta de interesse na sua elaboração. “Por exemplo, bairros pouco habitados e que, portanto, tem pouco peso político podem ver perdurar durante longo tempo uma situação em que suas ruas não asfaltadas e sejam intransitáveis” (DIAS; MATOS, 2012, p. 62). Esse tipo de demanda só passa a fazer parte da agenda pública quando se destaca em algum movimento com expressiva força política. A força política necessária para fazer pressão na tomada de decisão pode ser efetuada através do crescimento populacional de um bairro e a organização de sua comunidade na associação.

O grande número de demandas acumulados ao longo do tempo, sem ter uma solução prática, pode ocasionar sérios problemas considerados como sobrecargas de demandas, podendo gerar uma grave crise que desestabilize a organização, o que pode causar uma considerável divisão na instituição. Nesse caso o que pode acontecer é a organização passar por instabilidade governamental, reflexo dos inúmeros casos existentes das uniões das demandas novas e recorrentes.

Estabelecidas aproximações conceituais acerca das políticas públicas, passa-se, a partir deste momento, a enfrentar de modo mais específico a questão da participação popular, de modo a subsidiar o enfrentamento do problema de pesquisa, que se encontra centrado, justamente, na forma como as associações do Bairro do Passo, em São Borja/RS, concorrem, ou não, para a formulação da agenda.

2.1.7 Tomada de decisão

As ações do governo, em grande parte das situações, de mediação na administração política em nível de município, estado e país, envolvem em caráter

obrigatório tomar certas decisões em detrimento de outras. Existe uma variedade de alternativas para solucionar uma questão, tanto em forma de propósitos ou possibilidades. Neste caso, “cabe ao governo fixar prioridades, metas e objetivos a serem alcançados. Embora seja o governo quem formalmente toma decisões, há, na realidade, muitos atores envolvidos” (DIAS, MATOS, 2012, p. 77).

Na defesa de seus interesses os agentes tentam influenciar nas tomadas de decisões. Mesmo em grande número, os agentes sabem que as decisões não são exclusivamente racionais ou harmônicas e que em muitas vezes há divergência entre os atores. Mas as decisões tomadas são de fundamental importância, pois:

As escolhas feitas nesse momento, legitimadas por voto ou assinatura, são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública (SEBRAE MG, 2008, p. 13-14, apud DIAS; MATOS, 2012, p. 78).

Depois do processo de tomada de decisão, cabe aos responsáveis a importante missão de escolher qual das demandas será realizada. A maneira de escolher é muito relevante, pois se caracteriza por atitude notória do ator que exerce o papel de tomar as decisões. Porém devemos compreender que as decisões que não foram executadas podem ter a mesma importância política ou podem ser mais necessárias do que as escolhas que foram tomadas. A omissão no ato de tomar decisões exige responsabilidade e compromisso bem como nas ações de fazer escolhas e executá-las.

2.1.8 Implementação de política pública

Esta etapa de implementação de política pública se caracteriza pela transição da parte teórica para as ações práticas. A continuação do processo de implementação se dá através de distintas arenas. Porém, “Implementar políticas públicas relaciona-se com a efetividade da ação governamental para fazer acontecer os planos construídos” (OHLWEILER, 2007, p.288).

Existe um equívoco que acontece constantemente, certos atores consideram as práticas de implementação como uma perspectiva exclusivamente de caráter técnico. Isso revela uma falha na administração ou deficiência no desempenho de alguma técnica. Avaliar este processo somente através do olhar técnico, demonstra

uma ingenuidade, que em muitas vezes descarta o debate político da negociação. Essa prática atinge também aqueles que optam por esta decisão, pois:

As políticas públicas são concebidas, decididas implementadas por pessoas, que por sua vez são afetadas de diversos modos por elas. Todas as instituições envolvidas em um processo de política pública – a administração, o parlamento (desde a câmara de vereadores até o Congresso nacional), Executivo, sindicatos, ONGs, Oscips etc. – têm características sociais, políticas e interesses que a tornam, cada uma delas, um ator a mais do jogo político-administrativo (DIAS. MATOS, 2012, p. 79).

Em muitas vezes notamos que é difícil à administração pública se manter neutra em decisões referentes à implementação de políticas públicas, pois o grupo que a compõe se caracteriza por impor suas convicções sobre outras decisões concorrentes, tentando justificá-las como interesse e agrado da maioria. Porém a efetivação de diferentes modelos de políticas públicas torna-se um procedimento complicado por que:

Na realidade, sempre a "execução de qualquer política é um processo complexo que revela a estruturação e o modo de funcionamento de um sistema político institucional, a verdadeira repartição do poder político entre os diversos interessados na decisão ou envolvidos nela" (PASQUINO, 2010, p. 202-203 apud Dias; Matos, 2012, p. 79).

Estabelecidas aproximações conceituais acerca das políticas públicas, passa-se, a partir deste momento, a enfrentar de modo mais específico a questão da participação popular, de modo a subsidiar o enfrentamento do problema de pesquisa, que se encontra centrado, justamente, na forma como as associações do Bairro do Passo, em São Borja/RS, concorrem, ou não, para a formulação da agenda.

2.2 A participação popular nas variadas etapas de políticas públicas

A participação popular de uma comunidade junto a sua associação de bairro, nos conselhos de políticas públicas, no orçamento participativo etc. deve ser considerada como um relevante ato de democracia:

A democracia, com essa nomenclatura, já é antiga conhecida de todos, desde a época da Grécia antiga em que caracterizava-se pela participação direta dos cidadãos nos atos de governança. Naquela antiga democracia grega não havia representantes do povo, mas sim uma atuação direta do

povo, através de assembleia popular, na qual o próprio povo era o responsável pelas decisões políticas das Cidades-Estados Gregas. Em outras palavras, a democracia partia da ideia do que o povo – sem intermediários – deveria governar para o povo (MILLON, 2010, p. 60).

Essa prática necessita ser incentivada, pois é por meio delas que os cidadãos reivindicam as soluções das demandas dos problemas existentes no seu cotidiano. Isso serve para que a democracia participativa seja fortalecida não somente no Brasil, mas também nos países que compõem a América Latina:

No Brasil e em outros países da América Latina, a experiência de atribuir à democracia inspirações participativas surgem no momento em que os governos nacionais deixam de possuir modelos autoritários. No Brasil, nota-se no decorrer das décadas de 1970 e 1980 um grande fortalecimento e um aumento do número de entidades da sociedade civil organizada, com destaque para associações comunitárias e de bairro (MORAES; CORREIA, 2009, p.6).

Dessa maneira, com a volta do regime democrático não seria mais possível ignorar as ações participativas, as quais levam em consideração a influência e o direito das manifestações sociais que estavam muito fortes naquele momento:

A consequência direta dessa reivindicação foi à necessidade de proposição de novos espaços públicos por parte do governo, tanto no sentido de promover um debate interno na sociedade civil, para colocar na agenda pública assuntos antes ignorados, quanto para amplificar as possibilidades de participação da sociedade civil na gestão estatal (AVRITZER, 2002, p.10 apud MORAES; CORREIA, 2009, p. 6).

A consolidação dos movimentos sociais através da democracia participativa também teve outros elementos que colaboraram para que ela fosse introduzida no Brasil, entre elas podemos destacar a luta pelo fortalecimento da democracia eleitoral; o descontentamento do povo pelas reivindicações não atendidas e principalmente a inclusão política:

A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre muitos termos atualmente atualizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas (MILANI, 2008, p. 554).

Entre as várias organizações sociais civis podemos destacar que “a participação é reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo, os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular” (MILANI, 2008, p. 554). Neste caso com bases em estudos científicos podemos relatar que:

Empiricamente e no plano local, os anos 1990 corresponderam à institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos experts e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas (MILANI, 2008, p. 555).

