

Extensão e Pesquisa, Dois Eixos Congruentes e Complementares: a Experiência do Orçamento Participativo de São Paulo

Área Temática de Direitos Humanos

Resumo

O presente artigo busca compreender a importância da interação entre extensão e pesquisa a partir de um trabalho de parceria desenvolvido entre o Projeto Democracia Participativa da UFMG e a Prefeitura Municipal de São Paulo. A parceria entre as duas instituições resultou tanto em um trabalho de extensão quanto em um trabalho de pesquisa que acabaram por se tornarem complementares, onde a atividade de extensão foi a “Capacitação dos Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de SP” e a pesquisa foi o “Perfil dos Participantes do Orçamento Participativo de São Paulo”, ambos ocorridos no ano de 2003. Os resultados obtidos desta interação corroboraram a congruência entre as atividades de extensão com as atividades de pesquisa, diferentemente do que normalmente ocorrem dentro da academia, quer seja, uma separação entre as duas esferas de trabalho.

Autores

Clarice Barreto Linhares – Mestranda em Ciência Política/UFMG

Vanderson Gonçalves Carneiro – Mestrando em Ciência Política/UFMG

Kessiane Goulart Silva – Graduanda em Ciências Sociais

Instituição

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Palavras-chave: extensão; pesquisa; orçamento participativo

Introdução e objetivo

A discussão acerca da importância de se aliar pesquisa aos programas de extensão passa, cada vez mais, a ganhar respaldo empírico. E parece que o sentido dessa parceria parece beneficiar ambas as esferas. Ou seja, tanto a extensão vem-se beneficiando de pesquisas complementares quanto o resultado de algumas pesquisas vem sido alterado pela influência das atividades de extensão. Não raro, as atividades de extensão têm colaborado muito com as pesquisas dando subsídios claros para a explicação na alteração de alguns dados.

Um exemplo bem claro disso é o que se experimentou dentro das atividades do Projeto Democracia Participativa da UFMG, onde foram realizados tanto projetos de extensão quanto projetos de pesquisa. O Projeto Democracia Participativa tem como objetivo desenvolver atividades de pesquisa e extensão no campo do aprofundamento da democracia e da democratização da gestão pública.

Trata-se de parceria entre o Departamento de Ciência Política da UFMG e o Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Política de Assistência Social - NUPASS que visa a desenvolver ações integradoras entre a UFMG, as administrações públicas e a sociedade civil. Incorporam-se, entre as suas principais áreas de pesquisa, diferentes projetos de estudo sobre sociedade civil e o aprofundamento da democracia, em que cabem análises sobre como novas formas de organização social e políticas participativas - como o orçamento participativo, os conselhos gestores e demais experiências de ampliação da participação na gestão pública - contribuem para melhores resultados em termos sociais e políticos.

Nesse conjunto de estudos, incluem-se: a pesquisa sobre o associativismo paulistano; pesquisas sobre experiências de orçamento participativo que, inclusive, resultaram na publicação do livro “A Inovação Democrática no Brasil”; a pesquisa sobre inclusão e controle no Conselho de Saúde em Belo Horizonte; e a pesquisa sobre o perfil dos delegados e conselheiros do orçamento participativo de São Paulo.

No campo da extensão surgiram diversas atividades de assessoria e capacitação. Dentre elas, destaca-se o convênio com a Prefeitura de São Paulo para a capacitação dos conselheiros e delegados do orçamento participativo, assim como da equipe técnica. Além disso, destaca-se, também, a realização de eventos de formação tais como, os “Fóruns de Democracia Participativa” e os “Seminários Internacionais sobre Democracia Participativa”.

Através da experiência da Capacitação de Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de São Paulo, doravante OP - SP, e da Pesquisa sobre o Perfil dos Participantes, ambos realizados em convênio com a Prefeitura Municipal de São Paulo, percebeu-se a importância dessa relação entre pesquisa e extensão. A pesquisa acerca do perfil dos participantes do OP - SP traçou, de modo eficaz, o público com o qual a equipe de capacitação iria ter que interagir ajudando desde a confecção do material mais adequado para se utilizar com as turmas, na divisão mais coerente das turmas - de acordo com o perfil - até na melhor linguagem a utilizar com os alunos. No entanto, ao longo da pesquisa, resultados posteriores apontaram para algumas mudanças que parecem ter sido produzidas pelo subsídio que as capacitações estavam oferecendo aos delegados e conselheiros.

