

Participação Cidadã

NOVOS CONCEITOS E METODOLOGIAS



Fundação Konrad Adenauer

Participação Cidadã

NOVOS CONCEITOS E METODOLOGIAS



Fortaleza, Ceará - 2004

© Copyright – 2004 by FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

ORGANIZADOR E EDITOR RESPONSÁVEL
Klaus Hermanns

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Miguel Macedo
Angela Küster

Tradução do texto de Benno Trütken
Tito Lívio Cruz Romão

REVISÃO
Miguel Araújo

PROJETO GRÁFICO E CAPA
Wiron Teixeira

ISBN 857504053-7

Bibliotecária: Aparecida Porto - CRB-3/770

F977p	Fundação Konrad Adenauer Participação Cidadã: Novos conceitos e Metodologias. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004 168p. 1. Ciências Políticas I. Título CDD: 320
-------	--

Índice para Catálogo Sistemático

1. Sociologia: 301
2. Ciências Políticas: 320

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Av. Dom Luís, 880 - Salas 601/602 - Aldeota.
60160-230 - Fortaleza - CE - Brasil
Telefone: 0055 - 85 - 261.9293 / Telefax: 00 55 - 85 - 261.2164
www.adenauer.com.br
e-mail: kas-fortaleza@adenauer.com.br

Impresso em papel reciclado
Impresso no Brasil - *Printed in Brasil*

Índice

OS AUTORES.....	07
APRESENTAÇÃO.....	11
1. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NAS POLÍTICAS PÚBLICAS....	15
<i>Maria do Carmo Albuquerque</i>	
2. GESTÃO PÚBLICA E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	61
NO BRASIL	
<i>Gustavo Tavares da Silva</i>	
3. DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR	
NO PODER LOCAL	87
<i>Francisco Mesquita de Oliveira</i>	
4. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO	
E NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL NO BRASIL:	
UM BALANÇO E ALGUMAS QUESTÕES.....	101
<i>Marcelo Lopes de Souza</i>	
5. EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO	
DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ 1995 - 1998...	111
<i>Angela Küster</i>	
6. MANUAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	141
<i>Benno Trütken</i>	

Os autores

Maria do Carmo Albuquerque é Mestre em Ciência Política (UNICAMP). Integra a equipe técnica do Instituto Pólis, coordenando o projeto Participação Cidadã na Gestão de Políticas Públicas. Participa da coordenação dos fóruns Nacional e Paulista de Participação Popular. As áreas de atuação são: Participação Cidadã, Educação Popular, Movimentos Sociais, Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Publicações: **Movimentos Sociais e a Construção da Democracia no Brasil**, Campinas, UNICAMP (dissertação de mestrado), 1997; **Participação Social no Brasil Hoje**. Pólis Papers, n.3, 1999; *Experiências de Participação Popular no ABC* (com Carla C. Almeida Silva). Pólis Papers, n.2, 1999.

Gustavo Tavares da Silva é Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa e Doutor em Ciências Política pela Université de Picardie Jules Verne, França. Desde 1996, quando retornou do doutorado e ingressou na UFPE, se dedica à análise das políticas públicas, especialmente aos processos inovadores de elaboração e implementação de políticas participativas, na discussão teórica e no estudo de casos sobre o tema. Na UFPB é coordenador de um programa de gestão pública e faz parte do Núcleo de Políticas Públicas do PPGP-UFPE.

Francisco Mesquita de Oliveira é natural de Esperantina (PI) e tem 39 anos. Na Escola de Formação Quilombo dos Palmares - EQUIP, Recife, foi diretor e coordenador administrativo entre os anos de 1993 e 1998. Atualmente trabalha como educador no Programa Desenvolvimento e Democracia. Foi membro da coordenação nacional do Fórum de Participação Popular – FNPP, entre 2001 e 2002, no mesmo período, coordenador do Fórum de Participação Popular Regional Nordeste – FNPP/NE e cursa o mestrado de Ciência Política na UFPE.

Marcelo Lopes de Souza é Doutor em Geografia e professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde coordena o Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento Sócio-Espacial/NuPeD e é pesquisador do CNPq e, desde 2001, membro associado do Núcleo de Pesquisas sobre Participação Popular e Instrumentos de Planejamento da Universidade de Wuppertal, na Alemanha, a convite do Prof. Dr. Peter Dienel. Publicações: **O desafio metropolitano. A problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil; **Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil; **ABC do desenvolvimento urbano**, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Angela Küster é Doutora em Ciência Política pela Universidade Livre de Berlim. Desde 2001 coordena projetos da Fundação Konrad Adenauer, escritório Fortaleza. É diretora de projetos da ONG Oficina do Futuro - Ecologia Comunitária e trabalha nas áreas de desenvolvimento local sustentável, metodologias de participação cidadã e arte-educação ambiental.

Benno Trütken é formado em Geografia pela Universidade Osnabrück. Desde 1994 trabalha como moderador. De 1995 a 1997 trabalhou no Escritório de Pesquisa Participação cidadã & Métodos de planejamento da Universidade Wuppertal (Prof. Peter C. Dienel). Desde 1997 é diretor *da BT Beteiligungsverfahren*

(Metodos de Participação) nas áreas de consultoria municipal, participação cidadã, moderação e processos de Agenda 21. Publicações: *Planungszelle und Bürgergutachten - Beteiligungsverfahren als Mittel zur Belebung der Demokratie* (Célula de planejamento e pareceres cidadãos como meio para ativar a democracia), em: *politicum - Josef-Krainer-Haus-Schriften*, N° 79, Graz 1998. *Leitfaden Bürgerbeteiligung Urban_Graz West, Studie für das EU-Stadtteilprogramm Urban_Graz West "Raum für Zukunft"* (Manual participação cidadã Urban_Graz Oeste, pesquisa para o programa de bairro Urban_Graz Oeste "Espaço para futuro"), Graz, 2002.

Apresentação

A Fundação Konrad Adenauer realizou em maio de 2003, em parceria com a ONG Cearah Periferia, uma oficina sobre condições e metodologias da participação cidadã em Fortaleza. O consultor alemão Benno Trütken atendeu ao convite, de apresentar as metodologias da “oficina do futuro” e da “célula de planejamento” aos representantes do movimento popular e das organizações não governamentais e instituições governamentais.

Os objetivos foram discutir as condições e métodos para a participação cidadã na busca de soluções para problemas públicos, introduzir lideranças dos movimentos populares e representantes das ONGs nas metodologias participativas utilizadas com sucesso na Alemanha e sensibilizar autoridades do poder público sobre instrumentos para melhorar a participação na administração pública.

Na avaliação dos participantes, foram três dias de um intercâmbio intenso e frutífero, que levaram a uma reflexão sobre as metodologias participativas experimentadas no Brasil e na Alemanha. Esta publicação tem o intuito de aprofundar esta troca de experiências e colocar o material à disposição dos interessados no assunto.

Já foram elaborados muitos métodos que têm o objetivo de ensinar os caminhos para chegar a um fim bem objetivo: diagnosticar as causas de problemas atuais e definir estratégias para solucionar tais situações para chegar ao bem estar coletivo e melhorar a qualidade de vida, dentro da visão de um desenvolvimento sustentável. Entretanto, não podemos desvincular a metodologia, o “estudo dos métodos”, que ensinam estes caminhos de forma técnica, do processo político. A democracia somente se concretiza com participação cidadã no processo político, muitas vezes impregnado de conteúdo ideológico e

utilizado de várias formas, desde as ações coletivas do movimento popular para reivindicar políticas públicas mais coerentes, que atendam as necessidades da população, até a manipulação da participação para finalidades políticas. A constituição brasileira define e institucionaliza alguns instrumentos de participação, como os conselhos setoriais de saúde ou assistência social, mas a prática ainda deixa a desejar.

Entretanto, diante da crise do Estado, com recursos cada vez mais escassos para atender as demandas, aumentou a cobrança por eficiência e eficácia das ações governamentais. Sem a participação dos cidadãos fica cada vez mais difícil formular e executar projetos e programas, que estejam de acordo com as reais necessidades da população. E também as organizações não governamentais precisam de um melhor desempenho na realização dos projetos, nos quais o público alvo tem que participar desde a concepção até a realização das ações. Neste caso, muitas vezes trazem experiências com novas formas de solucionar problemas sociais e ambientais, que têm o intuito de se tornarem - no caso do êxito - políticas públicas.