As ações locais de participação social tiveram dupla limitação depois da etapa de ampliação ocorrida na metade dos anos de 1980 e final dos anos de 1990. O primeiro entrave acontece quando a participação de vários agentes é incentivada, mas não de forma que todos tenham participação direta, tais embaraços dificultam a prática da democracia local. A segunda limitação relata que são poucos os agentes não governamentais procurados para participarem da tomada de decisão, exercendo dessa forma uma participação superficial no principio e no fim das negociações:

A participação praticada dessa forma pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo (MILANI, 2008, p. 555).

É necessário que haja um espaço maior para que sejam feitos debates a respeito das práticas que vem tentando se consolidar como o início da participação popular na democracia local. No entanto é importante destacarmos que:

A ênfase á necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e a necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local. Buscar soluções no âmbito local da gestão pública tornou-se a panacéia das crises do desenvolvimento nacional, para a qual não haveria limites ou constrangimentos no contexto da globalização contemporânea (OLIVEIRA, 2002, apud MILANI, 2008, p. 557).

Considera-se dessa maneira uma reestruturação democrática do Estado e de sua gestão pública, que tem por finalidade incentivar a participação de diversos agentes governamentais e não governamentais, priorizando a igualdade na

participação dos cidadãos na decisão das associações. Porém isso não significa que o governo deva tomar decisões contra a vontade dos cidadãos:

Como salienta Dagnino (2002), a legitimidade da representação política dos interesses da sociedade civil não pode ser compreendida como um cheque em branco, autorizando os governos atuarem sem constrangimentos e cuja cobrança seria efetivada apenas na eleição seguinte (DAGNINO, 2002, apud MILANI, 2008, p. 557).

“A resposta as tais questões seria mais fácil na teoria e muito mais difícil na análise da prática da gestão local que se diz participativa, já que diz respeito à democratização dos processos políticos” (MILANI, 2008, p. 560). Entendemos que a participação da sociedade caracteriza-se como maneira de interferência tanto individual como coletiva, que pode acontecer num espaço amplo e através da participação dos cidadãos, associações comunitárias e instituições com o governo. A prática da cidadania decide entre os que fazem parte ou não do meio político, isto significa que a participação acontece no âmbito em que pode haver situações divergentes e manipulação. Existem vários interesses dos agentes políticos ao definirem pela participação, entre eles a ambição de promoverem-se a si mesmos, exercício da cidadania, efetivação de normas democráticas, fiscalização do governo, e a modificação evolutiva do conhecimento político. Com base nestas afirmativas podemos entender que:

A participação popular se caracteriza pela existência de instrumentos que permitam a qualquer pessoa – ou cidadão, em alguns casos – influir, controlar ou fiscalizar a atividade estatal, especialmente na atividade desenvolvida pela Administração Pública – que, aliás, é o foco deste estudo – em âmbito federal, distrital, estadual e municipal (MEDAUAR, 2009; PEREZ, 2004, apud MILON, 2010, p. 63).

Um conjunto de fatores tais como: a decepção dos cidadãos com a democracia representativa, o descrédito com a classe política, o desinteresse dos eleitores com os relevantes problemas públicos e o elevado número de votos em branco nas eleições devido à corrupção existente na administração pública tem colaborado para o crescimento do interesse da participação popular na gestão pública local. Existe uma reivindicação por parte dos cidadãos em favor da reforma do relacionamento do governo com a sociedade e uma reestruturação da representação política, tendo em vista que a representação atual não atende os anseios da população:

Diante de tal cenário, surgiu a necessidade de se discutir um novo modelo de gestão pública, o denominado modelo pós-gerencial, societal, democrático e que valoriza a participação popular nos processos políticos (JÚNIOR; COSENZA, 2015, p. 4).

Para isso é necessário que o modelo pós-gerencial leve em consideração a importância do diálogo entre o governo e a sociedade, e desta maneira podemos considerar que:

O modelo pós-gerencial incorpora uma gestão dialógica, uma escuta recíproca, em que há trocas de experiências entre gestores e sociedade, a busca de um consenso e uma renovação do perfil desses gestores públicos, estruturando uma democracia participativa (JÚNIOR; COSENZA, 2015, p.4).

Na realidade o exercício da gestão pós-gerencial repassa o poder do Estado para a Constituição, e por esse motivo pode ser entendida pelos cidadãos como democracia participativa constitucional, tornando-se conciliável com o conjunto de regras atuais da nação. Neste caso é importante destacar que:

A democracia participativa, do ponto de vista normativo, está prevista no artigo 1º, parágrafo único, segunda parte da CF/88, que determina que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (JÚNIOR; COSENZA, 2015, p. 5).

Para exercer a democracia participativa garantida pela Constituição é necessário que existam estruturas organizadas que possibilitem a participação de todos os cidadãos nas decisões a serem tomadas. Estas decisões importantes não podem ser exercidas somente por aqueles que detêm o poder e dominam o Estado, muito menos por grupos de interesses que são os partidos políticos-monopólio, tais agentes não representam os interesses da sociedade brasileira, mas trabalham a favor da classe detentora do poder. Os cidadãos agindo em defesa dos seus interesses podem ter a convicção de que:

Dessa forma, o princípio da democracia participativa é amplamente amparado pela CF/88, não se tratando de um rol taxativo, e sim de um sistema aberto a outras formas de participação popular. A sociedade tem o direito de participar efetivamente da gestão da coisa pública, exteriorizando seus interesses e necessidades. A democracia participativa é um fator de legitimidade do poder político e estrutura do princípio da transparência, diminuindo a distância entre o bem comum e os seus destinatários (PIMENTA, 2007 apud JÚNIOR; COSENZA, 2015, p. 7).

Torna-se indispensável a prestação de contas pelos administradores da máquina pública perante a sociedade, pois os cidadãos têm o direito de exigir que o dinheiro público seja usado para atender as demandas da população. Neste cenário, a participação das demandas populares passa a integrar a pauta do governo, conscientizando gestão pública e a sociedade para que seja abolida a prática do clientelismo e levem em consideração os cidadãos e seus direitos:

A participação popular na gestão pública é considerada um pressuposto do sistema democrático-participativo adotado pela CF/88, a qual trouxe inovações como proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Essa participação é um princípio indissociável da democracia, garantindo, não só aos indivíduos, como também a grupos e associações, o direito à representação política, à informação e à defesa de seus interesses, possibilitando-lhes a atuação na gestão dos bens e serviços públicos (DALLARI, 1996 apud JÚNIOR; COSENZA, 2015, p. 8).

Portanto, a participação popular não deve ficar limitada somente no orçamento participativo, deve ir muito além dessa conquista inicial. O Brasil por ser considerado um país democrático precisa ter uma participação mais expressiva de seus cidadãos na maior parte ou em todas as decisões que dizem respeito ao povo brasileiro. É necessário que haja uma significativa pressão por parte de sociedade brasileira através da participação popular para que a democracia seja mais participativa. Pois somente dessa maneira o cidadão poderá exercer o soberano direito de escolha por meio legítimo do voto direto. No entanto necessitamos estar conscientes de que:

Apesar de não utilizar o termo participação a Constituição, fala em democracia representativa e democracia direta, portanto a participação popular é própria do Estado Democrático de Direito ali estabelecido, é decorrência natural deste modelo de Estado, que consagra ainda, implícita ou explicitamente outras previsões de participação popular em diversos setores da vida pública. Não bastasse isso, a previsão está inserta no Título I, Dos Princípios Fundamentais, não deixando nenhuma dúvida sobre a pretensão do constituinte originário (LOCK, 2004, p. 125).

Como meios de participação popular direta, plebiscito e referendo encontram-se na mesma linha de importância da Lei de Responsabilidade Fiscal, CORRIGIR, que existe com a finalidade de impedir as ilicitudes administrativas e ordena-las de maneira lícita, para que estas estejam de acordo com interesses da população. De tal forma a sociedade tem seus direitos legítimos garantidos por meios dos quais:

A Constituição Federal prevê expressamente que uma das formas de exercício da soberania popular será através da realização direta das consultas populares, através de plebiscitos e referendos, disciplinando, ainda, que caberá privativamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito, salvo, quando a Constituição expressamente determinar (LOCK, 2004, p. 126).

