



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO MULTIDISCIPLINAR
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

BEATRIZ BASTOS MAICÁ FORTES

ESPECT-ATOR EM AÇÃO:
RESOLVENDO DISCUSSÕES DO COMITÊ DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ATRAVÉS DO TEATRO
DO OPRIMIDO

Volta Redonda-RJ

Abril de 2021

BEATRIZ BASTOS MAICÁ FORTES

ESPECT-ATOR EM AÇÃO:

RESOLVENDO DISCUSSÕES DO COMITÊ DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ATRAVÉS DO TEATRO
DO OPRIMIDO

Caso de ensino apresentado como requisito para aprovação na disciplina Prática de Pesquisa Social II e obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, modalidade presencial, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Thais Soares Kronemberger

Volta Redonda-RJ

Abril de 2021

TERMO DE APROVAÇÃO

BEATRIZ BASTOS MAICÁ FORTES

ESPECT-ATOR EM AÇÃO:

RESOLVENDO DISCUSSÕES DO COMITÊ DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ATRAVÉS DO TEATRO
DO OPRIMIDO

Caso de ensino aprovado pela Banca Examinadora do Curso de Administração Pública da
Universidade Federal Fluminense – UFF.

Volta Redonda, de de

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Thais Soares Kronenberguer, Universidade Federal Fluminense

Prof. Marcos Vinícius Araújo Delgado, Universidade Federal Fluminense

Prof. Carlos Frederico Bom Kraemer, Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O caso trata sobre o Comitê do Orçamento Participativo (COP) de uma cidade fictícia chamada Tavares. Considerado uma instância deliberativa sobre o orçamento público, vemos como Marjorie, presidente do COP, precisa lidar com vários representantes da sociedade civil e posicionamentos distintos. A problemática apresentada mostra as dificuldades da participação social, do clientelismo ainda presente no meio político e o receio quando o Orçamento Participativo adota a modalidade digital. O dilema do caso consiste na dificuldade que alguns representantes dos bairros possuem em colocar o bem estar social acima do individual, tornando conflituosa a decisão sobre o que fazer com a sobra de verba do Orçamento Municipal. Este caso foi baseado nas reuniões do COP em um município de médio porte populacional localizado na mesorregião Sul Fluminense do estado do Rio de Janeiro. Os dados foram coletados por pesquisas bibliográfica em artigos científicos e livros, documental pelas atas das reuniões do COP no período de 2019 e 2020, também de pesquisa telematizada em vídeos de reuniões antigas do ano de 2019. Propõe-se que o dilema do caso seja solucionado com a realização de uma cena teatral pela metodologia do Teatro Fórum, vertente do Teatro do Oprimido de Augusto Boal, tendo por propósito contribuir para o protagonismo da população no processo político decisório.

Palavras-chave: orçamento participativo; participação; teatro fórum, teatro do oprimido.

1. Apresentação

Marjorie tem se preparado há uma semana para a próxima reunião do Comitê do Orçamento Participativo (COP) do município de Tavares. Uma cidade do interior, predominantemente urbana, com pouco mais de 200 mil habitantes e um histórico de atuação de movimento sindical iniciado quando seu território começou a ser explorado com a criação de uma siderurgia. O COP é uma instância de representação do Orçamento Participativo (OP) que tem permitido uma melhor interlocução das políticas públicas e do orçamento da cidade com membros de conselhos municipais em diversas áreas, membros das associações de moradores dos bairros, além de integrantes, mesmo que poucos, de coletivos e movimentos sociais.

A última reunião do COP deixou os nervos dos representantes dos bairros à “flor da pele”, principalmente, com a pauta sobre a sobra de verbas. A sobra acontece quando a verba destinada a um certo bairro é mais que suficiente e, com isso, há um excedente quando todas as obras de um determinado bairro ou setor já foram realizadas. Esse valor pode ou não ser realocado para outros bairros da cidade. Muitas dessas questões serão discutidas na reunião da próxima semana. Por isso, Marjorie sabe que vai precisar acalmar os ânimos mais do que nunca. “Esse é o preço que se paga pela participação popular”, ela pensa como presidente do Comitê e funcionária da Secretaria de Planejamento (SEPLAG) da cidade.

O OP não é nenhuma novidade nesse município. Existe há quase 30 anos, desde 1993. Porém, infelizmente, veio perdendo força política ao longo dos vários mandatos governamentais, uma vez que faziam parte de um mesmo grupo político que não tinha muita intenção em ampliar a participação e acabou sendo encerrado. Somente em 2017, após anos sem acontecer, uma nova gestão municipal resolveu tirar o Orçamento Participativo da gaveta e utilizá-lo de uma forma mais transparente e participativa, incrementando, então, o processo participativo pela via digital. Para tanto, configurou-se um Orçamento Participativo Híbrido que contempla o aspecto virtual e presencial em suas etapas, capaz de integrar diferentes parcelas da sociedade, além de ampliar canais de participação social.

Marjorie se lembra de como teve início a reestruturação do OP para os representantes das associações de moradores. Foi um pouco complicado, já que eles estavam acostumados com uma relação mais próxima com o prefeito e os vereadores. Antes, os representantes podiam ter uma conversa com a coordenação do OP da Prefeitura e pedir diretamente a obra ou projeto que eles achassem mais necessário para o seu bairro. Na visão desses representantes mais antigos, como é o caso de Jeremias que participa do OP há mais de 15 anos, o aumento da participação, com a chegada de várias pessoas nas reuniões era, e para alguns ainda é, algo ruim. Quando se trata do Orçamento Participativo Digital então, as reclamações se tornam ainda maiores.