Neste sentido, Maria do Carmo Albuquerque, do Instituto Pólis, traz uma reflexão sobre a participação cidadã nas políticas públicas, numa perspectiva histórica sobre as reivindicações e conquistas de espaços participativos da sociedade. Na segunda parte, analisa os limites e potencialidades das principais formas de participação, como os conselhos, o orçamento participativo ou as parcerias entre governo e sociedade civil.

Gustavo Tavares Silva, da Universidade Federal de Pernambuco, contextualiza esta discussão no âmbito da cultura política do *modelo tradicional* de gestão pública e propõe alguns elementos para o desenvolvimento de um *modelo inovador* de elaboração e de implementação das políticas públicas.

Francisco Mesquita de Oliveira, da Escola de Formação Quilombo dos Palmares (Equip), complementa estas reflexões, contextualizando os desafios da participação popular no poder local dos municípios, onde o prefeito não deve “governar para o

povo”, mas sim, “com o povo”.

Os desafios se concretizam no caso do planejamento urbano e na gestão orçamentária dos municípios. Marcelo Lopes de Souza propõe “indicadores de consistência” para avaliar a evolução das experiências e facilitar a comparação.

A pesquisa sobre as experiências no Estado do Ceará, de Angela Küster, mostra que a participação cidadã provocou mudanças na relação entre o governo e a sociedade, caracterizada pelo clientelismo e paternalismo, mas tornou-se inviável sem a abertura para o debate sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelo Governo, onde prevalecem os investimentos no crescimento econômico, com altos custos sociais e ambientais.

Benno Trütken, diretor do Forum B - Büro für Beteiligungsverfahren (Escritório para Métodos de Participação), traz um manual de participação cidadã, com diversos métodos para conduzir o processo de comunicação, desde o levantamento de opiniões até o planejamento dialógico, e vários métodos de participação. No final, apresenta o exemplo de caso de um “Parecer Popular” em Graz, na Áustria, mostrando como os cidadãos podem ser envolvidos efetivamente no planejamento da cidade, através da combinação de vários métodos.

Com esta publicação, a Fundação Konrad Adenauer pretende contribuir para a discussão sobre conceitos e metodologias da participação cidadã, dentro do seu objetivo maior do fortalecimento da democracia.

Klaus Hermanns

Diretor da Fundação Konrad Adenauer
no Nordeste e Norte do Brasil

Participação Cidadã nas Políticas Públicas*

Maria do Carmo Albuquerque

1.Reivindicação e construção da “participação popular”: o protagonismo dos movimentos sociais e outras “contribuições” à participação

Assistimos, desde os anos 90, a uma generalização do discurso da “participação”. A “participação social”, a gestão participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil estão no discurso dos movimentos sociais, das escolas modernas de administração pública, das ONGs, do “terceiro setor”, da filantropia empresarial, de muitos governos e diversos partidos políticos, das agências multilaterais como o Banco Mundial e até mesmo do FMI.

“Participação”, democracia, controle social e parceria parecem ser, portanto, conceitos com significado muito diverso, para os diversos atores sociais que os empregam. A generalização deste discurso envolve uma disputa pela prevalência de certas concepções e significados e sugere a necessidade de se refazer alguns percursos históricos relativos à construção de conceitos e práticas de participação social no Brasil.

Pode-se dizer, de início, que a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira tem sido conquistada pela própria sociedade, de um Estado tradicionalmente

* Este texto é uma versão revista e atualizada de um artigo publicado no livro das editoras PUC Minas e Autêntica “*Figura Paterna e Ordem Social - Tutela, autoridade e legitimidade nas sociedades contemporâneas*”, cujos organizadores são: José Newton Garcia de Araújo, Léa Guimarães Souki e Carlos Aurélio Pimenta de Faria.

privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados.

Nosso país constituiu-se dentro de uma tradição autoritária e excludente, de modo que seu povo foi mantido sempre estrangeiro em sua própria terra, à margem da política, considerada pelos ditos populares como “coisa de branco”. Um dos autores que estudou a formação dessa cultura autoritária e excludente comenta, de modo crítico, uma opinião disseminada de que o povo brasileiro assistiu “bestializado” à proclamação da República¹.

Essa atitude apática ou “bestializada” não corresponde, porém, à realidade, mas a um discurso que desqualifica a cultura, as formas de ação e de participação social do povo brasileiro. Mesmo reprimida como “caso de polícia”, ocupando apenas as páginas policiais dos periódicos, a participação popular sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis de ação, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

Deste ponto de vista podemos analisar a “participação” conquistada e possível nas diversas fases e observar os diferentes tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras, como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses “messiânicos”, como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia e contra a vacina antivariólica, pelas mobilizações de inquilinos e tantas outras.

Na virada para o século XX, o movimento operário, de inspiração anarquista e socialista, juntamente com o movimento camponês e os movimentos urbanos vêm caracterizar, mais propriamente, o que

1 CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

chamamos “movimentos sociais”. Esses movimentos sofrem, principalmente nos anos 30 a 60, fortes pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, de parlamentares e governos que buscam instrumentalizá-los e submetê-los a seus interesses e diretrizes.

Esse período, conhecido na história do Brasil como populismo, caracteriza-se por relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como a forma principal de relação entre Estado e sociedade. As relações autoritárias, clientelistas, paternalistas, de compadrio e de favor já eram, no entanto, fortemente enraizadas na tradição política brasileira do “coronelismo” e em toda uma gama de relações promíscuas entre o público e o privado. Por isso, pode-se talvez dizer que, no Brasil, nunca se constituiu um Estado em que o “público” fosse claramente dissociado do privado.

Apesar das relações de tutela e do atrelamento dos movimentos sociais promovidos tanto pelos políticos tradicionais e populistas como pelo “centralismo democrático” do Partido Comunista, os anos 50 e 60 são marcados por uma intensa mobilização social, que se expressa no movimento sindical, nas Ligas Camponesas e numa ampla reivindicação por “Reformas de Base” de cunho democrático, popular e nacionalista. A implantação da ditadura em 1964 faz-se às custas de uma pesada repressão, com o fechamento de sindicatos, a cassação, tortura e banimento de lideranças sociais e políticas, a censura da imprensa, o fechamento do Congresso e dos partidos, o engessamento das eleições e da política, a destruição dos espaços públicos e da cidadania. Essa destruição da cidadania e da democracia não se dá, no entanto, sem a resistência e o enfrentamento de movimentos sociais, especialmente do movimento estudantil e dos grupos que optam pela luta armada, pelas guerrilhas urbanas e camponesas, inspirados pelas Revoluções Cubana e Chinesa.

Os anos 70 foram, no Brasil, tempos de profundas mudanças econômicas, políticas e culturais, que provocaram a emergência vigorosa de novas demandas sociais. O Estado burocrático e autoritário, que se estabeleceu com a ditadura militar, fechou, no entanto, até mesmo os precários canais de expressão e de negociação de interesses e

conflitos mantidos pelo populismo² Nesse contexto de ausência de canais de interlocução, emergem novos movimentos sociais como organizadores destas novas e candentes demandas sociais. Sua ação abre novos espaços ou “lugares” para a ação política. Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, a música, o cinema, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido.

Eder Sader³ destaca o papel especial desempenhado, na constituição desses novos sujeitos, por algumas “matrizes discursivas” comprometidas com projetos de ruptura, provenientes do sindicalismo, da Igreja e da esquerda marxista. Essas “matrizes” renovam-se, nos anos 70, em decorrência de “crises” geradas por grandes derrotas - como a derrota da luta armada - ou pela perda da capacidade de apelo da Igreja ao seu “público” tradicional. Fragilizadas, elas relativizam suas “verdades”; sua racionalidade totalizadora é fragmentada e abre-se espaço para o reconhecimento de outros sujeitos e outros significados. Ao invés de fechar-se em conceitos abstratos e impostos sobre “o fazer histórico-social do proletariado”, deixam-se “educar por ele”⁴. Tornam-se significativos os silêncios e o fazer até então interpretados de modo totalizante por vanguardas políticas, eclesiais ou intelectuais.