Na ordem do espaço jurídico da Constituição Federal, referendo e plebiscito são considerados como formas semelhantes de consultas participativas populares que influenciam nas negociações com o Estado e diferenciam-se em virtude do instante de suas ações. Referente a este assunto podemos compreender que:

O plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria, a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, já o referendo, consiste em uma consulta posterior, sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de lhe conceder eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva) (LOCK, 2004, p. 126).

De modo teórico, as matérias de maior importância institucional necessitam ser definidas como uma destacada relação participativa por parte dos cidadãos de forma a aprovar ou rejeitar as ações do Congresso.

Para conseguirmos uma expressiva atuação da democracia participativa, necessitamos buscar objetivos que vão muito além do legítimo direito do voto, que é exercido nas eleições municipais e presidenciais.

Em muitos casos a democracia representativa não supre as inúmeras necessidades do povo, mostrando dessa forma elevados níveis de desgastes diante das insatisfatórias atuações da maior parte dos parlamentares. Neste caso é necessário considerar que:

O termo democracia participativa, bem como os conceitos formulados são relativamente recentes, pois foram cunhados no século XX, tendo surgido principalmente pelo desgaste da democracia representativa, embora as suas raízes remontem ao conceito de democracia direta clássica praticada na Grécia antiga. A democracia representativa a que se refere este estudo não é aquela, mas sim a decorrente do princípio da participação popular estabelecido na Constituição Federal, e na legislação infraconstitucional (LOCK, 2004, p. 127).

Este modelo de democracia participativa se estabiliza na proporção em que a sociedade faça uso da maioria dos recursos participativos existentes na Constituição e por meio destas aumentem significativamente a responsabilidade dos

parlamentares e Poder Público de dispensar mais atenção aos cidadãos e apresentarem relatórios de prestações de contas das ações do governo.

No Brasil, a democracia participativa, amparada pela iniciativa da participação popular, garante diversas maneiras de ações da sociedade na forma de ordenar as atuações administrativas do governo.

Evidencia-se neste âmbito a audiência pública, expressa na Constituição e caracterizada como método de participação acessível à sociedade para que essa tenha o direito de decidir sobre temas que lhe dizem respeito.

Esta característica proporciona para a sociedade o acesso a informações sobre as atuações da administração do governo e oferece a oportunidade de fiscalizar o trabalho desempenhado pelo Estado. Desta maneira o cidadão exerce a democracia participativa ao atuar juntamente com a administração pública local. Desta maneira, podemos citar os seguintes exemplos:

A Lei Complementar 101/00 e a Lei 10.257/01 preveem a realizações de audiências públicas nos processos de elaboração e discussão dos Planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual, o que pode vir a concretizar no âmbito municipal, o princípio constitucional da participação popular (LOCK, 2004. p. 128).

Faz-se necessário que o Poder Judiciário, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, realize audiência pública para ouvir a comunidade antes de enviar as demandas para o legislativo, pois essa prática demonstra clareza e um acompanhamento mais efetivo na administração local. Isto reforça a evidência, que a participação popular tem seus importantes méritos, pois:

Não foi por mera formalidade que foi inserida a realização de audiências públicas no capítulo que trata da transparência na Lei Complementar 101/100 e no de gestão democrática da cidade, na Lei 10.257/01, mas sim, porque o controle da gestão fiscal está intimamente ligado ao tema da moralidade administrativa e da gestão democrática, neste ponto, Odete Medauar afirma que "certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a administração, menor seria o índice de corrupção" (MEDAUAR, 2001 apud LOCK, 2004, p. 129).

Através dos municípios os cidadãos tem o direito garantido pela Constituição de exercerem a cidadania, é a partir do seu local de convivência que pode ter inicio o procedimento de mudança, por meio da participação popular em relevantes decisões que refletem coletivamente no cotidiano da sociedade, e dessa forma influenciam na fiscalização da gestão local. A concretização da participação popular

gera a conscientização da sociedade sobre o desempenho da administração pública, aperfeiçoando a percepção dos cidadãos e elevando a responsabilidade de participação nas demandas, para que a mesma seja incluída na agenda municipal.

Após a análise da teoria sobre os diversos períodos da participação comunitária na política pública, passamos na sequência ao estudo relativo a uma breve perspectiva a cerca da história do Bairro do Passo em São Borja/RS.

3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BAIRRO DO PASSO – SÃO BORJA/RS

Primeiramente faremos um sucinto comentário sobre a história do bairro do passo, seu início, sua localização e sua importância no desenvolvimento da cidade. Na segunda parte abordaremos as entrevistas feitas com os presidentes de cinco (5) associações das dez (10) existentes no referido espaço geográfico. A terceira parte refere-se ao olhar e a perspectiva do Poder Público em relação à representação das associações nas políticas públicas.

3.1. Breve panorama acerca do Bairro do Passo

A cidade de São Borja localiza-se na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, nas margens do rio Uruguai, e faz divisa com a República Argentina. Caracteriza-se como o primeiro dos Sete povos das Missões, foi fundado por volta do ano de 1682, pelo padre jesuíta Francisco Garcia. Entre os vários bairros existentes em São Borja, destaca-se o bairro do Passo, um dos mais antigos da cidade. Situado no extremo norte da área urbana de São Borja, teve seu início em torno da Paróquia Imaculada Conceição e se alastrou até o cais do porto com suas singelas residências (GONÇALVES, 2014).

Segundo Donnell (1987, p.18 apud GONÇALVES, 2014, p. 19), no “Passo cerca de 100 casebres e inúmeros ranchos espalhavam-se, em torno do poteiro da capela Nossa Senhora Conceição e do largo do porto”. O bairro do Passo foi cenário internacional da invasão de tropas paraguaias no cais do porto no ano de 1865. Destacou-se também o porto de São Borja como comércio existente entre Brasil e Argentina, denominado comércio formiga, antes da construção da Ponte Internacional da Integração, inaugurada em dezembro de 1997. Esse comércio tornou-se uma importante fonte de renda para os ribeirinhos, pois:

Uma vez que durante muito tempo, figurou o comércio Formiga, como era chamado. Onde os moradores de São Borja, utilizavam as barcas como transporte de travessia até o município de Santo Tomé na Argentina. Essa movimentação trazia renda para muitas famílias ribeirinhas que viviam do comércio formiga (GONÇALVES, 2014, p. 20).

O Bairro do Passo é considerado segundo o censo de 2010 como o mais populoso de São Borja, com aproximadamente 10.735 habitantes. Em seu âmbito situam-se várias vilas e escolas municipais e estaduais, destacando-se entre elas a Escola Estadual Olavo Bilac e a Escola Estadual Padre Francisco Garcia, além de bens públicos de uso comum como a Praça Assis Brasil, instituições culturais como o Centro Nativista Boitatá, o Cais do Porto, um dos mais belos pontos turísticos da cidade, instituições federais como a Receita Federal, a Polícia Federal e a Universidade Federal do Pampa. Considera-se nesse contexto o bairro do Passo como um importante ponto turístico de São Borja. É neste espaço geográfico que vamos procurar saber a importância da mobilização dos cidadãos junto as suas associações de moradores e sua representatividade diante do Poder Público.

3.2 Entidades de representação popular e formas de atuação junto ao Poder Público

Para entendermos melhor a representatividade das associações e suas atuações diante do Poder Público (Prefeitura Municipal), necessitamos saber a importância das mesmas e quais suas finalidades. As associações de bairros são imprescindíveis para o atendimento das demandas comunitárias e para o exercício da democracia. É através delas que os cidadãos têm a oportunidade de reivindicar melhorias na infraestrutura dos seus bairros, pois, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais declara que:

A criação das associações de bairro é motivada pela necessidade de conquistar melhores condições de infraestrutura, transporte, segurança, lazer, educação, entre outros setores, em vista da precariedade de políticas públicas (MP, MG 2010, p. 6).