Agora com o modelo híbrido da política, a equipe de Marjorie da SEPLAG criou um website exclusivo para a publicização de todas as atividades do OP, como as atas das reuniões do COP, imagens, membros e participantes, decisões e outras informações que o público possa querer saber. Além disso, o Orçamento Participativo Digital é desenvolvido em um site onde podem ser inseridos projetos, sugestões e obras que serão votados pelos cidadãos de Tavares, escolhendo as demandas de seu bairro que julgam ser prioridade. No final, o site indicará o limite orçamentário para cada localidade baseado no IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana) ¹de cada bairro. Este índice considera informações de esporte e lazer, saúde, educação, habitação, assistência social, infraestrutura urbana, segurança etc., coletadas através dos órgãos municipais e do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Ou seja, basicamente, depois de um diagnóstico feito pela SEPLAG, é atribuída uma nota para cada setor da cidade. Aqueles bairros que apresentaram maior vulnerabilidade socioeconômica recebem maior verba do Orçamento Participativo.

E aí está o ponto que alguns representantes antigos do OP discordam sobre a abertura digital da política. Agora, todos da cidade podem votar em suas obras e projetos preferenciais para, em seguida, os resultados do OP digital serem contemplados nas despesas municipais. É importante que, após isso, os membros do Comitê acompanhem e fiscalizem a tramitação do OP após a aprovação da LOA. Esse novo modelo chega a ser absurdo para os membros mais antigos do COP. Jeremias, em uma reunião do OP, destacou que o representante do bairro sabe “melhor o que precisa ser feito por lá”, ainda mais quando realiza “contato com um vereador que vai fazer a obra andar mais rápido”.

Essa é uma das muitas dificuldades em fazer a população ficar mais próxima do governo. Marjorie sempre soube que é extremamente complicado tentar fazer com que muitas pessoas diferentes discutam sobre um assunto tão complexo como o orçamento. No COP existem muitas vivências e realidades diferentes conhecidas pelos moradores nos bairros. Por isso, não tem como a atuação popular ocorrer sem algum tipo de desentendimento. A gestão municipal usa o OP para incentivar a participação da população e é esse o preço que se paga por ela.

2. Não é mais como antigamente

“Parece que não importa o tanto de propaganda que a Prefeitura faça ou o tanto de explicação que a SEPLAG dê sobre o funcionamento e a importância do COP”, pensa Marjorie. “Mesmo com o aumento da participação no OP Digital, é uma pena que pouca gente venha às reuniões do Comitê”.

O COP tem a importante função de ser o contato direto entre a sociedade e o governo. É durante suas reuniões que a população pode propor temáticas e acompanhar o cumprimento das demandas que foram priorizadas em cada bairro após o OP Digital. Além disso, são os participantes do COP que concluem o OP Anual. Eles que discutem quais as obras que devem ser feitas no ano de acordo com o valor destinado ao OP previamente pela prefeitura. Após isso as obras são colocadas para a votação no OP Digital para que a população participe também da decisão de quais obras são mais importantes.

Claro que poderia ser muito pior. Se compararmos experiências do OP em outras cidades, Tavares tem um dos maiores números de participação do estado. É obrigatório ter 12 representantes titulares e 12 representantes suplentes dos 12 setores em que a cidade é dividida. Os membros do COP têm a obrigatoriedade de comparecer a todas as reuniões e plenárias nos bairros, especialmente, naqueles em que o seu setor é contemplado. Também devem repassar as informações e deliberações que acontecem durante as reuniões do COP aos moradores, movimentos sociais e conselhos municipais que representam. É uma grande responsabilidade fazer parte do Comitê e ninguém participa contra a própria vontade. Por isso Marjorie não consegue entender o motivo de haver tantas faltas não justificadas de certos representantes. Talvez seja porque muitos ainda não confiam na seriedade do OP ou porque preferem a maneira antiga, com um contato mais próximo entre os representantes dos bairros e os políticos. Outra explicação pode estar na ou visão deturpada dos participantes do que realmente acontece e se realiza no OP.

Por mais que Marjorie e outros membros da SEPLAG tentem explicar em quase todas as reuniões como funciona a metodologia do OP tanto para aqueles que estão comparecendo à reunião pela primeira vez quanto para os representantes antigos, ainda existe uma grande dificuldade em entender que certos assuntos não são resolvidos durante as reuniões do Comitê. Como, por exemplo, descobrir o porquê uma certa obra ainda não ter começado. Só porque Marjorie é presidente do COP não significa que ela saiba de tudo. Infelizmente, alguns representantes de Secretarias não estão presentes em todas as reuniões como deveriam para sanar essas e outras dúvidas. Com certeza isso é um fator que contribui para a população desconfiar do OP. Em quase todas as reuniões existem demandas para as Secretarias Municipais

e fica complicado quando o representante de uma delas não está presente. Ainda falta uma integração entre as áreas da Prefeitura de Tavares para que problemas assim não aconteçam e Marjorie pensa que deveria demandar isso urgentemente.

Ao terminar de organizar os assuntos que serão levantados na próxima reunião do dia 22, Marjorie separa os papéis com as obras mais votadas no OP Digital dos bairros Magnólia, Antunes e Rio Dourado. É entre esses bairros que vai haver uma grande discussão e ela precisa estar preparada. De acordo com o IQVU da cidade, o bairro Antunes é um dos mais vulneráveis, o Rio Dourado não possui vulnerabilidade tão alta, e o Magnólia pode ser considerado um dos bairros mais ricos de Tavares. Só que mesmo que o bairro Antunes tenha recebido mais verba, um total de R\$1.393.783,87, ainda faltou dinheiro para que uma das obras mais importantes do bairro fosse terminada: a manutenção de uma rede de esgoto em duas ruas. Algo parecido aconteceu com o bairro Rio Dourado: a verba destinada foi R\$ 718.997,90, mas ainda faltou terminar a melhoria do asfalto e iluminação em volta da lagoa do bairro. Enquanto isso, no bairro Magnólia, todas as obras foram contempladas com o limite orçamentário de R\$ 476.797,84, e, ainda, sobrou verba destinada à construção e asfaltamento de uma ciclovia nova para a localidade. A última reunião terminou exatamente no momento em que a possibilidade de um remanejamento da verba entrou em pauta deixando em aberto o que deverá ser feito com os recursos.