Deixar-se educar mutuamente emerge como nova referência, a partir da “educação popular”, fundamentada nos trabalhos de Paulo Freire⁵, o que gera uma relação mais permeável entre estas “matrizes discursivas” e os sujeitos populares. Afirmando a reciprocidade entre educador e educando, a “educação popular” abre lugar para a elaboração coletiva e a crítica da vida individual e social das classes popu-

2 O'DONNELL, Guillermo. (1976) Sobre o corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos Departamento de Ciência Política*. FFCH, UFMG, n. 3, março.

3 SADER, Éder. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

4 CASTORIADIS, Cornelius. (1979) *La Experiencia del Movimiento Obrero*. vol. 1. Barcelona : Ed. Tusquets

5 Paulo Freire é um dos maiores educadores brasileiros, cuja obra fundamenta a educação popular ou educação para a cidadania, detacando-se a *Pedagogia do Oprimido, Educação como Prática da Liberdade*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974; e a *Pedagogia da Esperança*, Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993, obras traduzidas em inúmeros idiomas.

lares, constituindo espaços onde se dessacralizam hierarquias e autoridades, onde se constroem conhecimentos coletivamente, onde se elaboram conjuntamente projetos de transformação social, processos que levam esses setores, excluídos da agenda “pública”, a ocupá-la, possibilitando a constituição de uma esfera pública⁶.

As CEBs, os clubes de mães, as pastorais populares das igrejas, os movimentos populares por creches, por saúde e “Contra a Carestia”, que se alastram por todo o país, o novo sindicalismo que emerge do cotidiano dos grupos de oposição sindical, a partir da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo e do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, são fortes exemplos de espaços de recusa das hierarquias que encapsularam amplos setores populares na condição de cidadãos de segunda classe, não-cidadãos, “párias” políticos e sociais. Ao lado de uma emergente “contracultura” que se alastra pelo país e fora dele, os “novos movimentos” tornam-se espaços de rompimento de subordinações, de dessacralização de hierarquias e autoridades, de recusa de um lugar e de uma cidadania “regulados”⁷ e restritos; lugares onde a construção de uma equivalência⁸ cidadã é o processo que faz desses movimentos sociais construtores de uma nova esfera pública no Brasil.

Ao lado da educação popular, e profundamente imbricado com ela, destaca-se o papel das igrejas na constituição dos novos movimentos que emergem na cena pública brasileira. Esse novo papel decorre de uma mudança na visão eclesial sobre o modo como se dá o desenvolvimento. Ana Doimo⁹ assinala essa mudança na Igreja Católica a partir da Encíclica *Mater et Magistra*, passando pelo Concílio Vaticano II e pelas Conferências Episcopais latino-americanas (Medellin e Puebla) que substituem a visão de desenvolvimento ba-

6 HABERMAS, J. (1984) *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

7 A “cidadania regulada” é o tema do livro *Cidadania e Justiça*, de Wanderley Guilherme dos Santos (Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979), que mostra como a carteira de trabalho e a regulação, tutelada pelo governo populista, dos direitos trabalhistas, excluindo o trabalho informal e rural, constitui-se numa primeira experiência de cidadania, restrita, circunscrita, regulada.

8 PAOLI, Maria Célia. (1995) “Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político”. In HELLMANN, Micaela (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil – “Sem a gente não tem jeito”*. São Paulo: Marco Zero, Ildesfes, Labor.

9 DOIMO, Ana Maria. (1995) *A Vez e a Voz do Popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, ANPOCS.

seado na ação do Estado por uma concepção centrada na participação do povo, entendido como sujeito das conquistas. Essa mudança é fundamentada pela Teologia da Libertação, que redimensiona a ação pastoral de parte da Igreja Católica e de outras Igrejas cristãs, gerando uma cultura que valoriza a “inserção” de padres, freiras e outros “agentes de pastoral” no meio do povo. Essas pessoas, inconformadas com as injustiças e “contaminadas” pelo “fervor” da Teologia da Libertação, dedicam-se a “movimentar” o povo, acompanhando e apoiando o dia-a-dia de greves e ocupações, motivando e dinamizando processos organizativos de defesa e conquista de direitos.

Temos assim, nos anos 70 e 80, uma “fase” de emergência muito vigorosa do que temos chamado de “novos movimentos sociais”; movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações, como as de gênero e de raça.

Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, mas mantém, ainda, uma posição exterior e antagonica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, à cooptação ou à repressão.

Nos anos 80 temos a articulação de federações municipais, estaduais e nacionais desses movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do Partido dos Trabalhadores, um partido que, no dizer de Lula, seu fundador, nasce da percepção de que os trabalhadores precisam também fazer política partidária, para garantir “na lei” as conquistas obtidas nas lutas reivindicativas; um partido que se pensa como expressão, na

política “maior”, de toda a mobilização social desse período, do espaço público construído pelas lutas dos trabalhadores.

O processo constituinte e o amplo movimento de “Participação Popular na Constituinte”, que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marcam este momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. É o momento em que as experiências da “fase” anterior, predominantemente reivindicativa, são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos novos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes. “Na luta fazemos a lei” era o slogan de muitos candidatos do campo democrático-popular ao Congresso Constituinte, revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos.

A emergência dos “novos movimentos sociais”, que se caracterizou pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Essa “Constituição cidadã”¹⁰ prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular¹¹.

1.1. A democracia participativa

O processo Constituinte é um momento de inflexão, em que emerge claramente, nas reivindicações dos movimentos sociais, a idéia de “participação” tal como a estamos entendendo neste texto. A partir da Constituinte, e ao longo da década de 90, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar

10 Assim foi chamada a nova Constituição por Ulisses Guimarães, presidente do Congresso Constituinte.

11 BENEVIDES, Maria Vitória. (1991) *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática.

da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos; não apenas ser incluídos na sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos e de participar da “invenção de uma nova sociedade”¹².

Culminam na Constituinte e no reordenamento institucional que a ela se seguiu diversas lutas que têm raízes na década de 60, quando distintos atores sociais pleiteavam as “Reformas de Base”. Assim, a luta pela Reforma Sanitária, aliando a ação dos profissionais da saúde - os sanitaristas - aos emergentes movimentos populares e sindicais na área de saúde, conseguiu aprovar o SUS (Sistema Único de Saúde), que instituiu um sistema de co-gestão e controle social tripartite (Estado, profissionais e usuários) das políticas de saúde, que se articula desde os conselhos gestores de equipamentos básicos de saúde até o Conselho Nacional, regido pela Conferência Nacional de Saúde.

A Emenda Popular pela Reforma Urbana articulou uma ampla gama de movimentos sociais que lutavam por moradia, saneamento, transporte e outros direitos urbanos e, em conjunto com diversas associações profissionais, sindicais e acadêmicas, elaboraram e trouxeram à opinião pública uma nova visão da produção social da cidade. Definiram uma plataforma de Reforma Urbana que afirma três princípios fundamentais: o direito e o acesso aos direitos urbanos, a função social da propriedade e a gestão democrática da cidade. Apesar de derrotada em aspectos fundamentais, esta luta inscreveu na Constituição um capítulo inédito sobre a questão urbana que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas. No entanto, somente em 2001 conseguiu-se aprovar o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta a Política Urbana, instituindo os Conselhos de Política Urbana e outros espaços de gestão democrática da cidade.

Merecem também destaque, pela participação da sociedade organizada, pressionando e construindo espaços de co-gestão, as áreas que envolvem políticas de defesa da criança e do adolescente e de

12 DAGNINO, Evelina. (1994) “Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

assistência social. Através de novas leis como o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), estas políticas, marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e pelo clientelismo, são redefinidas de modo mais universal e democrático e submetidas ao controle social exercido por movimentos sociais e entidades profissionais.

Além dos Conselhos setoriais, destacam-se especialmente no Brasil os “Orçamentos Participativos”, experiências que resgatam processos de debate do orçamento municipal provocados por movimentos comunitários em diversos municípios como Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo, já na primeira metade dos anos 80, e que passaram a ser implementados a seguir por governos municipais comprometidos com programas democráticos e populares.