Para o prosseguimento dessas análises e conclusões, de forma bastante sintética, será apresentada panorâmica das principais características do Orçamento Participativo, bem como do desenho institucional do Orçamento Participativo de São Paulo.

O Brasil dos anos 90 foi marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais destacam-se as diferentes formas de orçamento participativo, os conselhos gestores, além de um conjunto de formas consultivas e deliberativas de participação da população no processo de tomada de decisão acerca da distribuição de bens públicos, das políticas públicas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias.

Essas formas são o resultado de longo processo de reorganização da sociedade civil e das suas formas de relação com o Estado e de longo processo de transformações institucionais, jurídicas e administrativas, especialmente no nível local, ocorrido no Brasil desde o final dos anos 70.

O orçamento participativo é a forma de participação ampliada mais discutida hoje no Brasil. Ele tem como objetivo rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em três elementos. A primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo no nível local. A soberania é partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Em segundo lugar, o OP implica na re-introdução de elementos de participação no nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação. Em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, isso é, a participação envolve conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, através do regimento do OP.

O Orçamento Participativo da cidade de São Paulo, que completou quatro anos de existência em 2004, fruto da gestão do PT (Prefeita Marta Suplicy), como toda experiência deste tipo que se vem consolidando, passou por transformações ao longo dos seus quatro anos de funcionamento, visando sempre à melhoria na metodologia utilizada e maior inclusão em sua gama de participação. Assim, no seu primeiro ano de funcionamento, a cidade era chamada para discutir apenas questões acerca de educação e saúde - o chamado ciclo territorial.

A partir do segundo ano, 2002, com o aumento de recursos destinados à deliberação pública, a população já poderia incluir, além dos temas já existentes, uma terceira área de prioridades que variava de acordo com as demandas de cada regional. Passou, portanto, a existir dois ciclos: o territorial – já existente – e o temático. Podia-se discutir sobre habitação, melhorias de infra-estrutura e qualidade de vida nos bairros e até mesmo sobre programas sociais a serem implantados no município. Já para o ano de 2003, o escopo das discussões ampliou-se ainda mais. As questões dos segmentos – por gênero, raça, etnia, idosos, criança e adolescentes - também foram incluídas nas discussões para o OP - SP de 2003, o que demonstrou um grande avanço da experiência em termos de englobar questões mais amplas da cidade sobre temas diversificados visando à importância de se discutir as necessidades de cada grupo dentro da diversidade social. Assim, consolidou-se também o ciclo de segmentos.

É dentro deste desenho de participação que o Projeto Democracia Participativa foi chamado para trabalhar, desde o ano de 2002, tanto no desenvolvimento de um programa de Capacitação de Delegados e Conselheiros desse OP e, também, no posterior Monitoramento da Equipe de Formação da Coordenadoria do OP, quanto na realização da Pesquisa do Perfil dos Participantes do OP - SP. A partir desse contexto, começou-se a constatar, na prática, a importância da relação recíproca entre pesquisa e extensão.

Nas seções seguintes se exploram alguns resultados da pesquisa e, posteriormente, analisam-se subsídios fornecidos à estruturação das capacitações e o que as capacitações produziram de efeito dentro da pesquisa.

Metodologia

A metodologia que se aborda aqui não se refere às técnicas usadas para a construção do questionário – *survey* – utilizado para obter os resultados da pesquisa e nem tampouco à especificidade da estruturação da capacitação. O que se irá ressaltar é a forma que se analisa a relação entre a atividade da extensão e os resultados da pesquisa. Esta análise foi balizada pela observação dos dados obtidos a partir da realização do *survey*: “*Perfil dos Participantes do OP – SP*” aplicado entre os participantes deste OP. Assim, a partir desses resultados têm-se, por um lado, subsídios suficientes para a adequação dos materiais didáticos e pedagógicos que foram utilizados no decorrer das capacitações, cumprindo o objetivo de dar respaldo para o aumento da qualidade da participação dentro do OP - SP. Por outro lado, os resultados permitiram que se observasse o efeito das capacitações no processo do OP.