3. A Reunião: discussões cotidianas

O dia da reunião finalmente chega. Os integrantes vão aparecendo rapidamente e se acomodam nas cadeiras dispostas em formato circular na sala da reunião. Logo depois das apresentações dos participantes, da leitura e aprovação da ata da reunião anterior, o encontro do COP começa.

— Vejo que a Clarice do setor 5 e o Rodolfo do setor 8 não vieram à reunião, não justificaram a falta e não mandaram seus suplentes, correto? O Robson do setor 11 também não está aqui - diz Marjorie.

O resto dos presentes concordam, murmurando.

— Bom, é a segunda falta consecutiva sem explicação dos dois. Então teremos que fazer uma nova votação para ver quem dos setores 5 e 8 serão os novos representantes aqui no COP. O Robson não está com faltas consecutivas então receberá só um aviso. É o que está escrito no regimento interno, gente. O que é uma pena, mas são as regras. Vocês sabem que isso que fazemos aqui é muito importante. Por isso, peço a vocês que se mantenham centrados e ajudem uns aos outros – diz Marjorie.

— Eu ia perguntar sobre a obra do bairro Jardim das Petúncias do setor 8, mas, nem adianta, já que nenhum dos representantes está aqui - diz João Felipe.

João Felipe é um estagiário da SEPLAG. Ele está se formando em Administração Pública e quer juntar as teorias estudadas no curso com a prática do OP.

— Preciso dar o informe das obras finalizadas do OP Digital que vieram tanto das assembleias como do próprio OP Digital. E é importante que vocês acompanhem o andamento das obras ainda não finalizadas, cobrando as Secretarias responsáveis. Sim, pode falar o senhor que está com a mão levantada - fala Marjorie.

Quem está com a mão para cima é Gregório, da Associação de Moradores do bairro Vila Velha. Um homem em seus 40 anos que veio acompanhado de sua esposa, Dalva. Dalva foi quem deu a ideia de comparecerem à reunião. Ela é amiga da representante de seu setor, Cristiane, que lhe contou mais ou menos o que acontece nessas reuniões do Comitê. Dalva e seu marido estão ali para perguntar sobre o asfaltamento de uma rua muito perigosa. No entanto, Gregório já tinha uma certa familiaridade com o Comitê. Chegou a ir em algumas reuniões, mas não achou que valeu a pena, pois sua reivindicação não foi atendida e foi isso que disse para sua esposa. “Fui em duas reuniões implorando para uma fonte luminosa da rua do bar e

eles não me escutaram”. Mas Dalva insistiu tanto que Gregório cedeu com a ressalva que ela não deveria ir sozinha para um lugar desses.

— Boa noite, eu sou Gregório. Essa é minha segunda reunião em alguns meses e estou vindo com minha esposa Dalva pela primeira vez. As últimas vezes que estive aqui minhas demandas não foram nem consideradas. Então, queria saber como que eu faço pra levar um problema no meu bairro para as Secretarias. Meu bairro é o Vila Velha.

Natália, representante do setor 3 e moradora do bairro Rio Dourado, como uma participante assídua do COP, resolve responder à pergunta de Gregório.

— Sejam bem vindos os dois! Bom, resumidamente, aqui nós prestamos esclarecimento para a população. Aqui nós não escolhemos as obras prioritárias porque isso é feito com o voto popular de todos os moradores dos bairros. Tudo tem início nas reuniões feitas nos bairros, sob a organização das associações de moradores, onde as demandas são levantadas e, em seguida, são enviadas à SEPLAG, em um documento padrão entregue pelos presidentes das associações. As demandas são colocadas no OP Digital e lá são votadas. Se necessário, as associações de moradores ainda apontam as prioridades em caso de empate. Aqui nós trazemos as reclamações, os trâmites etc., dessas obras escolhidas.

— Se o senhor quiser acessar essas informações e mais outras, nós temos o site do OP, que é tavares.rj.gov.br/op. Lá tem tudo bem explicado - completa Marjorie.

Natália pergunta:

— O senhor participou da votação do OP Digital?

— A gente nem sabia que isso existia! Não tem uma propaganda disso no nosso bairro!

— Na verdade, tem, querido... - disse Dalva baixinho - Lembra que eu te falei quando vi uns cartazes? Você me disse que era perda de tempo...

— Não disse nada disso, Dalva! - Gregório fala furioso com a esposa - Não dá para participar se a Prefeitura não faz um esforço para que a gente descubra que isso aqui existe! E, além do mais, quem disse que eu posso vir em todas as reuniões para saber de tudo que acontece aqui?

— Senhor, a gente tenta fazer propaganda do OP em todas as mídias sociais para que alcance o máximo de pessoas possíveis. Sinto muito se o senhor não chegou a ver alguma - se desculpa Marjorie, que logo tem sua fala complementada por João Felipe.

— É claro que não esperamos que o senhor venha em todas as reuniões porque você não é representante do seu setor. Mas se mesmo assim quiser acompanhar o que acontece aqui, todas as reuniões são filmadas e disponibilizadas no Facebook da SEPLAG. Se você for no site do OP ou procurar no Facebook é bem fácil de achar.

— Agora só me faltava essa! - se exalta Gregório - Eu ter que criar um Facebook para saber o que vão fazer com o meu bairro! Não sei nem mexer com essas coisas de internet direito! E vou te falar que eu não confio nesse representante do meu bairro não, viu? Nada que precisa arrumar e que eu quero que seja arrumado, é consertado lá na minha rua.