Mas para isso ser possível é necessário que as associações de moradores estejam com os documentos legalizados, pois isso proporciona agilidade e legitimidade de suas ações. Para compreendermos melhor esse assunto precisamos saber o que na realidade é uma associação.

“Pode-se definir associação como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, criada a partir de ideias e esforços em torno de um propósito lícito e comum” (MP, MG, 2010, p. 4).

Como destaca o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, as “associações comunitárias ou de bairro são aquelas que têm o objetivo de organizar

e centralizar forças de moradores de uma determinada comunidade para representar, de maneira eficaz, interesses comuns” (MP, MG, 2010, p. 5).

Para instituir uma associação comunitária é necessária a inscrição do documento da ata em que conste a criação da entidade, devendo-se levar em consideração a observância do art. 46 da Lei de Registros Públicos, dessa forma:

As associações comunitárias são criadas mediante inscrição dos respectivos atos constitutivos no Cartório de Registro Civil de pessoas Jurídicas. Entende-se por ato constitutivo a ata da reunião em que decidida da entidade, a qual deverá observar os requisitos do art. 46 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) e deve ser assinada por todos os fundadores. A ata deverá ainda conter o estatuto que regerá o funcionamento da associação (art. 54 do Código Civil), bem como a relação dos membros eleitos para integrar os seus órgãos. Segundo disposto no art. 1º, § 2º, da Lei 8.906/94, os atos constitutivos de pessoas jurídicas devem ser assinados por advogado. Depois de registrar os atos institucionais em cartório, os dirigentes da associação deverão providenciar a inscrição no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ), depois do que a entidade estará legalmente constituída (MP, MG, 2010, p. 7).

É importante lembrar que, segundo a Constituição Federal (CF/88), art. 5º, XVII, a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento. Fica claro neste caso que:

O controle por parte do Estado, contudo, é admitido em caso de práticas de ilícitos, de que resulte lesão à ordem jurídica ou a direitos alheios, não servindo a autonomia como blindagem contra a fiscalização legítima do Poder Público (MG, MP, 2010, p. 9).

Para fundar uma associação é importante que se tenha o mínimo de estrutura, que deve ser constituída por três órgãos:

Assembleia Geral, que decidirá sobre as questões de maior importância para a entidade (para realizar uma Assembleia Geral é necessário convocar os associados, nos termos do estatuto da entidade, que votaram os assuntos colocados em discussão; órgão executivo, ou seja, Diretoria, que vai administrar a associação e representar seus associados; Conselho Fiscal, órgão de controle interno, que fiscaliza os atos de gestão da entidade (MP, MG, 2010, p. 8).

Em termos de realizações de eleições é necessário observar atenciosamente as regras contidas no estatuto, sob pena de nulidade. Também deve ser levado em consideração o início do pleito eleitoral das associações, isto é, comunicar as pessoas envolvidas na eleição, bem como o horário e os candidatos

que estarão concorrendo à presidência das associações, proporcionando dessa forma um processo transparente e de iguais proporções para todos (MP, MG, 2010).

Referente ao número necessário para se constituir uma associação, vale destacar o seguinte:

A Lei não faz referência ao número mínimo de associados. No entanto, sendo as associações constituídas pela “união de pessoa” nos termos do art. 53, do Código Civil (CC), conclui-se pela necessidade, no mínimo dois associados. Há juristas que defendem a necessidade de três ou mais associados, para que haja a formação de maioria nas votações. Há, ainda, quem defenda o número mínimo de seis associados: dois para compor inicialmente cada um dos órgãos internos (MP MG,, 2010, p. 9).

A partir do momento em que consiga comprovar insuficiência em suas operações financeiras, as associações de moradores podem solicitar a isenção de assistência judiciária:

A associação comunitária, desde que comprove a precariedade de sua situação financeira, poderá requerer a concessão de assistência judiciária, nos casos que precisar do Poder Judiciário. Se o requerimento for deferido, a associação fica isenta do pagamento de custas e despesas processuais, bem como de honorários de sucumbência (Lei, 1.060/50), (MP, MG, 2010, p. 10).

Em termos de extinção, as associações podem ser extintas de modo administrativas ou judiciais:

Na via administrativa, ou extra judicial, a Assembleia Geral deliberará por dissolver a associação, destinando seu patrimônio, ou seja, os recursos disponíveis, depois da liquidação (art. 51, CC), a entidade de fins não econômicos designada no estatuto (art. 61, CC), (MP, MG, 2010, p. 11).

As associações segundo a Constituição Federal de 1988 são beneficiadas por políticas de imunidade e isenções tributárias concedidas para entidades sem fins lucrativos que estejam de acordo com a lei (MP, MG, 2010). Porém para receberem tais benefícios é necessário cumprirem alguns requisitos:

Segundo doutrina amplamente majoritária, os requisitos para o gozo de imunidade tributária vêm previstos no art. 14 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66), não se admitindo ampliação por meio de lei ordinária. A jurisprudência, porém, não é pacífica a este respeito, alternando entre o acatamento da posição doutrinária e a aceitação de requisitos instituídos por lei ordinária. Exemplificativamente, a se adotar a última posição, a imunidade quanto à cota patronal da contribuição previdenciária (art. 195, § 7º, CF/88) restará condicionada ao preenchimento dos requisitos trazidos pelo art.29 da Lei 12.101/09 (MP, MG, 2010, p. 13).

Além dos benefícios de isenções tributárias concedidas por meio da lei, as associações podem manter relações de colaboração com o Poder Público:

Havendo convergência de interesses, o Poder Público pode firmar com as entidades do Terceiro Setor, entre as quais as associações, relações colaborativas, que se podem materializar mediante convênios (art. 116, Lei 8.666/93), termos de parceria, para as entidades qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip – Lei 9.790/99), e contratos de gestão, para entidades qualificadas como Organização Social (OS – Lei 9.637/98), (MP, MG, 2010, p. 14).

Mesmo sendo isentas de contribuições tributárias, as associações são obrigadas a prestar contas a respeito das demandas de ações jurídicas, bem como os auxílios recebidos por parte do Poder Público (Prefeitura Municipal). Isso é necessário para prevenir possíveis danos irreparáveis que possa vir a acontecer. Segue-se dessa maneira e, de modo habitual o calendário prefixado, devendo as prestações de contas serem efetuadas na forma de contabilidade (MP, MG, 2010. O recebimento de salário por parte dos dirigentes das associações pode implicar na perda da qualidade de entidades sem fins lucrativos:

Embora não exista vedação legal à remuneração de dirigentes, a adoção de tal prática impede a obtenção ou manutenção de título de utilidade pública (art. 1º, “c”, Lei 91/35) e do certificado de entidade beneficente de assistência social (art. 12.101/09), repercutindo no gozo de imunidades e isenções tributárias (MP, MG, 2010, p. 16).

Porém é permitido por lei a remuneração de dirigentes de entidades qualificadas como a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público:

Por outro lado, se a entidade for qualificada como Oscip, os respectivos administradores, por expressa permissão legal, poderão ser remunerados (art. 4º, VI, Lei 9.790/99), (MP, MG, 2010, p. 16).

O processo de retorno das atividades de uma associação que fica por longo tempo inativa, se dará por meio da normalização dos documentos junto ao Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, devido ao espaço de tempo que ficou vago pelos dirigentes da associação (MP, MG, 2010). Para voltar as atividades administrativas, as associações precisam convocar Assembleia Geral por meio dos seus dirigentes:

A retomada administrativa, nesse caso, parte da convocação de Assembleia Geral para a eleição da nova Diretoria e definição de estratégias de reerguimento da associação. Eleita a diretoria, esta deve levar a ata a registro e, posteriormente, requerer a reativação do CNPJ da entidade (MP, MG, 2010, p. 17).