Deste modo, os resultados da pesquisa sobre o perfil dos participantes do OP foram analisados a partir dos seguintes eixos: 1) Da pesquisa para a extensão - 1.1) Comparação entre os participantes do OP do ano de 2002 e 2003, nas categorias: sexo, idade, escolaridade, condição de atividade econômica, renda familiar mensal e ascendência racial; 1.2) O perfil dos participantes, em 2003, em relação aos ciclos “segmentos”, “territorial” e “temático” – dentro das mesmas categorias citadas no item anterior. 2) Da extensão para a pesquisa – 2.1) O perfil dos conselheiros eleitos no ano de 2003; 2.2) O perfil dos participantes e dos não participantes do curso de capacitação de 2003.

Resultados e discussão

Seguindo o primeiro eixo metodológico, a participação masculina no OP 2003 aumentou em relação ao OP do ano de 2002. Já a feminina, abaixou neste período. No entanto, ainda vemos uma prevalência da participação feminina. Em relação à faixa etária, a concentração maior da participação está situada na idade entre 35 e 59 anos. No entanto, em 2003, observou-se crescimento da participação dos idosos – 60 anos ou mais – atribuída à entrada do ciclo de segmentos que abrange a questão do idoso.

Quanto à escolaridade, observamos uma participação bem expressiva de pessoas com Ensino Médio. O que salta aos olhos é um significativo aumento da participação de pessoas

com nível de escolaridade superior do ano de 2002 para o ano de 2003. Para a categoria da Condição de Atividade Econômica, tem-se uma maioria de participantes da PEA, principalmente no mercado formal. No entanto, com o aumento da população de idosos participantes, de um ano para o outro, vimos também um aumento da participação da população não-PEA – que engloba também a categoria dos aposentados. A participação em 2003, segundo a renda familiar mensal, concentra-se mais na faixa de 2 a 5 salários mínimos, mantendo a tendência de 2002. Este dado representa uma particularidade dos participantes do OP, visto que a condição da maior parte da população paulistana (39% do geral) se encontra em uma faixa abaixo, ou seja, até 2 salários mínimos. Este aspecto reforça a importância da pesquisa, visto que, o perfil da maioria dos participantes não necessariamente reflete o perfil da maioria dos cidadãos paulistanos.

Finalmente, no quesito da ascendência racial, os resultados nos mostram que, os descendentes só de brancos têm uma participação mais expressiva e representaram a maioria em 2002. Comparando 2002 com 2003, vemos que os descendentes só de brancos, apesar de sofrerem uma queda na participação, ainda permanecem como a maioria de participantes. Ganha destaque, o aumento da participação dos descendentes de brancos, negros e índios, bem como dos descendentes só de negros.

Como foi observado, a partir do primeiro item, houve mudança no perfil dos participantes do OP de um ano a outro. Há uma dinâmica no perfil dos participantes ocasionada, por um lado, pelo aumento da participação total, e, por outro, pela entrada do ciclo de segmentos.

Tendo a população paulistana um perfil diferenciado daquele observado nos participantes do OP 2002 e 2003, é necessário destacar algumas das diferenças da participação entre os três ciclos do OP de São Paulo. Nos ciclos territorial e temático não se notam diferenças acentuadas, além das já observadas, de um ano para o outro. A não ser o predomínio da população masculina no ciclo territorial e a participação maior do mercado informal no ciclo temático. O ciclo de segmentos que passou a existir em 2003, portanto, parece ser responsável por grande parte da mudança no perfil dos participantes, como se notou, além de outras coisas, pelo aumento da participação de idosos, conseqüentemente o aumento de participantes pertencentes à categoria não-PEA. Das diferenciações do perfil dos participantes entre os segmentos podem-se ressaltar que a questão da juventude conta com maior expressão da participação masculina. A questão do idoso conta com um público maior na faixa do Ensino Fundamental, ou seja, com uma escolaridade mais baixa. Nota-se que no ciclo segmento e, principalmente na participação que envolve as questões do idoso e da criança e adolescente, a faixa salarial tem, entre os ciclos, a maior participação da renda familiar acima de 10 salários.