— Sinto muito que você se sinta assim, Gregório - Marjorie tenta acalmá-lo - Mas não tem muito o que eu posso fazer pelo senhor. Tudo que acontece aqui é disponibilizado para a população. E sobre a representante do Vila Velha, que faz parte do setor 7, é a Alice ali - ela aponta para uma moça do lado direito da sala -, ela foi escolhida pelo Fórum do OP juntamente com os demais representantes titulares e suplentes de todos os bairros que estão aqui. Agora precisamos entrar na pauta da reunião, ok?

Gregório reclama mais um pouco com Dalva antes de aceitar que não há mais nada que ele possa falar. A reunião passa para o ponto seguinte sobre o andamento de algumas obras e o empenho de algumas licitações.

Matheus é um jovem integrante do Fórum Negritude de Tavares. É sua segunda vez em uma reunião do COP. Ele tenta absorver sempre ao máximo todas as informações e tenta trazer novas visões mais atuais e tecnológicas para as reuniões.

— Quem fiscaliza esses projetos? Tipo, como eu consigo saber se eles estão realmente acontecendo?

Antônia é uma servidora pública que trabalha na SEPLAG desde o início desse novo governo e foi uma das principais cabeças na criação do “novo OP”. Por conta disso, ela sabe bem a dificuldade de novos integrantes do Comitê em entender como exatamente funciona sua metodologia. Então, prontamente, responde a Matheus:

— Através da fiscalização interna pela administração pública e, também da sociedade civil, como deve ser o controle social. É importante levar essas questões para as Secretarias responsáveis porque não necessariamente aqui no COP nós teremos todas as respostas. Inclusive, sempre mandamos as observações e o andamento dos projetos via e-mail e grupo de WhatsApp para os membros do Comitê.

— Ah sim, entendi! Muito obrigado – responde Matheus.

— Não agradece não, menino. Eles falam isso, mas a gente nunca consegue nada com as Secretarias – intervém Alberto – E aqui no Comitê a gente também não consegue nada demais. A gente só ouve, mas nada que a gente fala e pede acontece.

A sala de reunião começa a ser tomada por murmurinhos dos integrantes, alguns concordando com Alberto e outros não. Enquanto essa pequena confusão é instaurada, o representante do setor 11, Robson, chega atrasado para a reunião e vai para um canto se sentar, tentando passar despercebido, mas Tatiana percebe sua chegada e olha torto para o atrasado.

Enquanto isso, Jeremias, representante do setor 2 praticamente desde o início do OP em Tavares, nunca deixou de mostrar suas ressalvas com a reformulação do OP. Sempre que possui a chance, ele se lembra de como era antigamente e de como os problemas eram resolvidos mais facilmente. Então, em apoio a Alberto, concorda com a sua manifestação.

— É verdade! Isso aqui é uma piada! Antigamente era tudo muito mais fácil. Eu vinha falar com o vereador e no mês seguinte a obra no meu bairro estava pronta. É isso que eu chamo de governo que escuta a população! Sem falar que o pessoal das Secretarias quase nunca está nas reuniões para responder nossas dúvidas.

— Sim! A Sabrina da Secretaria de Infraestrutura nunca esteve aqui para falar como estava o andamento da obra no Magnólia – reclama Alberto.

Marjorie tenta acalmar os presentes, pois ainda existem muitos burburinhos e conversas paralelas.

— Calma, gente, vamos manter a ordem. Vocês sabem que o OP está aqui pra escutar vocês, mas nós não somos mágicos. A gente precisa fazer isso do jeito certo sem prejudicar nenhum bairro e nem ninguém. O nosso foco principal é esse: que todos tenham as mesmas oportunidades para falar e reclamar para que todos os bairros consigam suprir suas necessidades. Se fosse ainda como antigamente, muitos bairros estariam sendo negligenciados e não é isso que queremos. O OP é baseado na participação social e isso significa que todos precisam ter sua chance de se expressar, todos devem ser contemplados. Aqui a gente faz o máximo para isso acontecer.

— Mas de que adianta isso de participação social se o pessoal lá do bairro não quer nem saber o que acontece aqui? - pergunta Carla. Ela é representante do setor 10, que engloba alguns dos bairros mais afastados da cidade.

— É muito complicado isso mesmo. Ainda mais o setor 10. Já foi difícil achar a Carla para representar. E, ainda por cima, os moradores não se prontificam para vir nas reuniões do COP - diz Natália.

— Nem nos encontros daqui do COP e nem nas reuniões da associação de moradores dos bairros. A gente precisa criar algum incentivo para eles - finaliza Carla.

— É como eu sempre digo, gente! A participação é um processo contínuo. Eu e o pessoal da SEPLAG não podemos fazer isso sozinhos. Precisamos de vocês – reforça Marjorie.

4. A Reunião: transferir a verba ou não? Eis a questão.

Tatiana finalmente fala alguma coisa durante a reunião. Ela é representante do setor 1 e participa do OP há tanto tempo quanto Jeremias. Tatiana também compartilha de muitas visões iguais às dele.

— Acho que vocês têm que começar a demandar participação primeiramente dos representantes dos setores. Ainda mais daqueles setores que recebem muito mais dinheiro que outros...

— O que você quer dizer com isso Tatiana? – Antônia logo questiona.

— Bom, já que você perguntou.... Não sei se vocês perceberam que o Robson chegou bem atrasadinho para a reunião de hoje. Com ele é sempre assim: ou chega atrasado ou nem chega. Como uma pessoa dessas pode ter a responsabilidade de representar todos os bairros do setor dele, hein? - Tatiana diz alfinetando o representante do setor 11 - E onde é justo um setor com um representante destes ser o que mais recebeu verba para as obras depois da divisão?

A reunião fica em silêncio por alguns segundos. Todos absorvendo a tensão que se instaurou no ar. Até que Marjorie, como presidente do COP, tenta mediar a situação que ela já esperava acontecer.

— Tatiana, você sabe que teve votação e o Robson foi escolhido legalmente. E sobre as verbas, vamos começar a falar delas, já que você inseriu o assunto na pauta.