Para se fazer cumprir a lei e o estatuto social, o Ministério Público executa a fiscalização sobre as associações de bairros, tendo a liberdade de exigir a rescisão quando constatado mudança de função ou inatividade. Agindo de forma a garantir a permissão legal de associativismo para propósitos lícitos e não intervindo na gestão ordinária, quando os componentes da diretoria não solucionarem de forma correta os problemas detectados (MP, MG, 2010).

As associações também contam com outras atribuições do Ministério Público que vão:

Além da atuação repressiva, compete ao MP, por intermédio da Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social, fomentar e prestar ajuda às entidades do Terceiro Setor, realizando seminários, encontros, reuniões etc. (MP, MG, 2010, p. 19).

Depois de observado por meio da lei, os procedimentos legais para estabelecer entidades sem fins lucrativos, vamos analisar as entrevistas realizadas com os presidentes de associações comunitárias localizadas no espaço geográfico do bairro do Passo em São Borja. Devido ao limite de tempo, foram entrevistados seis presidentes comunitários, num total de dez associações que compõem o bairro. Das seis entidades entrevistadas, não foi possível o contato com o dirigente da associação da vila Ernesto Dorneles, pois a mesma se encontrava inativa no momento da entrevista. O texto abaixo segue na ordem das datas em que foram realizados os questionários. Ressaltamos a importância das associações de moradores como um dos meios de consolidação dos direitos do cidadão:

A principal função das associações é, sem dúvida, uma função social: constituída de membros solidários, elas visam a constituição de uma comunidade de interesses baseada na defesa de direitos sociais iguais. Elas visam a criação de formas de inserção social e de responsabilização, assumindo o papel de mediação entre cidadãos e instituições (WAUTIER, 2001, p. 11 apud POZZER, 2010, p. 32).

Associação de Moradores da Vila Arnaldo Matter, localiza-se na Rua Lindolfo Color, nº 685, e tem como atual presidente, Cesar Finamor Mendes, eleito pela maioria dos votos da comunidade é filiado ao Partido Progressista (PP).

A associação encontra-se com toda a sua documentação desatualizada, e isso traz sérias consequências para a entidade, pois a impossibilita de receber ajuda financeira e ter projetos financiados pelas Organizações Não Governamentais (MENDES, 2017). No período anterior as eleições municipais de 2016, a associação recebia ajuda financeira de um parlamentar, mas como houve renovação partidária na Gestão Pública Municipal, a ajuda foi suspensa. Em meio aos escassos recursos financeiros, o dirigente comunitário, tentou fazer uso de uma cobrança no valor de dois reais mensais de cada morador da vila, para custear despesas da entidade, mas não foi aceito pela comunidade. Houve situações em que o dirigente teve que investir dinheiro do próprio bolso para manter as contas em dia. Caracterizando-se dessa maneira, que os dirigentes da entidade não são remunerados pelos serviços prestados para a comunidade, por se trata de trabalho voluntário de entidade sem fins lucrativos.

Atualmente, o prédio da associação foi emprestado a um pastor de uma Igreja Evangélica, como forma de manter pagas as contas de água e luz e preservar as instalações. Quando a associação é solicitada pelos moradores para realização de algum evento, como festa de aniversário, é cobrada a taxa de trinta reais, exceto em casos de cerimônias fúnebres.

As atividades da associação ocorrem por meio de reuniões mensais, e a convocação para a mesma é feita através de convite verbal em cada domicílio da comunidade. Considerando-se que essas reuniões também podem ser realizadas de acordo com as necessidades dos moradores. As reuniões geralmente acontecem com o mínimo de moradores, pois para que haja um número maior de participantes é necessário que seja feito o sorteio de uma cesta básica.

Para fazerem uso da entidade e participarem dos encontros mensais não é necessário que os moradores sejam cadastrados na associação, basta apresentarem suas demandas e reivindicações para melhorias do bairro.

Recentemente a comunidade passou por um problema que afetou a maioria dos moradores. Devido à precariedade das ruas, o transporte público coletivo deixou de transitar por um período de tempo pelo interior da vila, o que ocasionou sérios transtornos para os moradores, pois, nos dias de chuva, tinham que caminhar por um longo trajeto até chegar a um ponto de ônibus mais próximo. A comunidade se mobilizou, foi feito um abaixo-assinado para conscientizar o Poder Público Municipal, o qual atendeu a reivindicação dos moradores. As ruas passaram por reparos,

possibilitando a volta do transporte público no seu itinerário habitual. O presidente da entidade alega que falta mais atenção por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, pois a associação tem excelentes projetos que não saem do papel por falta de apoio e incentivo:

Portanto, “O fenômeno associativo é uma realidade complexa, diversificada e muito pouco estável: a associação insere-se num contexto social tributário das mudanças da história, mas também dos indivíduos que a compõem” (WAUTIER, 2001, p. 19 apud POZZER, 2010, p.33).

A Associação de Moradores da Vila Alfredo Arno Andres, foi fundada em 26/07/2001, está localizada na Rua Dezenove de Fevereiro nº 485. Tem como atual presidente, Otacílio Torres da Rosa, eleito pelo voto dos moradores, o qual não possui filiação partidária. O mandato como presidente da associação tem duração de dois anos, depois acontecem às eleições para a escolha da nova diretoria ou reeleição dos atuais dirigentes.

O presidente afirma que a documentação da entidade está atualizada, com registro no Cartório Civil de São Borja, porém não é pago por parte da associação o Imposto Predial e Territorial Urbano, (IPTU). As despesas da entidade são custeadas pelo próprio presidente, que tem em suas posses uma pequena criação de vacas leiteiras da onde tira parte do seu sustento. Todavia, é cobrada uma taxa no valor de trinta reais quando é solicitado o uso das instalações da associação para realização de algum evento. O trabalho da diretoria é feito de forma voluntária, em favor da comunidade.

As reuniões acontecem uma vez ao mês, com exceção de algum assunto relevante que possa ocorrer na comunidade. A convocação para os encontros mensais é realizada de casa em casa, e na maior parte das vezes, as reuniões contam com um reduzido número de moradores. O acesso da comunidade na associação acontece por meio democrático, não necessitando a realização de cadastro. O retrospecto de avaliação da entidade em relação ao Poder Público tem sido negativo, sob alegação de que falta mais atenção do mesmo para com a comunidade da vila.

A Associação de Moradores do Bairro do Passo foi fundada em 04/12/1984, localiza-se na Rua Monsenhor Patrício Petit Jean, nº 2866, e o seu atual presidente é Ramão Fortes, eleito pelo voto da comunidade, o qual é filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

A entidade possui registro em Brasília e no Cartório Civil de São Borja, mas encontra-se com a documentação desatualizada, sua renovação acontece a cada dois anos no período de eleições. Em outubro do corrente ano serão realizadas eleições para a composição da nova diretoria.

As despesas da associação são custeadas por meio de promoções beneficentes, com 50% de ajuda do comércio local, e o restante é completado pelo presidente. Em casos de moradores solicitarem as instalações da associação para festa de aniversário, é cobrada uma taxa no valor de cem reais, exceto em promoções beneficentes, realizadas por pessoas carentes que necessitam de recursos financeiros para custear problemas de saúde. Em maio de 2017 a entidade foi beneficiada com a ajuda de cestas básicas, doadas por uma Igreja Evangélica, para fazer distribuição para as pessoas atingidas pela enchente.

Destacou que a associação também presta o trabalho de assistência social; na estação de inverno era feito um sopão semanal e servido para as pessoas necessitadas do bairro.

As reuniões da associação realizam-se em duas etapas, no período quinzenal para a diretoria, e mensal para os moradores e autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo. A convocação para esses encontros é realizada por anúncio de rádio e também de casa e casa. Mesmo com a presença de autoridades, poucas pessoas comparecem nas reuniões, sendo que não é necessária ficha cadastral para os moradores fazerem uso da entidade.