A pesquisa sobre o perfil dos participantes do OP-SP forneceu dados concretos para a estruturação das capacitações de Conselheiros e Delegados, no sentido de que, através dela, pôde-se compreender o público para o qual se iria planejar e direcionar os cursos. Não obstante, o que se achou de mais interessante em todo o trabalho desenvolvido é que percebeu-se que o movimento da sinergia entre pesquisa e extensão não parou por aí. Observou-se que houve também um retorno da extensão para a pesquisa, ou seja, a relação de congruência era de mão dupla.

A capacitação tornou-se fator de importância dentro do processo do OP, tendo em vista a aquisição de informações pelos participantes e a sua participação durante todo o processo do OP. Os participantes do curso, como avaliado em um segundo momento da pesquisa, tiveram um nível de compreensão bastante elevado das informações passadas pelo curso. Essas informações, como averiguado, traduziram-se úteis para os participantes enquanto na função de delegados do OP. A pesquisa demonstra que, tanto quanto o conhecimento das funções como o conhecimento do Regimento do OP foram melhor

apreendidos pelos cursos de capacitação. Se tomar-se como objetivo das capacitações, além das informações passadas também a continuidade da participação dentro do processo do OP, e, sendo a eleição para Conselheiros do OP um exemplo dessa continuidade então observa-se que aqueles que se tornaram conselheiros têm uma forte relação com os delegados que tiveram maior participação nos cursos de capacitação preparados pela UFMG. Assim, entende-se que as capacitações, que, por sua vez, se valeram da pesquisa do perfil dos participantes, também acabaram por contribuir para algumas mudanças de perfil dentro dos resultados da pesquisa daqueles que se tornaram conselheiros. As principais diferenças tem correlação maior com o público participante das capacitações que com o público geral dos participantes do OP, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1:

Variáveis Categorias	Participantes do OP (coluna A)	Conselheiros do OP (coluna B)	Participantes do Curso (coluna C)	Não Participantes do Curso (coluna D)
Faixa Etária				
35 a 59 anos	65%	68%	69%	60%
(60 anos ou mais)	14%	8%	13%	15%
Escolaridade				
Ensino Fundamental	23%	17%	22%	23%
Ensino Médio	38%	48%	41%	36%
Ensino Superior	24%	30%	24%	24%
Renda familiar Mensal				
Até 1 SM	7%	8%	8%	5%
2 a SM	42%	42%	43%	43%
Mais de 10 SM	12%	10%	11%	14%
Condição de Atividade Econômica				
Mercado Formal	37%	27%	34%	39%
Mercado Informal	26%	29%	28%	24%
Desempregado	14%	16%	16%	12%
Ascendência Racial				
Branca e Negra	24%	19%	22%	26%
Branco, Negra e Índia	21%	22%	22%	19%
Só Negra	9%	16%	10%	8%

Seguindo a tabela 1, pode-se notar que, nas categorias onde o percentual de “Participantes do OP” (coluna A) é maior do que o percentual dos “Participantes do Curso” (coluna C), temos uma diminuição do percentual dos “Conselheiros do OP” (coluna B). Inversamente, quando o percentual de “Participantes do OP” é menor que o percentual de “Participantes do Curso”, temos um aumento do percentual dos “Conselheiros do OP”. Adotando a metodologia de controle de variáveis ou modelo de elaboração, como sugere Earl Babbie (1999), pode-se dizer que a variável de teste ou controle é “Participantes do Curso” (coluna C), onde esta afeta a variável independente (VI) – “Participantes do OP”, e a variável

dependente (VD) – “Conselheiros do OP”. Devido às relações individuais com a variável de controle, as variáveis VI e VD, se relacionam empiricamente, mas não há nenhuma relação causal entre elas. Em síntese, pode-se afirmar que os Participantes do Curso têm maior probabilidade de se tornarem Conselheiros do OP quando comparados aos Participantes do OP. Este fato é corroborado quando fica evidenciado que dos 60% dos participantes que fizeram o curso de capacitação, 70% se elegeram conselheiros e, dos 40% dos participantes que não fizeram a capacitação, apenas 3% se elegeram.