O Orçamento Participativo constitui-se em um processo de consultas e debates sobre o orçamento público municipal que têm se ampliado a cada ano. Através deste processo, a população de algumas cidades brasileiras – especialmente os seus setores mais pobres – passa a discutir os problemas que afetam suas vidas, as prioridades de investimento do governo municipal e a decidir o que deve ser feito, onde e quando. Organizam-se grupos de acompanhamento da execução das obras realizadas com esses recursos. Esse procedimento repete-se a cada ano: realizam-se assembleias nos bairros, nas regiões e no município, elegem-se as prioridades e os delegados que representarão cada região. Um “Conselho Municipal de Orçamento” discute então a que prioridades deverão ser destinados os recursos disponíveis para o investimento e os delegados de cada bairro ou região acompanham e fiscalizam a realização das obras aprovadas¹³.

Estas experiências têm tido grande repercussão, dada a forma inovadora de gestão pública, seu caráter modernizador e democratizador e sua grande capacidade de aumentar a eficácia e a legitimidade do governo. Elas têm sido premiadas por escolas de gestão pública e aplaudidas por organismos internacionais.

Pode-se notar, entre os diversos processos de “Orçamento Participativo” implementados, uma grande diversidade na sua am-

13 CACCIA BAVA, Sílvia. (1998) *O Orçamento Participativo*. Pólis, mimeo.

plitude e alcance. São distintos os graus de compromisso do conjunto do governo com as deliberações do Conselho do Orçamento Participativo, a porcentagem dos recursos orçamentários que é submetida à sua avaliação, assim como o papel dessa instância, que pode ser deliberativo ou consultivo. Em função desses diferentes fatores, temos experiências de maior ou menor alcance como política participativa e democratizadora. Estas práticas têm, apesar destes limites, um grande potencial para contribuir na superação do particularismo que caracteriza as organizações populares. Ao propiciar o conhecimento e a disputa entre as demandas das diversas regiões da cidade, contribuem para que as lideranças sociais desenvolvam uma compreensão mais geral dos problemas da cidade, um sentido de solidariedade, a capacidade de construir parâmetros públicos, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tensionam práticas corporativas, construindo uma racionalidade mais universal que evita e pode superar critérios particulares, comunitários, ideológicos ou partidários¹⁴.

Os Orçamentos Participativos podem contribuir também para a articulação das políticas setoriais do município, para a superação da segmentação e setorização tecnocrática e clientelista a que tendem as diversas secretarias de governo. Tocam ainda num ponto nevrálgico do neoliberalismo, que é a redução da destinação de recursos públicos para as políticas sociais. Na medida em que se tornam práticas eficazes, ampliando seu caráter democrático e possibilitando uma ampla e efetiva “disputa da renda da cidade”¹⁵, os Orçamentos Participativos possibilitam uma inversão de prioridades, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população tradicionalmente excluída dos serviços públicos.

Tão importante quanto a construção destes e de inúmeros outros espaços de gestão participativa foi a construção, que marca este período de forte mobilização social, de uma cultura participativa que admite, reivindica e valoriza a participação direta e o controle social

14 PONTUAL, Pedro. (1996) *Desafios pedagógicos na construção de uma parceria: a experiência do MOVA-SP (1989-1992)*, trabalho apresentado na PUC-SP, mimeo.

15 GENRO, Tarso. (1997) “O Orçamento Participativo e a democracia”. In GENRO, Tarso e SOUSA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas.

O aprofundamento da democracia que temos visto no Brasil não pode ser explicado somente como obra de engenharia institucional, pois afirma o importante significado da mobilização social como fator de transformação das instituições a partir dos espaços de organização da sociedade. Sem a forte presença dos movimentos sociais não se pode explicar uma visível mudança cultural, que se opõe aos velhos padrões da política clientelista, elitista e corrupta e que contribui para a conformação de uma sociedade que, em diversas de suas atitudes recentes, enfatiza a representatividade e exige maior transparência e respeitabilidade nas ações governamentais¹⁶. Estas atitudes ousam mudar radicalmente a tradicional subordinação às elites “paternalistas” e corruptas.

A articulação da democracia representativa parlamentar com canais institucionais de gestão participativa tem contribuído para desprivatizar a gestão pública, alterando os arranjos e espaços institucionais definidores das políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesse, para publicizar e democratizar as políticas sociais. Essa articulação entre democracia representativa parlamentar e novos canais de participação direta tem gestado uma nova concepção de democracia, mais densa e abrangente; tem construído uma concepção de democracia participativa potencialmente capaz de ampliar a democracia através de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade.

Tornar real essa nova concepção de democracia, possibilitar uma efetiva partilha do poder de gestão com a sociedade, é um processo lento, complexo e descontínuo. Exige transformações dos movimentos sociais, provocadas pela sua relação com o mundo da política “real”; propicia mudanças culturais que geram transformações das instituições. Estes processos de aprofundamento da democracia e de

16 GRAHAM, Lawrence S. (1995) *Democratization and grassroots in Brasil: Using State and Local Policy Arenas to Bypass System Constraints*. Paper apresentado no 19º Congresso Internacional da Associação de Estudos Latinoamericanos, 28-30/ setembro, Washington D. C.

ampliação da cidadania devem, no entanto, ser cuidadosamente olhados ainda por outros ângulos.

1.2. O papel das ONGs - as redes movimentistas

Desafiados por novas possibilidades de participar na proposição, negociação e gestão de políticas públicas, os movimentos sociais vivem uma “nova fase”, que exige um novo patamar de capacitação técnica e política para que as suas lideranças possam ocupar de modo qualificado os espaços conquistados.

As novas exigências de capacitação para o debate e os espaços de negociação de políticas públicas contribuíram fortemente para a emergência e maior visibilidade das ONGs que, nas décadas anteriores, mantiveram-se no discreto papel de apoio aos movimentos ou de agentes de educação popular. Essa visibilidade e sua nova postura de não mais se definir como subsidiárias dos movimentos sociais, mas como atores com papel específico e independente na construção democrática, têm gerado a opinião de que os anos 90 foram “a década das ONGs” ou de que, desde então, os movimentos sociais estão sendo “substituídos” por elas. O perfil dos movimentos seria mais adequado às lutas pela reconstrução de canais democráticos de representação e seu papel seria minimizado no momento atual, em que a “estabilização”, o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia favorecem a interlocução com atores dotados de maior institucionalidade e saber técnico.

Não há dados precisos, mas estima-se que o número de ONGs tenha se multiplicado durante a década de 90. O surgimento de novas organizações e a conquista de visibilidade por parte das antigas foram acompanhados por um duplo processo.

De um lado, após o restabelecimento da democracia, houve a criação e a consolidação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, tais como os conselhos gestores de políticas públicas nos vários níveis de governo e os orçamentos participativos em diversas cidades brasileiras. Além disso, proliferaram vínculos mais pontuais, as chamadas “parcerias” entre organizações da sociedade e Estado para a realização de projetos específicos. Com a abertura desses canais, vári-

as ONGs viram-se obrigadas a aumentar a sua qualificação, especialmente aquelas que pretendiam influenciar na formulação de políticas públicas. Essa mudança trouxe tensões entre as organizações mais formalizadas e os movimentos mais informais.

De outro lado, as ONGs passaram a ser vistas como mais ágeis e eficazes, bem como passíveis de dar legitimidade a programas e políticas governamentais. Por isso, passaram a ser incluídas como parte fundamental em programas de governo, especialmente nas áreas sociais. Neste caso, pretende-se que as ONGs sejam mais executoras de projetos do que propriamente idealizadoras ou parceiras na gestão de políticas públicas.