Sabe-se que no Estado democrático, o cidadão, independente de sua camada social, tem direito de participação na tomada de decisão, especialmente, voltada à gestão governamental. Um dos componentes para o exercício desse direito é a liberdade de reunião e associação pacífica, garantida constitucionalmente (POZZER, 2010, p. 33).

Ramão Fortes relata que chegou a fazer o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para concorrer a uma vaga no Curso de Ciências Sociais – Ciência Política da Unipampa, mas como não foi selecionado na primeira chamada, acabou desistindo. Disse que não sabia que o processo tinha a segunda e terceira chamada, além da lista de espera. Alegou também que o trabalho desempenhado pela diretoria da entidade é pouco reconhecido pela comunidade. Os moradores consideram mais a ajuda individual do que a ajuda coletiva, exemplo: se uma pessoa ou família recebe uma cesta básica, considera muito mais essa ajuda do que

a conquista de um posto de saúde para o bairro. Apesar de ser um trabalho muito árduo, e ocupar uma significativa parte do tempo que deveria disponibilizar para o seu comércio, disse que não desiste dessa boa causa, pois ama muito o trabalho que ele faz.

O presidente considera satisfatória a relação de diálogo entre Poder Público e associação, porém lamenta a pouca participação de vereadores nas reuniões mensais da entidade.

A Associação de Moradores do Porto do Angico localiza-se na Rua Alberto Benevenuto, nº 2680. Tem como responsável interina, Lucia Bastos Rodrigues, filiada ao Partido Progressista (PP), que ocupa provisoriamente o posto da associação, pois recebeu o cargo verbalmente, sem a convocação da diretoria.

A entidade possui registro no Cartório Civil de São Borja, e atualmente está com suas atividades inativas, aguardando decisão da União São-borjense das Associações de Moradores (USAM), para agilizar a documentação. A instalação da entidade foi cedida para uma Igreja Evangélica, como meio de manter a conservação do prédio e em dia as contas de água e luz. Porém com uma condição, que seja cedida para os usuários, em caso de festa de aniversário e eventos beneficentes em prol das pessoas da vila. Os moradores do Porto do Angico que solicitarem a associação para festa de aniversário precisam pagar uma taxa no valor de cinquenta reais, e com isenção de taxa para eventos beneficentes.

Lucia destaca que nenhum componente da última diretoria se interessou por assumir a responsabilidade da associação. Ressalta também, que a entidade teve a melhor fase de sua existência durante a gestão do Partido Progressista Brasileiro (PPB), no período de 2001 a 2004, lembrando que em 2003 o PPB mudou para Partido Progressista (PP). Declara-se esperançosa em relação a atual Gestão Pública Municipal, e diz ter boas expectativas de melhorias para a Entidade.

A Associação de Moradores da Vila Progresso localize-se na Rua Nedi Assam Pedebos, S/N. Tem como atual presidente, Sandro Torres da Rosa, eleito pelo voto da comunidade. Ocupa o cargo de presidente há doze anos, e tem filiação partidária junto ao Partido Democrático Trabalhista (PDT).

A entidade está com toda a documentação desatualizada, e as despesas são custeadas em parte pelo presidente, o restante fica por conta de um parlamentar. As reuniões acontecem em período mensal, houve tempos que ocorria a cada três meses. Para participarem das atividades da associação não é

necessário que os moradores sejam cadastrados. A convocação para os encontros é feita através de anúncios de rádio, com reforço pessoal de casa e em casa.

Os moradores também reivindicaram ao dirigente que não fosse cedida a associação para realização de baile. O uso da entidade é permitido para festas de crianças, porém, para aniversários de adultos somente é liberado se não houver uso de bebidas alcoólicas.

Atendendo a uma reivindicação da comunidade, Sandro declarou que está aguardando uma resposta do Poder Público, para liberar a associação para que sejam realizados cultos de uma Igreja Evangélica.

O dirigente afirmou que a associação teve maior parte de suas reivindicações correspondidas nas gestões do PDT, nos períodos de 2005 a 2012.

As associações se caracterizam como importante elo, entre comunidade e Poder Público (Prefeitura Municipal), pois através das mesmas são realizadas a mediação das demandas existentes nas vilas e bairros de uma cidade. Para o bom funcionamento das entidades, torna-se indispensável o diálogo, mediante o atencioso olhar do Poder Público para com as associações de moradores.

Entre as cinco associações entrevistadas, todas estão com as documentações desatualizadas, nenhuma delas faz cadastros dos usuários, as reuniões acontecem mensalmente, com exceção da Associação do Bairro do Passo que realiza reuniões quinzenais e da Associação do Porto do Angico, que está com suas atividades temporariamente paralisadas. Em relação à filiação partidária, quatro dos cinco presidentes são filiados a partidos políticos, com exceção do presidente da Associação Alfredo Arno Andres.

3.3 O olhar do Poder Público acerca do papel das associações nas políticas públicas.

Concluídas as entrevistas com os presidentes de entidades, passaremos a ver a perspectiva do Poder Público (Prefeitura Municipal), representado na pessoa do Assessor Jurídico e Administrativo dos Conselhos Municipais e das Relações Comunitárias, José Alberi Dias de Carvalho, diante da atual situação das associações de bairros.

A atual gestão iniciou - com a posse do Prefeito - em 1º de janeiro de 2017 e estender-se-á até 31 de dezembro de 2020 (CARVALHO, 2017).

O processo histórico de luta pela cidadania no Brasil buscou a efetivação da participação do cidadão nas estruturas do governo e o respeito aos direitos e garantias individuais. Os espaços públicos de reflexão (associações) tornaram-se imprescindíveis para manter o cumprimento dos direitos conquistados. Foi um marco no processo de participação da sociedade civil (POZZER, 2010, p. 34).

Uma das primeiras medidas do Prefeito Eduardo Bonotto foi criar um elo entre sua gestão e as Associações de bairros e moradores do interior do Município, haja vista que São Borja tem uma área total de 3.371.051 Km² e, no seu entendimento, não havia nada efetivo e formal na Administração Municipal para fazer a interlocução entre o cidadão - urbano e rural - e os vários órgãos do Poder Executivo Municipal. Diante desta constatação, criou-se o Departamento de Relações Comunitárias, ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito. O departamento, por meio de uma estrutura administrativa e jurídica, desde sua implementação buscou, e busca, aperfeiçoar a relação e comunicação entre os representantes eleitos ou escolhidos pelos moradores das mais diversas localidades dentro da comuna.

Num primeiro momento, o departamento fez um levantamento junto ao Cartório de Registro de pessoas e constatou a existência formal (com registro no referido cartório) de 42 (quarenta e duas) associações e 01 (uma) associação – União São-borjense das Associações de Moradores - USAM, criada para, em seus nomes, praticar os atos de realização de eleições e fiscalização dessas, e outras prerrogativas previstas em seu estatuto.

Ocorre que, o Departamento de Relações comunitárias, constatou que a maioria dos representantes das Associações, principalmente as da área urbana, ou seja, dos bairros e vilas, os quais foram procurados para que pudesse haver maior integração entre o Poder Executivo e os mesmos, não tinham registro legal como previsto na Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

E, como explicita entre vírgulas o inciso XVIII “na forma da lei” - leia-se - na forma da lei n. 10.406/02 (Código Civil Brasileiro), Capítulo II, Associações, artigos 53 a 61.