— Antes de começar, eu queria só explicar novamente como funcionou a divisão de verbas. Depois da realização de um diagnóstico, com base em dados do IBGE, foi obtido o Índice de Qualidade de Vida Urbana, o IQVU, de todos os bairros e setores do município – Antônia tenta explicar pacientemente a metodologia do OP – E aqueles territórios que apresentaram menor IQVU são os mais vulneráveis. Por isso, receberam mais verba. Foram quatro meses de estudo até chegar na fórmula do IQVU para analisar os déficits de cada região, exatamente para a divisão de verba ser justa

— Mas isso não faz sentido nenhum – interfere Alberto com raiva.

— Claro que faz, Alberto. A gente já tem menos recursos, nossa renda é menor, a gente mora longe e não tem quase nada nos nossos bairros. Por exemplo, até nossos pontos de ônibus estão caindo aos pedaços – Robson discorda, falando pela primeira vez.

Carla, que conhece a realidade de Robson, fala em sua defesa.

— Exatamente! Qual o sentido do seu bairro, por exemplo, que já é um dos mais centrais, ganhar mais dinheiro? Lá não precisa do mesmo tanto que o meu bairro ou o do Robson precisa. As escolas de lá são bem cuidadas, o postinho sempre tem gente. Eu sei disso porque conheço umas pessoas que moram onde você mora, Alberto.

— Quem disse que não precisa? – Tatiana diz com desdém.

— E onde está a igualdade nisso? Vocês não adoram falar de igualdade? – Alberto começa a se exaltar.

— Não é sobre igualdade, é sobre justiça. Seu bairro já tem pessoas mais bem de vida, o meu não, nem o do Robson – insiste Carla.

Robson, mesmo desconfortável, completa:

— Quase todos, se não todos, os bairros do seu setor possuem todas as necessidades básicas em bom funcionamento, tem boa infraestrutura... no meu não.

Jeremias que nesse tempo todo parecia não aguentar mais a discussão, resolve falar.

— Tá, gente, mas não adianta falar disso agora porque não é esse o problema, né? Sobrou dinheiro da obra do bairro do Alberto. Só que essa gentezinha quer pegar o que nem é delas por direito.

— Por favor, vamos manter a educação, pessoal – Marjorie interfere – Mas, sim, esse é o problema. As obras do setor 4 foram todas contempladas e ainda sobrou um pouco da verba. Para ser mais exata sobrou R\$79.892. Só que o contrário aconteceu em dois outros setores. Representantes, vocês podem explicar?

— Bom, – Robson começa – faltou um pouco de grana pra fazer a manutenção da rede de esgoto em duas ruas do bairro Antunes, do meu setor que é o 11. Lá já teve muito problema de doença por causa disso e ninguém gosta de viver sem saneamento básico, né? Como é uma necessidade básica eu queria pedir um pouco de solidariedade. Por isso que eu queria que essa sobra do setor 4 viesse pro bairro Antunes.

Natália explica a situação de seu bairro.

— No setor 3 aconteceu quase a mesma coisa. No bairro Rio Dourado faltou terminar a melhoria do asfalto e iluminação em volta da lagoa principal. É um local muito utilizado pelos moradores e alguns reclamam que não se sentem seguros sem ter luz por lá e já teve até caso de assalto uma vez.

— Precisamos chegar a uma conclusão juntos do que fazer com a verba – explica Marjorie – Podemos transferir para bairros que necessitam dela, já que as obras do OP Digital não foram todas cumpridas ou podemos deixar com seu bairro de direito.

Todos começam a murmurar suas opiniões para as pessoas próximas até que Tatiana fala.

— Posso falar o que todos estão pensando? Que não faz sentido o setor 4 perder esse dinheiro que é deles por direito e olha que eles já receberam menos verba que os setores 3 e 11, da Natália e do Robson.

— Exatamente o que eu penso – Alberto concorda.

— Ainda mais dar pro Robson... Qual a participação do setor 11 no Comitê? Praticamente nenhuma! O Robson sempre falta e quase nunca participa das decisões. Aí fica complicado, né. O cara é de um bairro vulnerável, recebe mais grana, só que não faz por onde – Jeremias ataca.

— Olha, eu admito que às vezes eu falto quando não deveria, mas tem reuniões que eu simplesmente não consigo vir por causa do trabalho e dos assuntos em casa. Hoje, por exemplo, eu cheguei atrasado porque o ônibus não passava. Agora, você quer condenar um bairro todo por causa disso? – Robson fala, gaguejando na última frase.

— Como assim condenar? Vocês ganharam quase o dobro do que o meu setor ganhou! Se faltou dinheiro foi porque não souberam fazer a obra direito. O setor que espere o próximo OP Digital – Alberto reclama.

— Tem gente vivendo na sujeira, Alberto. Não é possível que você não sinta nada com isso – tenta saber Robson.

— Eu não posso fazer nada por isso, meu amigo. Quem pode é a Prefeitura – Alberto fala.

— Que faria se fosse uns anos atrás... Já falei várias vezes e sempre vou repetir que esse OP é uma piada, nada funciona. Antigamente a Prefeitura e os vereadores conseguiam dar conta de tudo lá no bairro – Jeremias alfineta Marjorie e o modo como o OP funciona atualmente.

— Vendo o que o Robson está falando, eu estou disposta a tirar o pedido do setor 3 de ficar com esse dinheiro. Acho a saúde dos moradores do Antunes mais importante do que uma iluminação e do que o resto de asfalto que precisa lá no Rio Dourado – Natália dá sua decisão final.

Matheus tenta colocar sua opinião na discussão.

— Eu concordo com a Natália. Se eles estão precisando do dinheiro para uma coisa tão séria como saneamento básico, por que não transferir?

— Ai, garoto, você deve estar aqui pela primeira vez e já está querendo dar pitaco? Aqui é assunto de gente grande – Jeremias ataca Matheus, que fica desconfortável.