De todo modo, ao invés de entender as ONGs como os atores predominantes neste momento da construção de novos espaços democráticos, podemos entendê-las como entidades inseridas num conjunto de atores e formas de participação que se interligam e integram redes. Estas redes conformam um “tecido movimentista”, “heterogêneo e múltiplo”, que têm uma certa permanência e articulação, com períodos de maior ou menor mobilização¹⁷. Talvez seja uma descrição mais adequada do que se observa nos conselhos, fóruns e plenárias, bem como em inúmeras outras articulações em que, ao lado dos movimentos sociais, encontramos ONGs e diversas outras entidades e instituições como universidades, centros de pesquisa, entidades profissionais, órgãos da mídia e até mesmo empresas, bem como militantes e profissionais que atuam individualmente. As redes incorporam sujeitos mais ou menos coletivos e podem ser organizadas de modo mais ou menos formal, incorporando também, hoje, novas formas de participação ou manifestação cidadã, que enfatizam a expressão cultural e artística e as tecnologias da comunicação como o telefone, a televisão e a internet. Elas estendem-se crescentemente não apenas sobre o terreno da sociedade civil, mas abrangem também setores de partidos e do Estado¹⁸.

17 ALVAREZ, Sonia. (1992) *Movimentos Sociais e Alternativas Democráticas, O Brasil em Perspectiva Comparada*, seminário de pesquisa, mimeo.

18 ALVAREZ, Sonia e DAGNINO, Evelina (1995). *Para além da “Democracia Realmente Existente” Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos*. Mimeo. Trabalho apresentado no XIX Encontro Nacional da ANPOCS.

A crescente necessidade de qualificação técnica e política e a convivência entre atores distintos, muitos dos quais organizados com maior institucionalidade, exercem uma grande influência nos movimentos sociais. Também as “ONGs do norte”, agências de cooperação internacional que contribuem significativamente com o financiamento de ONGs, e movimentos sociais “do sul” têm contribuído para esta institucionalização e, quem sabe, para uma mudança de paradigmas e de estratégia, valorizando a construção democrática e seus espaços de participação e negociação de políticas públicas.

A exigência de eficácia e eficiência, que caracteriza a atualidade, coloca-se também para as ONGs e movimentos sociais. Essas exigências são entendidas, muitas vezes, como burocratização desnecessária, abandono dos ideais transformadores, do estilo informal, da rebeldia e da valorização das organizações autônomas da sociedade como centro das estratégias de mudança social. Essas mudanças têm sido vistas como provocadas “de fora”, pela mentalidade das ONGs “do norte”, que estariam sendo cada vez mais influenciadas pelo controle neoliberal proveniente dos governos de seus países.

As exigências de eficácia e a valorização dos espaços de gestão participativa podem ser vistas também, no entanto, a partir dos novos desafios das lutas sociais. Já não bastam hoje a vontade, a mística e o empenho que caracterizaram os movimentos nas décadas passadas. Qualificar-se técnica e politicamente e buscar eficácia com base numa certa institucionalização são exigências colocadas por um novo patamar na luta pela ampliação da cidadania.

É verdade, no entanto, que várias ONGs, em alguns países latino-americanos, passaram a privilegiar de modo extremado ações de assessoria ou parceria com governos, entendendo que não é mais tempo do protagonismo dos movimentos sociais e assumindo, inclusive, a avaliação, corrente entre muitos ex-intelectuais de esquerda, de que se acabaram as utopias solidárias e igualitárias e que as estratégias adotadas pelos governos neoliberais são as únicas viáveis dentro de uma “utopia possível”. Há um novo entendimento do papel das ONGs e de outras organizações sociais que se entendem como um “terceiro setor”, o qual assume para a sociedade, de forma filantrópica, as responsabilidades públicas do Estado. A concepção de

que um “terceiro setor” deveria assumir como atividade de benevolência e filantropia as responsabilidades pelas políticas sociais é uma outra forma de entender a participação cidadã que deverá também ser melhor analisada.

1.3. A “participação” como oferta estatal: a generalização do discurso da participação, da democracia e da cidadania

Se por um lado, as experiências e espaços participativos foram reivindicação e conquista da sociedade, pode-se verificar também que sempre houve alguma “participação” como “oferta” estatal. Mesmo as ditaduras, os governos conservadores ou liberais necessitam de alguma legitimação e interlocução com setores sociais que os sustentem. Num sentido mais amplo, a participação da sociedade no governo dos interesses públicos se confunde com a história da democracia, especialmente da democracia parlamentar ou representativa. Esta tem sua história peculiar, marcada pela construção de institutos reguladores do exercício do poder, de mecanismos de participação dos cidadãos e pela cultura de cidadania que caracteriza cada sociedade.

A “oferta” de participação social por parte do Estado brasileiro é, no entanto, historicamente muito restrita e geralmente vinculada a grupos privilegiados. No Brasil, a democracia parlamentar nunca conseguiu fazer da política uma coisa pública. Mesmo em outros países, onde a democracia tem raízes mais profundas, os últimos anos foram marcados por “crises de legitimidade” que vêm gerando propostas de “Reforma do Estado” em busca de adequar a máquina estatal a novas demandas e à cultura moderna. A “participação cidadã” ou “comunitária” é um discurso que acompanha essas “Reformas”, criando espaços de participação, com maior ou menor amplitude e efetividade, como a criação de conselhos consultivos e fóruns cidadãos e a realização de ações governamentais em “parceria” com a sociedade.

Conselhos que incorporam personalidades ou entidades “notáveis” ou convenientes aos grandes interesses são uma prática já antiga no Brasil. Como exemplos podemos citar o Conselho federal e os Conse-

lhos estaduais de educação, o Conselho Nacional de Saúde, que data de 1937, bem como os diversos conselhos na área econômica¹⁹.

Mesmo a ditadura de 64 teve o seu viés “conselhista”, constituindo conselhos que expressavam vínculos entre o Estado e a tecnocracia representante do grande capital que esse modelo desenvolvimentista privilegiou²⁰.

A progressiva abertura política construiu uma cultura mais democrática, que se alastrou por toda a sociedade. Vários conselhos foram abertos a uma participação mais democrática, como o Conselho do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), passando a contar com a participação das centrais sindicais que se organizaram nesta época. Também datam dessa abertura os Conselhos Nacional e estaduais da Condição Feminina e uma série de experiências participativas promovidas por diversos governos municipais como o de Lages, em Santa Catarina, e estaduais como o de Franco Montoro, em São Paulo, conduzidas por partidos de centro como o PMDB.

Esta cultura democrática e participativa se enraíza nas décadas de 70 e 80, quando a ditadura militar é lenta e gradualmente deslegitimada pelos mais diversos atores sociais. As denúncias internacionais de violação dos direitos humanos, a incapacidade de equilibrar as contas públicas, os novos rumos do capital internacional, o fantasma da convulsão social e do “comunismo internacional” são elementos que articularam diversos atores na crítica à ditadura, recusando especialmente sua centralização, sua impermeabilidade ao diálogo com os mais diversos segmentos sociais, seu isolamento político. Um anseio generalizado pela democratização do regime emerge dessa crítica, unindo sob a bandeira das “oposições” os mais diversos segmentos e atores sociais. Essa articulação de distintos atores, discursos e expectativas e essa mobilização, nova na história do Brasil, de uma sociedade civil ativa e democrática, expressam-se especialmente numa grande campanha social e política pelas eleições diretas, o movimento das “Diretas Já”, em 1984.

19 NEDER, Carlos A. P. (1996) “Os conselhos de Saúde”. In: *A participação popular nos conselhos de gestão*. Cadernos ABONG, n. 15, julho.

20 O'DONNELL, Guillermo. (1976) op. cit.

Uma vez alcançada a abertura “lenta e gradual”, quebra-se essa momentânea união, explicitando-se os diversos significados e projetos democráticos constituídos enquanto oposição à ditadura e ao centralismo característico dos governos militares. No projeto de alguns setores sociais transitoriamente alijados do poder, bastava a restauração da democracia representativa tradicional. Na expectativa de grupos políticos locais, bastava uma descentralização que permitisse seu acesso às políticas regionais. Já os setores populares, articulados pelos movimentos sociais, destacam-se, nessa ampla e diversa sociedade civil mobilizada em oposição à ditadura militar, como aqueles que esperam da participação e da descentralização o rompimento dos vínculos centenários do Estado brasileiro com interesses oligárquicos e a permeabilidade do Estado à participação dos segmentos tradicionalmente excluídos de seus projetos e de sua interlocução.