Porém, esta situação encontrada não é a mais difícil na relação Poder Público e Associações, o mais grave dos problemas é a situação legal que se encontram as entidades sob comento. Das 42 entidades associativas registradas, somente 1 (uma) se encontra totalmente regularizada perante as normas legais (deve ser destacado que a regularização se deu por ter havido atuação direta do Advogado e Assessor jurídico da Sala dos Conselhos - Departamento ligado ao Gabinete do Prefeito (GAP) que atua em conjunto com o Departamento de Relações Comunitárias a pedido do Prefeito), e, portanto, pode, desde já, receber o “Plano de Trabalho criado pelo Prefeito” para conseguir solucionar seus problemas comunitários, junto aos órgãos do Poder Executivo Municipal e, também, ser beneficiado com a Assessoria Técnica da Prefeitura - consultor jurídico; contabilistas; engenheiros; arquitetos, etc. - para obter os projetos, elaborados e pensados pela administração municipal, que têm o intuito de melhorar a vida das pessoas que vivem na comunidade abrangida pela Associação, diante deste fato, finalizando a resposta n.1, a relação existente dá-se oficialmente.

Além da situação já relatada na resposta n. 1, antes de responder à questão n. 2, deve-se explicitar a situação que o Departamento de Relações Comunitárias encontrou as associações. Primeiro vamos relatar o que ocorre com a União São-borjense das Associações de Moradores - USAM. A diretoria que está registrada no cartório de registro é a da criação que é do ano 2000, ou seja, está em desconformidade com as exigências legais. O Assessor Jurídico e Administrativo dos Conselhos Municipais e do Departamento de Relações Comunitárias, José Alberi Dias Carvalho, foi procurado por vários presidentes de associações que solicitaram que fosse feita nova eleição, porque o presidente da União das Associações não estava cumprindo com o que os presidentes das demais associações esperavam, ou seja, estavam descontentes com as atitudes do atual presidente. Foi explicado para os presidentes que o poder público não pode intrometer-se nos assuntos das associações de moradores, pois assim está contido na Constituição Federal, que somente pela ação dos próprios presidentes poderia

ser feita nova eleição, cumprindo com o que dispõe os estatutos da União das Associações. Assim foi feito, os presidentes elaboraram um documento requerendo a destituição da Diretoria da União das associações de moradores. Assinaram o requerimento, porém não conseguiram a totalidade de assinaturas para que houvesse a assembleia geral.

Outro ponto que deve ser destacado é que existem mais ou menos 74 (setenta e quatro) associações de moradores no município de São Borja, porém dessas 74 associações, somente 42 (quarenta e duas) estão legalmente registradas no cartório, as outras existem de fato, porém não existem registradas e isso causa grande problema, pois a representatividade que os presidentes devem ter para representar os seus moradores fica discutível, pois não podem firmar nenhum documento oficial, por não existirem legalmente.

Outra situação que ocorre é que, quase a totalidade das associações, legalmente registradas, estão com alguma inadimplência, seja na Receita Federal, quer seja na receita municipal. Uma das preocupações dos presidentes é que a União São-borjense das Associações de Moradores (USAM) nunca informou que as associações deveriam apresentar declaração de renda anual e não havendo tais informações, nunca apresentaram, por isso a um débito na Receita Federal dos anos anteriores. Outra situação é o caso do IPTU das associações que têm sede própria; também o caso da falta de licença para funcionamento; licença dos Bombeiros; o plano de prevenção de incêndio e outras licenças obrigatórias que as associações devem ter para funcionar (CARVLHO, 2017).

Também há que se referir que os estatutos das associações são defasados. A maioria tem data anterior ao Código Civil de 2002, devendo ser renovado, com as alterações obrigatórias previstas no código. A sala de relações comunitárias já se dispõem a fazer essas alterações, nos estatutos das associações, também de apresentar os projetos para regularizar as sedes, auxiliar no registro do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), e no auxílio de requerer a ativação do CNPJ, pois a maioria está inativo pelas dívidas derivadas da falta de declaração de renda, assim como as dívidas na prefeitura e em alguns casos já analisados pela sala dos conselhos e vistos como prescritos que poderão ser suscitados. A questão das associações que não estão registradas já foi discutida entre a sala dos conselhos e o departamento de relações comunitárias com as comunidades para que organizem-

se e façam os documentos necessários para o registro em cartório e a partir daí comecem a funcionar legalmente.

Como pode ser observado a posição do poder público atual é no sentido de auxiliar as associações de moradores para que todos estejam totalmente registrados e em dia. Para que possam ser beneficiados com projetos e benefícios do poder público devem ser pessoas jurídicas, têm que estar registrados legalmente, não ter dívidas, ter diretoria e essa é a intenção do poder público (Prefeitura municipal) para com todas as associações do Município de São Borja. O Poder Público tem projetos em andamento com associação Maria Cristina. A Secretaria de Desenvolvimento Social vem elaborando projetos no sentido de criar e incentivar a produção de artesanato, com foco nas reduções missioneiras e na cidade dos presidentes, para venda aos turistas, neste sentido faremos um cadastro junto às associações, cadastrar-se-á os idosos, as mulheres, as crianças, os adolescentes e as pessoas com deficiência e demais pessoas em vulnerabilidade social, tendo este cadastro faremos os projetos que beneficiarão cada grupo em particular, colocaremos os profissionais de cada área para criarem projetos e prestarem assistência necessária para que estes grupos consigam efetuar o trabalho, desenvolver a criatividade e manterem uma renda mensal. Também estamos criando projetos para, assim que as associações estiverem todas regularizadas, inscrever nos editais de pessoas jurídicas que patrocinam projetos que beneficiem pessoas em vulnerabilidade social, queremos com isso trabalhar com as comunidades por meio das associações beneficiando as pessoas com projetos culturais, sociais, esportivos, de lazer entre outros.

Uma situação que o departamento de relações comunitárias encontrou é que a maioria das associações são dirigidas por pessoas que nem sempre sabem realmente para que serve uma associação e, nesse sentido, estamos preparando alguns cursos para levarmos para as associações, juntamente a sala dos conselhos, e esclarecer a diretoria e a comunidade sobre direitos e deveres que cada Associação tem e o que pode ser feito na associação, para beneficiar a comunidade, quais os direitos que Associação não tem, o que pode requerer. Fazer um curso explicando: O que o Poder Executivo, na realidade faz, o que o legislativo faz, qual o poder dos vereadores, qual o poder do Judiciário. Fazer uma narrativa dos direitos constitucionais, dos direitos da pessoa, dos direitos dos idosos, dos direitos das crianças, dos direitos das mulheres. Para que as associações, junto com seus

moradores, saibam realmente os seus direitos e possam buscar efetivamente resolver seus problemas.

Quanto a atual situação da USAM, o Projeto idealizado para as Associações de Moradores é a médio prazo, pois como já foi explicitado nas respostas anteriores o poder público é limitado constitucionalmente e, portanto, não podemos exorbitar da competência (CARVALHO, 2017).

O planejamento do Poder Público é conseguir no primeiro ano de gestão lograr êxito no sentido de regularizar as associações que somente existem de fato, ou seja, aquelas que estão fora do âmbito legal, para isso buscaremos reunir a comunidade dos bairros para as assembleias e formar as diretorias de fundação ajudando na elaboração de atas e requerimentos, estatutos e demais documentos necessários ao registro.

Num segundo momento buscaremos assessorar às demais associações no sentido de auxiliar na resolução dos problemas com o fisco e alterações estatutárias, colocando profissionais ao dispor das mesmas sem custos.

A seguir partiremos para a profissionalização da União São-borjense das Associações de Moradores (USAM), ou seja, preparar os diretores para que o auxílio que os mesmos dão às demais associações seja com expertise, para isso colocaremos profissionais à disposição da USAM para esse assessoramento.

Dando seguimento, prepararemos cursos aos presidentes e diretores para qualificá-los com conhecimentos da máquina pública (orçamento, licitações, obras, etc), queremos transmitir aos munícipes como se desenvolve a máquina administrativa, para que se valorize e se respeite o dinheiro público, pois somente com o conhecimento é que conseguiremos ter uma sociedade consciente.