— Pessoal, por favor, vamos tentar manter a calma e a educação – pede Antônia.

Gregório sente a necessidade de dar sua opinião também.

— Olha, se for pra escolher um lado eu diria que aquele moço ali do bairro que está sobrando dinheiro que está certo. O cara atrasado já recebeu um baita dinheiro pro setor dele e não deu conta de tudo? Suspeito isso... E tipo, como vocês decidem uma coisa séria dessas sem nem falar com o resto dos moradores dos bairros? Só rindo dessa representação de vocês.

— Sério, querido? Eu acho o contrário. O bairro pobrezinho precisa mais, coitados. Eles não têm rede de esgoto! Um horror. Além do mais, não é o representante que cuida do dinheiro. Eu acho pelo menos... – Dalva comenta.

— Ah cala a boca, Dalva! – Gregório se exalta, e depois começa uma discussão baixa entre marido e esposa.

— Exatamente! Dalva, né? Os representantes dos bairros não mexem com a verba, eles nem veem esse dinheiro pessoalmente - João Felipe confirma.

— Esse problema da sobra de verbas não está previsto no regulamento do OP. Não existe uma norma que obrigue que certa atitude seja tomada diante desse problema. A metodologia do nosso OP é diferente! A LOA não especifica quais obras vamos fazer no ano. A gente que escolhe. O que temos fixo é o valor total aprovado para o OP pela Câmara de Vereadores. Isso de sobrar verba e ser transferida pode acontecer aqui em Tavares. Portanto, temos que decidir aqui, durante a reunião do COP, e, em conjunto, o que fazer – Marjorie fala.

Nesse momento a discussão começa a tomar um rumo que nem Marjorie esperava e ela tenta desesperadamente acalmar os ânimos. A reunião ficou bem polarizada. Enquanto alguns, como Alberto, Jeremias e Tatiana, acham que o setor 11 não merece a sobra da verba por já receber uma quantidade maior e pelo fato de seu representante não comparecer a todas as reuniões sem justificativa prévia; outros, como Robson, Natália e Matheus, acreditam que a necessidade do setor 11 por uma rede de esgoto completa é importante, ainda mais que esse dinheiro não vai fazer falta para o setor de Alberto.

NOTAS DE ENSINO

1. Objetivos da Aprendizagem

O caso de ensino aborda problemáticas vivenciadas em reunião do Comitê do Orçamento Participativo de um município de médio porte populacional. Ele aborda problemáticas como a dinâmica do processo participativo em um espaço público deliberativo; iniciativas em governo aberto e transparência pública, como a utilização das tecnologias da informação e comunicação e a configuração do OP em formato híbrido – presencial e digital -; e a reação de representações tradicionais nos bairros com a participação eletrônica. Essas problemáticas tem o intuito de fazer com que os alunos percebam como os administradores e os gestores públicos precisam lidar com opiniões diferentes e posicionamentos conflituosos oriundos de segmentos da sociedade civil, sendo necessária a condução participativa do processo de tomada de decisão com um tempo restrito e em um ambiente exclusivo de deliberação do COP, o que pode dificultar esse processo.

Dessa forma, o caso poderá contribuir em temáticas no Campo de Públicas sobre gestão de conflitos; conhecimento sobre o funcionamento de uma institucionalidade participativa, como o OP; o impasse de manter a impessoalidade frente a diversos problemas reais evidenciados; estratégias adotadas para a resolução de problemas de caráter coletivo pela prática da gestão social; reações emocionais e cognitivas pelos participantes no ambiente apresentado.

Os alunos terão que resolver esse caso com uma pequena cena teatral. A intenção de usar o Teatro Fórum de Augusto Boal (1980) para que a problemática retratada seja discutida e o dilema do caso seja solucionado consiste em alcançar uma melhor análise desses problemas com olhos “de fora”, de outra perspectiva. Pretende-se que os estudantes tenham um contato mais próximo e profundo com os personagens e com os problemas apresentados neste caso. Os

espectadores de uma cena não são apenas isso, eles se tornam “espect-atores”, pois começam a fazer parte da montagem teatral também.

A essência do Teatro Fórum é o “espect-ator” que após assistir uma representação teatral que demonstra uma situação de opressão, se sente empativado com o oprimido. Em seguida, ocupa o lugar deste e tenta reverter a situação de opressão, assim acontecendo várias vezes com vários “espect-atores” diferentes com ideias diferentes.

Apoiado nas premissas de Paulo Freire, Boal fundou o Teatro do Oprimido como uma forma de ação social emancipadora. Como os opressores apoderaram-se de todos os canais da sociedade, como as mídias, as universidades, os centros políticos e, também o teatro, faz-se necessário que os oprimidos consumam e produzam cultura como um modo de rebeldia e ação libertadora: “não basta produzir ideias: necessário é transformá-las em atos sociais, concretos e continuados. Em algum momento escrevi que ser humano é ser teatro. Devo ampliar o conceito: ‘ser humano é ser artista!’” (BOAL, 2008, p. 19).

Uma das principais ramificações do Teatro do Oprimido é o Teatro-Fórum. Nesse método é sempre apresentada uma cena contendo alguma opressão, para que, depois da finalização, os espectadores se tornem “espect-atores” a fim de propor uma resolução à opressão encenada. Após as várias intervenções na cena deve haver um debate entre aqueles que estavam presentes e que tenham participado da cena ou não. Boal (1998) dizia que o mais importante não é chegar a uma solução, mas provocar um bom debate, uma vez que é ele que conduz à auto-ativação dos “espect-atores”.

Este estilo teatral faz com que ator e plateia aprendam juntos. Nesse sentido, é considerado um teatro pedagógico (BOAL, 1980) e se tornou uma ferramenta de grande importância ao problematizar questões do cotidiano e questões políticas, resultando em um aumento da cidadania e do empoderamento social. O Teatro-Fórum auxilia na sensibilização dos indivíduos à volta de um tema (BOAL, 1980) fazendo com que se tornem mais empáticos e cientes de seu poder como cidadão possuidor de direitos e deveres.