A união de distintos setores sociais, com projetos políticos diferenciados, na oposição a um “inimigo comum”, ditatorial, centralizador, que a todos alijava do poder de participar da definição dos rumos de um projeto nacional, dissemina um discurso aparentemente unânime que valoriza a cidadania e a democracia, a descentralização, a participação da sociedade na gestão de seus interesses comuns, o controle social sobre o Estado e que teme e condena o monopólio do Estado sobre a gestão da “coisa pública”. A definição da abrangência dessa participação, de quem deve “participar” e em que amplitude essa participação é desejável, é o divisor de águas que passa a explicitar projetos, numa permanente disputa de significados.

A permeabilidade da sociedade como um todo, assim como de amplos setores de partidos e do Estado, a este novo ideário democrático e participativo torna mais permeáveis as relações entre Estado e sociedade. A atitude dos setores democrático-populares, predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade, dá lugar a uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como espaço de disputa. Estes setores passam a disputar e conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando a legitimidade do Estado. A participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação. A reivindicação de participação po-

pular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade.

A essa mudança de postura e de expectativas dos setores democrático-populares em relação ao Estado correspondem também mudanças no Estado, embora expressando projetos políticos diversos, de acordo com o perfil político dos partidos no governo.

Apesar dessas diferenças, nota-se, após a Constituição de 88, uma apropriação e generalização, por parte do Estado e dos partidos no poder, das propostas de gestão participativa e de controle social formuladas pela sociedade e pelos parlamentares no processo constituinte e no reordenamento jurídico que se seguiu. Em consequência, temos uma grande oferta de canais institucionais de participação, principalmente conselhos vinculados ao repasse de verbas federais aos municípios.

Esta oferta estatal é, em muitos casos, maior que a demanda de participação da sociedade. Por um lado, os movimentos sociais, forjados num tempo de ditadura, quando as possibilidades de diálogo eram quase inexistentes ou, em geral, cooptadoras, desenvolveram um forte perfil reativo, reivindicativo, habituado a uma relação de confronto com o Estado. A história deste período, bem como toda a tradição autoritária brasileira, produz uma sociedade civil frágil, com dificuldades técnicas e políticas para a proposição e a negociação de políticas públicas, que ocupa de forma precária os canais participativos conquistados. Por outro lado, especialmente nos lugares (municípios ou bairros) com menor tradição organizativa e capacidade propositiva, a sociedade não consegue articular-se para ocupar com qualidade os espaços criados por iniciativa legal e governamental.

Criam-se, então, muitos canais participativos burocratizados, esvaziados de conteúdo democrático, além de muito segmentados. Nota-se também, em todo o leque dos partidos no governo, mesmo na esquerda, um despreparo dos governos e do Estado para a transparência, isto é, para tornar acessíveis à sociedade as informações, os procedimentos, as decisões de governo, e também para estabelecer relações de parceria com a sociedade. As regras estabelecidas para as relações de convênio ou de “parceria” mostram-se excessivamente burocratizadas, geralmente mais adequadas a relações com grandes

grupos econômicos do que com organizações populares pequenas e informais.

É preciso ainda apontar, tanto em governos de direita como de esquerda, uma falta de vontade e de cultura política que favoreça a partilha do poder, a co-gestão das políticas públicas em que participem efetivamente o Estado e a sociedade. A resistência ou a dificuldade de repartir o poder com a sociedade devem-se, em alguns casos, a compromissos fisiológicos que beneficiam elites econômicas e/ou políticas ou ao clientelismo, ao corporativismo e à centralização que tradicionalmente regeram as relações entre Estado e sociedade. Em outros casos, devem-se ao tecnicismo, que privilegia uma “otimização” de resultados baseada em avaliações técnicas em detrimento do risco que se corre ao partilhar decisões, submetendo-as a critérios sociais e políticos.

Os governos, principalmente municipais, têm, de forma geral, usado a “crise financeira” do Estado, a falta de recursos para atender a demanda cada vez mais explícita de serviços públicos mais universais (saúde, educação, moradia, transporte), para justificar a importância e a necessidade de implementar práticas participativas que viabilizem, de forma mais barata, políticas e serviços públicos sociais.

A “crise financeira” dos municípios está ligada a diversos fatores. Esconde, por um lado, opções políticas que não priorizam a função social e redistributiva do Estado. Por outro lado, a “descentralização” definida pela Constituição de 1988 ficou restrita a uma chamada “prefeiturização” de responsabilidades sociais, que não foi acompanhada de uma efetiva descentralização de recursos. A recente “Lei de Responsabilidade Fiscal” veio agravar as dificuldades financeiras dos municípios. Acentuam-se também a cada dia as necessidades de uma profunda reforma tributária que possa compatibilizar orçamentos e responsabilidades dos municípios.

1.4. A “participação” como política neoliberal

Ao lado de todos os componentes acima analisados na constituição e na generalização de um discurso participativo, é preciso ainda apontar um outro uso desse discurso, que tem sido apropriado pelos gover-

nos neoliberais, em todo o mundo, e que vem acentuar a diversidade e a disputa de significado já apontadas.

O movimento dos governos neoliberais de desobrigar-se de encargos sociais gera uma transferência de responsabilidades às instâncias locais, ao mercado e à sociedade. Este é um tipo de reforma do Estado fundado em concepções e ações que não privilegiam o fortalecimento da cidadania, que, ao invés de garantir direitos, retorna aos favores e à caridade, que não produz políticas universais mas políticas compensatórias, verdadeiras “cestas básicas” de saúde, educação, previdência, etc., para os mais pobres, privatizando tudo o mais.

Os processos de descentralização, embora defendidos pelos setores democrático-populares, pois favorecem o controle social nos espaços locais, foram muitas vezes mecanismos de transferência de responsabilidades federais aos estados e municípios, que produziram o “encolhimento” das políticas sociais, reduzindo-as a políticas compensatórias voltadas apenas àqueles que não têm acesso aos serviços privados. Este tipo de descentralização, que não é acompanhado de descentralização de recursos, tem sido chamado, no Brasil, de “prefeiturização”, processo esse que impede uma verdadeira descentralização de poder, acompanhada de controle social.

Os conselhos de políticas públicas têm sido largamente usados para respaldar esses processos, ratificando políticas municipais supostamente democráticas e possibilitando repasses de recursos supostamente submetidos a um controle social. Uma certa “moralização” da política e a eliminação de mecanismos fisiológicos e corruptos têm sido mesmo exigidas pelos bancos multilaterais de desenvolvimento, como garantia de “eficácia” e da eliminação de mecanismos de “fuga de recursos” ligados a critérios da velha política clientelista, substituindo-os por uma racionalidade capitalista moderna. Se essa nova racionalidade, por um lado, recusa razões clientelistas, ela não inclui a participação dos setores excluídos. Origina-se assim uma “subversão” nos significados de conceitos como participação, controle social e cidadania, reduzidos às finalidades dessa “modernização” excludente.

Emerge, dessa forma, um significado neoliberal de cidadania, que a entende como a inclusão das pessoas ao conjunto dos consumidores, esvaziando-a do seu significado instituinte e político, que garan-

te e alarga continuamente o escopo dos direitos, que afirma, acima de tudo, o direito a participar da definição e da gestão de novos direitos. Ao contrário, assistimos a uma progressiva destituição de direitos, principalmente dos direitos trabalhistas, do direito ao trabalho e dos direitos sociais, a uma deslegitimação das formas de organização e participação social, acusadas de “corporativas”, de “representantes do atraso” e promotoras de “baderna”, ao esvaziamento de conselhos, câmaras setoriais e outros canais de gestão participativa construídos com a forte participação democrática da sociedade. Assistimos ao alastrar, como se fosse uma unanimidade avassaladora, de uma outra concepção de “modernidade” que pretende minimizar o Estado, desqualificando-o enquanto promotor de políticas sociais redistribuidoras de renda, reduzindo drasticamente os orçamentos dessas políticas e eximindo-o destas responsabilidades.

O significado neoliberal de cidadania, democracia, descentralização, participação ou parceria, que é conferido a inúmeros projetos governamentais, não define, no entanto, de forma mecânica e absoluta o seu alcance. A disputa de significado e de espaço é permanente e consegue, em muitos casos, uma reapropriação desses espaços na perspectiva de uma participação mais substantiva, inclusiva, instituinte.