Após os cursos dos diretores prepararemos cursos para os moradores, cursos esses de cidadania, para que o cidadão respeite o seu vizinho, ajude o seu vizinho, cuide de seu lixo, exija seus direitos e reclame de seus vizinhos seus direitos de cidadão, aprendendo seus direitos e deveres viveremos numa comunidade justa, limpa, com saúde, com lazer, alegre, e com união.

E para finalizar, após as associações estiverem todas regulares, buscaremos implantar os projetos que beneficiarão as comunidades. Projetos esses que visam geração de empregos, rendas, lazer, esporte, cidadania, inclusão, meio ambiente, entre outros.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destacamos a importância desse trabalho, ao longo das realizações das pesquisas de campo, entre os líderes de entidades comunitárias e o Poder Público (Prefeitura Municipal).

No balanço geral percebemos que a maioria das entidades encontra-se com inúmeras dificuldades. Constatamos que os presidentes comunitários, enfrentam em comum, um sério problema que afeta o desempenho das associações. Todas as entidades entrevistadas esbarram nas irregularidades dos documentos desatualizados. Uma das causas desse problema é a falta de conhecimento técnico e jurídico por parte dos dirigentes. Essas dificuldades causam transtornos para as associações, pois atrasam as atividades do Poder Público nas soluções dos problemas de políticas públicas enfrentados pelos moradores. Além de impossibilitar as entidades de receberem recursos financeiros das Organizações Não Governamentais, recursos esses que podem tornar em realidades os projetos apresentados pelas associações. Podemos citar uma padaria comunitária como exemplo de projeto, que pode ser implementado nos bairros e vilas, gerando empregos, e também alimentos mais baratos na comunidade. Devido aos problemas acima relatados, considera-se pequena a participação das associações na formulação da Agenda de Políticas Públicas.

Não foram citadas as datas de fundação das associações da Vila Progresso e Vila Porto do Angico devido a não localização das atas no momento das entrevistas.

Mesmo o Poder Público não podendo interferir no regime interno das associações, os presidentes comunitários cobram uma maior presença das autoridades dos Poderes Legislativo e Executivo nas reuniões das entidades, para que tomem conhecimento das reivindicações feitas pelos moradores.

Com as dificuldades acima apresentadas, os moradores sentem-se desestimulados a participarem dos encontros mensais promovidos pelas associações. Lembrando que, cada reunião que acontece nas entidades, conta com um número mínimo de participantes. Isso influencia de forma negativa, pois, dessa maneira os dirigentes não conseguem formular uma agenda de políticas públicas para reivindicações das demandas.

Os encontros comunitários acontecem geralmente nas associações de bairros e sob responsabilidade dos dirigentes das entidades. Os líderes comunitários apesar de reconhecerem as dificuldades presentes no desempenho de suas funções, mostram-se otimistas quanto ao futuro das entidades. Além de estarem confiantes e esperançosos na Gestão Municipal 2017-2020, o que deve possibilitar uma possível formação de agenda de políticas públicas para as associações de moradores do bairro do Passo.

Em relação à União São-borjense das Associações de Moradores, foi feito o pedido pelos presidentes das entidades ao Poder Público que seja realizado eleição para compor a nova diretoria da mesma.

A atual gestão municipal de São Borja iniciou seu trabalho dispensando mais atenção para as associações de bairros, no entanto disponibilizou um advogado para auxiliar na área jurídica e na atualização dos documentos das entidades. Com o propósito de ativar os trabalhos das associações e, por meio delas se aproximar da população são-borjense.

REFERÊNCIAS

- CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.
- CARVALHO, José Alberi Dias. Assessor Jurídico e Administrativo dos Conselhos Municipais e das Relações Comunitárias
- DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012. O autor faz comparação entre política e política pública.
- FORTES, Ramão. Presidente da Associação de Moradores do Bairro do Passo, Rua Monsenhor Patrício Petit Jean, nº 2866, São Borja/RS.
- GONÇALVES, Ulisses Souza. **História oral: práticas sociais e produção cultural no bairro do Passo de São Borja – RS,** 2014.
- HÖFLING, Eloisa De Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais,** Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001
- JÚNIOR, Guilhardes de Jesus; COSENZA, Liz Zumaêta Costa. **A importância da participação popular através dos Conselhos Municipais na formulação e participação de políticas públicas no âmbito local.** Publicado em 11/2015, Elaborado em 11/2015.
- LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório.** Volume I. N. 1 Set-Nov/2004.
- MENDES, Cesar Finamor. Presidente da Associação de Moradores da Vila Arnaldo Matter, Rua Lindolfo Color, nº 685, São Borja/RS.
- MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** RAP – Rio de Janeiro 42 (3): 551- 79, MAIO/JUN. 2008.
- MILLON, Lara Vanessa. **Participação popular nas políticas públicas municipais.** Revista de Direito. Vol. 13. Nº 17, Ano 2010. p. 59-71.
- MPMG, Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Associações comunitárias: Guia prático e dúvidas frequentes.** Publicação da Coordenadoria de Inclusão e Mobilizações Sociais – Cimos. Junho/2010.
- MORAES, Tiago Cacique. CORREIA, Alan Albuquerque Ribeiro. **Os conselhos de políticas públicas de Minas Gerais: espaços públicos e participativos, mas**

quanto efetivos? II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 7: Governança social e reorganização dos espaços públicos no Brasil. Brasília/DF, 2009.

POZZER, Milene Ana dos Santos. **Socialização política: promoção da cidadania através das Associações de moradores.** Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e políticas Públicas, ISSN 2177-8248 Universidade Federal de Londrina, 24 e 25 de 2010. GT 2. Gênero e movimentos sociais – Coord. Renata Gonçalves

RODRIGUES, Lucia Bastos. Presidente da Associação de Moradores do Porto do Angico, Rua Alberto Benevenuto, nº 2680, São Borja /RS.

ROSA, Otacilio Torres da. Presidente da Associação de Moradores da Vila Alfredo Arno Andres, Rua Dezenove de Fevereiro nº 485, São Borja/RS.

ROSA, Sandro Torres da. Presidente da Associação de Moradores da Vila Progresso, Rua Nedi Assam Pedebos, S/N, São Borja/RS.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo, Cengage Learning, 2012.

SOUSA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** 2002 – AATR-BA.

APÊNDICES

A - ENTREVISTA: Presidentes de associações de moradores do bairro do Passo, roteiro de pergunta

- 1) Para ter acesso a associação os moradores necessitam ser cadastrados?
- 2) Em que frequência acontecem as reuniões na associação de bairro?
- 3) Como acontecem a comunicação entre associação e comunidade em relação as reuniões?
- 4) A associação possui documentação legal para o funcionamento?
- 5) O presidente da associação foi eleito pelo voto da comunidade ou foi indicação de algum parlamentar?
- 6) A implementação das políticas públicas correspondem as demandas da população?
- 7) Qual a origem dos recursos financeiros da associação para custear despesas?
- 8) A associação recebe recursos financeiros de Ongs ou partidos políticos?
- 9) Qual o impacto causado pela participação popular nos debates da associação?
- 10) A associação paga o IPTU?
- 11) Os integrantes da diretoria das associação recebem remuneração pelo exercício do trabalho?
- 12) A associação avalia que o Poder Público dialoga de modo suficiente com a entidade?
- 13) A associação possui alguma proposição para aperfeiçoar sua comunicação com o Poder Público?

B - ENTREVISTA: Poder Público (Prefeitura Municipal), roteiro de perguntas

- 1) Na atual gestão qual a relação existente entre Poder Público e Associações de Bairros?
- 2) Qual a posição do Poder Público diante da atual situação das Associações de bairros?

3) Existe um cronograma ou agenda do Poder Público para as Associações de Bairros?

C - ENTREVISTA: União São-borjense das Associações de Moradores (USAM), roteiro de perguntas

1) Qual a atual situação da USAM?

2) Qual a posição da USAM diante dos problemas enfrentados atualmente pelas associações ?

3) A USAM tem cronograma ou agenda para as associações de bairros e vilas?