2. Aplicações

O caso foi elaborado com o objetivo de ser aplicado em cursos de graduação em Administração Pública, em especial, em disciplinas dedicadas aos temas de Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social ou Tecnologia Social, além de quaisquer outras que promovam que abordem os temas sobre participação social, cultura política, tecnologias da informação na gestão pública, governo aberto, bem-estar social e correlatos.

3. Apontamentos Teóricos

O caso apresentado aborda situações e problemáticas de clientelismo, participação social, gestão social, democracia participativa, tecnologia da informação e bem-estar social.

O OP como medida de participação popular foi um grande passo para a entrada das massas no mundo da política, mesmo possuindo poder deliberativo. Tornou-se conhecido internacionalmente por incorporar setores da população na discussão, prática e formulação do orçamento público municipal (LÜNCHMANN, 2014). Ao abrir as portas do local onde ocorrem decisões públicas para a sociedade civil, o OP abre portas para uma democracia mais participativa.

A democracia participativa é um conceito que vem sendo mais explorado nos últimos anos. Foi percebido que quanto mais a população faz parte das discussões e decisões do meio político, mais dinâmico e melhor fica esse processo. É a chamada gestão social, uma prática democrática e participativa na gestão pública em que o processo decisório encontra na sociedade o protagonista da ação (TENÓRIO, 2008).

Por muitos anos, a população pensou não ter voz ativa no campo da política e nem poder de ação. Então no momento em que começa a compreender a importância que têm ao realizar

o controle social na Administração Pública, há a quebra do monopólio decisório por parte das instituições tradicionais pertencentes à esfera estatal (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). É importante para a população se apropriar do espaço que o OP proporciona exatamente para possuir uma participação cada vez mais ativa nas leis que irão gerar impacto em suas vidas, além de minimizar o potencial de corrupção e gerar maior transparência por parte da gestão pública (BODART, 2014).

Um ponto importante que Souza (2001) ressalta diz respeito à importância real do OP não com os ganhos materiais para setores mais carentes da sociedade, mas sim o aumento da participação e do poder de deliberação de grupos normalmente excluídos e sem voz ativa. No entanto isso não exclui a existência de práticas e representações políticas clientelistas. Essa permuta entre favor e lealdade ainda persiste nas relações sociais (LERNARDÃO, 2010), infelizmente sendo vista como essencial por muitos. O clientelismo pode deixar as relações mais fáceis, porém a população não se torna apenas beneficiária, ela se torna refém de seus políticos.

Uma modalidade virtual do OP permite que a população vote por meio de plataformas online em obras públicas que estão para acontecer. O chamado OP Digital veio com o intuito de democratizar mais ainda a política, em uma tentativa de usar os meios digitais para “aproximar os cidadãos que não estavam participando do OP na sua forma presencial” (CUNHA, COELHO, POZZEBON, 2014, p. 297).

Em algumas experiências do OP Digital foi possível perceber que as diferenças entre as classes sociais são mais evidentes. Se por um lado, a chamada democracia digital contribui para a transparência dos governos, por outro, pode dificultar a participação. Isso se dá por motivos como a falta de acesso à internet e objetos eletrônicos por uma parte significativa da população, como também a dificuldade que os indivíduos mais idosos possuem quando se trata de tecnologia. Soma-se a isso o fato de que em algumas experiências do OP Digital foi possível perceber discrepâncias evidentes entre as classes sociais. Percebe-se que pessoas de realidades muito diferentes partilham da deliberação na versão digital do OP, enquanto na presencial a arena é mais homogênea, “em que pessoas, em sua maioria de uma mesma classe social, procura participar das decisões públicas” (ABREU, 2016, p. 818).

O bem-estar social citado está atrelado à percepção particularizada que os integrantes do COP possuem. É comum que o ser humano tenha como prioridade o seu próprio bem-estar, mas vivemos em coletividade, então não podemos pensar assim em todas as situações. Como o caso se trata de uma instituição pública que visa a justiça e a equidade social, é preciso que os participantes das reuniões tenham esse senso de solidariedade e empatia. Pensar na *res publica* é essencial na área da administração pública e quando a sociedade começa a fazer parte das deliberações da gestão, também precisa ter essa sensibilidade de colocar os interesses da população como um todo à cima dos seus interesses pessoais.

4. Roteiro para aplicação do Caso e Questões para Discussão

Este caso para ensino tem o intuito de ser resolvido como uma cena teatral com a metodologia do Teatro Fórum de Augusto Boal, a qual podemos fazer comparações com a Pedagogia do Oprimido de Paulo Freire. Freire (1970) acreditava que o mundo é dividido entre oprimidos e opressores. Estes exercem diversas formas de violência que desumanizam os oprimidos, uma vez que possuem o domínio de, praticamente, todas as áreas da humanidade.

O Teatro-Fórum guarda relação com a pedagogia do oprimido de Freire (1970), pois através da reflexão e da ação ocorre a ação libertadora dos oprimidos em direção à autonomia. Somente quando aqueles que não acreditavam ter voz começam a querer participar da vida política, como no OP, e quando os espectadores viram “espect-atores”, como no Teatro Fórum, é que pode haver um empoderamento da população em relação ao poder que possuem dentro da sociedade e da política,

Para melhor compreensão e discussão do caso, orienta-se que os estudantes tenham acesso previamente ao texto para leitura, anotações e reflexão sobre a temática. Propõe-se a formação de um grupo com a quantidade de personagens do caso, ou seja, doze. Se não houver alunos suficientes alguns personagens, que possuem personalidade semelhante, podem ser aglomerados. Na data agendada para a aplicação do caso em sala de aula, os alunos deverão representar, como atores e atrizes, as partes 3 e 4 deste caso, ou seja, toda a reunião do Comitê do Orçamento Participativo da forma como está redigido no caso. É indicado que os alunos não usem o texto durante a apresentação da cena, mas não é absolutamente necessário, já que, provavelmente, muitos nunca representaram um papel em alguma peça.