2. Principais formas de participação social no Brasil hoje: limites e potencialidades

Vamos, nesta segunda parte, analisar diferentes práticas do que se entende hoje no Brasil por “participação”, identificando seus limites e potencialidades frente a alguns critérios: até que ponto a participação social melhora efetivamente as condições de vida da população; em que medida efetivamente democratiza a política; até que ponto fortalece o tecido social.

Deve-se inicialmente lembrar que há hoje, no Brasil, uma tendência de entender-se como práticas participativas aquelas que envolvem a co-gestão entre Estado e sociedade, o que se revela inclusive pelos exemplos até agora analisados. Para uma análise mais minuciosa, vamos, nesta seção, destacar três tipos de experiências deste tipo: os Orçamentos Participativos, os Conselhos Gestores e as relações de “parceria” entre Estado e sociedade.

Além dessas é preciso também apontar outras formas de participação, que não se voltam para a co-gestão e cuja incidência sobre as políticas públicas, embora muito relevante, não se dá através de canais institucionalizados. Dentre estas, vale a pena destacar o MST (Movimento dos Sem Terra), a Pastoral da Criança, os fóruns de iniciativa civil, como, por exemplo, o Fórum Nacional da Reforma Urbana e campanhas como a Ação da Cidadania. São ações que provocam mudanças na agenda pública, incluindo nela novas questões pertinentes e relevantes como a Reforma Agrária, o combate à mortalidade infantil, a segurança pública e a segurança alimentar.

Além dessas formas de participação, mais centradas na sociedade que no Estado, é preciso ainda reconhecer o significado de novas formas de manifestação cidadã, muito mais informais, como as redes de “militância virtual”, as consultas e pesquisas realizadas por telefone, questionários ou internet, os movimentos de consumidores e usuários. A participação meramente formal propiciada pelas “tecnologias da comunicação” pode integrar-se a uma participação mais “substantiva”, desde que articulada a outras formas de participação, e os Orçamentos Participativos já começam a incorporá-las. É preciso destacar ainda a participação de grupos culturais como os “anarcopunks”, que em alguns casos participam da defesa e divulgação do movimento mexicano dos Zapatistas, e o movimento hip-hop, que agrega jovens ligados à música rap e ao “grafitti” no debate sobre a violência e o racismo.

A ação desses grupos influencia a opinião pública e a cultura da sociedade e eles podem ou não se relacionar mais diretamente com o universo das políticas públicas. Destacam-se, neste sentido, também os movimentos feministas, negros, de gays, lésbicas e travestis, dos povos indígenas, dos portadores de deficiência, ecologistas, como movimentos explicitamente voltados a mudanças culturais na sociedade, que constroem uma cultura de tolerância e de respeito ao diferente, um pensamento multicultural, que dá visibilidade a padrões culturais minoritários e que são, por isso mesmo, muito importantes ao contínuo reconstruir da cultura que predomina numa sociedade. Estas são formas de participação que incorporam à opinião pública novos critérios de justiça, de relevância e de pertinência e trazem novos temas à agenda pública.

Embora não analisada neste texto com o devido cuidado, destaca-se ainda, com uma relevância cada vez maior, a participação social filantrópica, que foi tradicionalmente realizada por grupos religiosos e por entidades sociais e recentemente vem adquirindo nova amplitude e significado com a incorporação substantiva de iniciativas empresariais. A responsabilidade empresarial, concepção formulada por instituições como a Fundação Abrinq e o Instituto Ethos²¹, passa a integrar o debate sobre os significados da participação, trazendo novas propostas como o balanço social das empresas e a premiação de governos comprometidos com os direitos das crianças, através de conhecidas campanhas como a do “Prefeito Criança” ou campanhas pela erradicação do trabalho infantil como a da “Empresa Amiga da Criança”. Não é fácil distinguir o sentido de cidadania e de direitos que subjaz estas ações que, muitas vezes, se alinham à perspectiva de um “terceiro setor” que substitui a ação pública e universal do Estado e, outras vezes, parecem alinhar-se a uma sociedade civil que se posiciona pela conquista de direitos e de políticas públicas universais.

Vamos, a seguir, analisar com mais detalhes os limites e potencialidades que têm revelado algumas das formas mais institucionalizadas de participação social no Brasil contemporâneo.

2.1. Conselhos gestores de políticas públicas

Como vimos pelo seu histórico, pode-se dizer, talvez, que esta é, de todas, a forma institucional de participação e controle social mais enraizada na reivindicação dos movimentos sociais, especialmente os conselhos gestores das políticas de saúde, dos direitos da criança e do adolescente e de assistência social. Além desses, também é relevante a participação social na conquista e na constituição de conselhos gestores de políticas urbanas, de meio ambiente, dos direitos da mulher, das pessoas portadoras de necessidades especiais e de idosos, além de outras temáticas que ganham relevância nas diferentes regiões do País.

21 A Fundação Abrinq e o Instituto Ethos são entidades não governamentais constituídas por empresários e sediadas em São Paulo, que têm participado ativamente de diversas iniciativas democráticas da sociedade como o Fórum Social Mundial.

O enraizamento dos conselhos nas lutas populares e democráticas lhes dá uma qualidade especial enquanto uma das formas de participação mais duradouras, e que resistem às mudanças e aos diferentes graus de abertura dos governos à participação social. Existem muitos conselhos sólidos e democráticos construídos a partir de iniciativas sociais; eles persistem na sua atividade, mesmo sem apoio significativo de governos, conseguindo inclusive pressioná-los contra atitudes privatistas, obter subsídios financeiros, além da disponibilização de funcionários públicos, de imóveis e equipamentos públicos para uso do conselho. Estas “conquistas” não passam de direitos legais, mas, especialmente, quando se relacionam com governos conservadores, somente são obtidas pela ação de conselheiros muito fortes, articulados e competentes.

É claro que os conselhos dependem de uma resposta governamental mínima. Sem a participação dos representantes governamentais e um acesso mínimo às informações do governo, eles deixam de ser espaços de negociação e co-gestão, reduzindo-se a espaços de luta social reivindicativa, como os demais movimentos sociais. Em São Paulo, o Conselho Municipal de Saúde, eleito na 7ª Conferência Municipal de Saúde, nunca foi sancionado pelo prefeito Celso Pitta, que, ao invés disso, constituiu outro conselho, desrespeitando as regras legais de gestão do sistema de saúde. O antigo conselho conseguiu no entanto, no ano 2000, junto ao mesmo prefeito, a realização de nova conferência de saúde e a restauração de um conselho paritário e legítimo.

No caso dos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, da Saúde e da Assistência Social, na medida em que se estão construindo sistemas articulados de conselhos, desde a esfera local até a federal, a inter-relação com esferas e estruturas de governo diversificadas contribui para uma maior independência dos conselhos.

Os conselhos são instâncias de definição e controle social sobre políticas públicas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública. Estudo recente, envolvendo 1.422 secretários municipais de saúde, revela mudanças importantes na cultura democrática, as quais se expressam na expecta-

tativa de responsabilização dos governos frente à sociedade. 62,7% desses secretários consideram o Conselho de Saúde como a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais²². Quando se quer tomar decisões corporativas, clientelistas, baseadas em acordos políticos privados e escusos, procura-se burlar, esvaziar ou desqualificar os conselhos.

Em muitos conselhos são travados pesados embates contra esse tipo de relações, principalmente quando se trata de enfrentar grupos de medicina privada, empresários da construção civil, do transporte coletivo ou as grandes entidades assistenciais. O sucesso desses embates, no entanto, não é freqüente e exige, como primeira condição, a transparência, o acesso às informações sobre os trâmites estatais e sobre o que se passa no governo. Mesmo que não acumulem poder para enfrentar mais decisivamente as tradicionais distorções da política, os novos espaços participativos propiciam o aumento da transparência, um maior conhecimento público da máquina e dos caminhos da política e são uma importante conquista democrática da sociedade. A publicização da política e a construção de um sentido de interesse público, tanto no interior dos movimentos sociais - em geral particularistas e corporativos - como entre os governantes - com seus vínculos privados elitistas e clientelistas -, são importantes potencialidades dos conselhos como experiências democratizadoras da política.