Conclusões

Nota-se que a partir dos resultados obtidos na pesquisa do perfil dos participantes do Orçamento Participativo de São Paulo obtiveram-se subsídios suficientes para a reformulação da metodologia didática a ser usada com as turmas de capacitação de Delegados e Conselheiros do OP de São Paulo, assim como do material pedagógico. O ponto mais relevante dentro do panorama que a pesquisa apresentou é que não se pôde estruturar os cursos de capacitação baseando-se pelos dados médios do IBGE acerca da população paulistana.

O perfil médio dos participantes do OP – SP é bastante diferenciado, principalmente no que diz respeito à renda média.

Também se percebeu que, com a entrada do Ciclo dos Segmentos, houve mudança dentre os participantes. A participação de idosos aumentou bastante, e, a maioria deles com escolaridade média na faixa do Ensino Fundamental. Não obstante, o nível de escolaridade dos outros segmentos é um pouco maior. Deve, portanto, existir uma preocupação de se fazer uma diferenciação da linguagem e do material utilizado. O mais aconselhável, talvez, seria a separação das turmas, visando a otimizar o tempo das capacitações e buscar maior eficiência.

No tocante ao efeito que a extensão produziu dentro da pesquisa, notou-se que os níveis e taxas que predominam no perfil dos participantes do OP em 2003 é nítido, também, na participação no Conselho do OP. Este fato tem relação maior com a participação no curso de capacitação. Isto fica mais evidente, em primeiro lugar, quando sublinham-se outros níveis não predominantes, e como a mudança no perfil do Conselheiro tem correlação com a capacitação e, em segundo lugar, pode-se dizer que a não participação no curso faz, a outros níveis, terem percentuais menores de participação no Conselho. Estes dados colocam, então, a importância da capacitação dentro do processo do OP-SP, uma vez que, aqueles que participam do curso de capacitação passam a ter melhores condições, independentemente do seu perfil. No entanto, a capacitação não pode deixar de lado o perfil dos participantes, pois sem ele não se terão informações suficientes para planejar e executar satisfatoriamente os cursos.

Além disso, as informações são necessárias para medir se os conselheiros eleitos têm perfil próximo dos participantes em geral e que as mudanças e diferenças que possam vir, possam ser explicadas pelo efeito da capacitação e não por efeitos externos ao processo do OP.

Enfim, com a experiência de se ter trabalhado tanto com pesquisa quanto com extensão dentro do mesmo tema, quer seja, o da participação política do cidadão paulistano, pôde-se compreender, de fato, que pesquisa e extensão são eixos congruentes e complementares entre si. E, ainda mais, que existe nessa relação uma via de mão dupla. Tanto a pesquisa afeta positivamente a extensão quanto a extensão parece ter produzido uma alteração nos resultados da pesquisa, no sentido da qualificação do perfil dos participantes.

Essa experiência de se trabalhar sobre uma mesma temática com ambas esferas – tanto pesquisa quanto extensão – o que é uma oportunidade rara, foi fator fundamental para que, enfim, se chegasse a essa conclusão.

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo:Cortez, 2003. 334p.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 524 p.

CAPACITAÇÃO DOS DELEGADOS E CONSELHEIROS DO OP -SP. Projeto Democracia Participativa/UFMG. **Relatório**. Belo Horizonte, 2003. Relatório. Mimeografado.

PERFIL DOS PARTICIPANTES DO OP-SP. Projeto Democracia Participativa/UFMG. **Relatório**. Belo Horizonte, 2003. Relatório. Mimeografado.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Cartilha do OP-SP**. São Paulo, 2003.