O professor deverá ser escolhido como mediador, o chamado “curinga” do Teatro Fórum. Ao final da apresentação, o curinga irá perguntar qual ou quais opressões os alunos perceberam na cena e após a resposta, irá pedir ou escolher alguns alunos da “plateia” para substituírem um ou dois personagens oprimidos, como Robson, Carla e Dalva, ou neutros da cena, como, Marjorie, João Felipe e Antônia. Esses personagens ou sofrem algum tipo de opressão ou se mantêm neutros frente a problemática central abordada no caso. É importante ressaltar que os opressores da cena, como Tatiana, Alberto e Jeremias, nunca devem ser substituídos, uma vez que seria muito fácil acabar com a opressão da cena se o opressor simplesmente decidir não agir mais dessa forma.

Percebe-se que o primeiro grupo é o que contém oprimidos pois eles sofrem pequenas humilhações de outros personagens; eles se sentem desconfortáveis com as palavras desagradáveis que os opressores deferem a eles. A opressão não necessariamente é uma agressão física, ela pode acontecer com pequenas ações, como um olhar torto ou uma fala degradante.

A cena, então, deve acontecer novamente, seguindo o roteiro. Mas, dessa vez, os alunos que eram espectadores, tomam a cena e se tornam “espect-atores” na tentativa de acabar com a opressão que acontece, com argumentos e ações que mudem o final da cena original. As opressões deste caso são várias e sutis, como, por exemplo: (i) o modo como Gregório é agressivo na sua fala sobre o OP e no modo que ele fala com a esposa; (ii) a forma como Jeremias fica acusando o COP de não funcionar e sempre relembra sua preferência pelo OP do passado; (iii) Tatiana ao julgar Robson sem conhecer sua história e, principalmente, (iv) o modo como Alberto, e os outros citados anteriormente, não se mostrarem solidários com o problema do bairro Antunes, não querendo nem entender os motivos de Robson querer a sobra da verba.

Os estudantes devem chegar a uma conclusão onde os opressores ou enxerguem seus erros e parem de oprimir os outros personagens, ou não consigam mais oprimir. Ou seja, a apresentação termina quando a opressão for desfeita ou se os atores estiverem em um paradoxo na cena, sem conseguir melhorar os acontecimentos.

A cena poderá ser refeita com novas substituições quantas vezes a turma achar necessário. Se apenas a primeira substituição for suficiente, deve se passar para a parte do debate. Durante esse debate em sala de aula, os alunos devem expor suas ideias e sensações com a cena, a fim de provocar reflexões e resoluções para os problemas apresentados. É indicado que durante a remontagem da cena e durante o debate, os alunos discutam as seguintes questões:

- a) Quais as principais alternativas para a solução do dilema principal do caso? Por que ele se mostrou tão complicado e delicado para que Marjorie pudesse resolvê-lo?
- b) Discuta como as relações de clientela dificultam o progresso do Orçamento Participativo. Como tentar amenizar os efeitos dessa prática na política do OP?
- c) A gestão social é o tipo de gestão que o COP utiliza para conduzir o processo de discussão e de deliberação entre os participantes? Justifique e explique sua resposta.

- d) As tecnologias da informação e comunicação detém o potencial de ampliar a participação social, pois, de acordo com Balbe (2010), elas podem democratizar ainda mais o acesso à informação e melhorar os processos governamentais. No entanto, percebe-se que a participação eletrônica não trouxe novos participantes para os espaços de deliberação, como o COP. Discuta por que isso acontece e quais as medidas que podem ser adotadas tanto pela sociedade quanto pela gestão pública para reverter tal quadro.

5. Referências Bibliográficas

ABREU, J. C. A. de. Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 794-820, Sept. 2016.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 13-60, 2003.

BOAL, A. **Teatro do Oprimido e outras poéticas políticas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **Jogos Para Atores e não-atores**. 14ª edição. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 319-347, 1998.

CUNHA, M. A.; COELHO, T. R.; POZZEBON, M. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 3, p. 296-308, 2014.

DELGADO, M; CRUZ, M; BERNARDINI, F; NUNES, V; BASTOS, C. A. Orçamento Participativo Híbrido: Uma Proposta Metodológica para Reduzir as Desigualdades Políticas em Volta Redonda RJ. *In: WORKSHOP DE COMPUTAÇÃO APLICADA EM GOVERNO ELETRÔNICO (WCGE)*, 8. , 2020, Cuiabá. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2020 . p. 156-163.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**, 17a. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1970.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de Gestão Social. In: SILVA JUNIOR, Jeová Torres et al. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: **Imprensa Universitária**, 2008.

ⁱ A reestruturação do Orçamento Participativo foi baseada em algumas dimensões. Duas delas consistiram na operacional e na financeira. Para tanto, foi criado o IQVU como ferramenta de gestão para o uso de um parâmetro de redistribuição de recursos sendo capaz de mapear a infraestrutura urbana dos territórios do município, o acesso aos serviços públicos e a vulnerabilidade social. Ou seja, o IQVU mapeia a qualidade de vida dos bairros da cidade por meio da média ponderada dos índices de oferta local. A média ponderada de pesos previamente definidos nos índices em áreas, como esporte e lazer, saúde, educação, abastecimento, assistência social, infraestrutura urbana, segurança urbana, renda média per capita e habitação. Dessa forma, o índice classifica os territórios quanto à alocação do investimento público de forma equitativa. O OP Digital mostrará o limite orçamentário para cada bairro e setor permitindo o usuário votar em um certo número de propostas até o limite orçamentário previsto.