A segunda condição para a eficácia dos conselhos é a capacitação técnica das lideranças sociais para formulação e análise das políticas públicas e sua capacitação política para melhor avaliar os interesses envolvidos e para realizar as alianças - eventuais ou estratégicas - necessárias para a negociação de prioridades e decisões. A capacitação técnica e política pode provocar um salto de qualidade nos movimentos sociais e é um desafio necessário e difícil, uma vez que os movimentos são majoritariamente constituídos de segmentos sistematicamente excluídos da escola e de todo tipo de acesso a informa-

22 FLEURY, S.; CARVALHO, A. I. et. al. (1997) *Municipalização da Saúde e poder local no Brasil*. Relatório de Pesquisa, FGV/ FIOCRUZ, Rio de Janeiro, mimeo, citado em CARVALHO, Antônio Ivo de. "Os Conselhos de Saúde, Participação Social e Reforma do Estado". In: *Ciência e Saúde Coletiva* III (1), 1998.

ções, além de tradicionalmente avessos a relações institucionalizadas com o Estado.

Capacitar-se técnica e politicamente é condição para que os conselheiros possam argumentar, fundamentar as demandas sociais em critérios de racionalidade pública e explicitar interesses e conflitos. Essas são características essenciais de espaços públicos como os conselhos, e geram uma nova forma de lidar com dissensos, com diferenças e com antagonismos, à qual o professor Francisco de Oliveira tem chamado de “confronto propositivo” ou de “antagonismo convergente”²³. Nestes espaços, regulados por normas pactuadas pelas partes em conflito, é preciso buscar denominadores comuns: apesar da existência de interesses divergentes e até mesmo antagônicos, é preciso buscar acordos, mesmo que limitados ou provisórios, que interessem a ambas as partes.

Outra potencialidade característica dos conselhos é a capacidade de incorporar os movimentos organizados, fortalecendo, mais que outras formas de participação, o tecido social organizado de forma autônoma. Nascidos da reivindicação dos movimentos, os conselhos têm sido assumidos, nos locais onde aqueles têm maior consistência, como espaço prioritário de atuação.

Entretanto, apesar de nascidos da reivindicação ou mesmo da iniciativa dos movimentos, é muito nítida a falta de preparo dos mesmos para ocupar de maneira qualificada estes espaços, nos quais é necessária uma maior capacidade técnica e política para a elaboração e a negociação de propostas frente a interlocutores distintos quanto a seus interesses, seu grau de capacitação técnica e acesso ao poder. A capacitação técnica e política de lideranças sociais para ocupar espaços de proposição e negociação de políticas tem sido assumida pelos próprios conselhos e movimentos, em parceria com ONGs e universidades, mas é ainda um grande desafio do momento atual, apesar dos inúmeros cursos, oficinas e seminários de capacitação para conselheiros que são realizados nos municípios brasileiros.

O aprendizado técnico e político sobre as políticas públicas, sobre os trâmites burocráticos e políticos de negociação, aprovação e enca-

23 OLIVEIRA, Francisco. (1993) “Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras”. In: *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 36, julho.

minhamento de decisões absorve fortemente as lideranças de movimentos sociais que atuam nos conselhos. Absorvidas pela chamada “luta institucional”, faltaria tempo às lideranças para informar e mobilizar as bases sociais de seus movimentos, fragilizando-se a capacidade de pressão social que garantiria sua força e sua representatividade nas negociações. Apesar da importância da capacidade para uma boa argumentação e para explicitar critérios de racionalidade pública para a realização das negociações, é também indispensável aos atores que delas participam contar com uma reserva de mobilização que respalde sua legitimidade social. A fragilidade da mobilização social é apontada freqüentemente como fator que limita a força dos conselhos.

As assimetrias de saber, de acesso ao poder e às informações, colocam os conselheiros que representam a sociedade civil, particularmente os representantes populares, numa grande dependência das informações, dos recursos materiais e da “boa vontade” dos governos. É grande, portanto, a capacidade dos governos de esvaziar o papel dos conselhos, seja tomando decisões “por fora”, seja desmobilizando-os, retirando-se destes espaços ou indicando para os conselhos funcionários pouco representativos, com grande rotatividade e/ou com pouca capacidade de tomar decisões.

Decorre dessa dependência o perigo de que os conselhos se limitem à discussão de assuntos periféricos, principalmente face à tendência dos governos neoliberais, que recusam terminantemente a vinculação de recursos financeiros a políticas específicas, tendo reduzido drasticamente os recursos orçamentários e os gastos públicos com políticas sociais. Esta política de desobrigar-se do social, praticada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, assentou-se numa postura sistemática de deslegitimação dos espaços de controle social, praticada contra o extinto Conselho de Segurança Alimentar, contra as Conferências de Saúde, de Defesa da Criança e da Assistência Social, impedindo a participação social na definição dos orçamentos dessas áreas. Dessa forma, estes conselhos foram impedidos, apesar de constituírem redes com uma boa densidade em todo o país, de deter processos como a privatização da saúde, da educação e da previdência social.

Estes limites geram a necessidade de uma melhor avaliação do alcance desses espaços participativos. Nota-se que a participação popular ainda está restrita a debates sociais, municipais, periféricos e entravados pela burocracia estatal. Os conselhos ainda não desempenham um papel relevante em assuntos nacionais e fundamentais, como o orçamento, as políticas econômica, tributária e industrial.

Verifica-se, ainda, uma grande proliferação de conselhos, uma chamada “febre conselhistas”, que absorve um grande número de lideranças, além de segmentar a participação social, setorizando o encaminhamento de políticas, reduzindo a capacidade da sociedade de ocupá-los todos com qualidade, democratizando-os e tornando-os mais eficazes²⁴. Escolher e priorizar os espaços que permitem uma participação mais efetiva pode garantir maior qualidade nessa participação. A criação de espaços de articulação e inter-relação entre os conselhos pode levar também à superação dessa multiplicação de espaços estanques. Já se conhecem numerosas experiências de fóruns de conselhos, de “casas” ou “salas” dos conselhos e de conselhos intersetoriais que buscam constituir-se enquanto espaços de articulação dos conselhos²⁵.

2.2. Orçamentos Participativos (OPs)

Os Orçamentos Participativos (OPs) compartilham com os conselhos gestores de políticas setoriais muitas das potencialidades acima descritas, particularmente a capacidade de publicização da política e especialmente a construção de um sentido de interesse público, tanto nos governantes (executivo e legislativo) - quando são submetidos ao controle social - como na população e nos movimentos sociais - que são desafiados a superar sua visão imediatista, particularista e corporativa.

Estas experiências, que se disseminaram por todo o país a partir do sucesso do OP de Porto Alegre, multiplicam-se em municípios gran-

24 TEIXEIRA, Elenaldo Celso. (1996) “Movimentos Sociais e Conselhos”. In: *A participação popular nos conselhos de gestão*. Cadernos ABONG, n. 15, julho.

25 O Instituto Pólis publicou e disponibilizou em sua *home page*, em 2000 e 2001, um número do boletim *Dicas* e do boletim *Repente* dedicados ao tema da intersetorialidade dos Conselhos.

des e pequenos, urbanos e rurais e envolvem uma grande diversidade de partidos no governo²⁶. Também têm sido realizadas algumas experiências de dimensão estadual, especialmente no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul. A grande maioria destas experiências ainda é bastante frágil e o seu alcance e consistência variam muito e estão ligados tanto à coesão da equipe de governo em torno da proposta participativa quanto ao vigor e ao envolvimento da sociedade civil local na experiência. Também são bastante diversas as metodologias usadas no processo de mobilização da sociedade e de definição das prioridades para o orçamento. Apesar das diferenças, podemos identificar um ciclo de funcionamento dos OPs, que repete a cada ano as Assembléias de seleção das prioridades, a sua negociação no Conselho do OP e na Câmara Municipal, a realização das obras e o seu acompanhamento por parte dos representantes eleitos.

Os OPs, talvez mais que os conselhos setoriais, podem propiciar a interlocução e a negociação entre atores com grande diversidade de interesses, que os desafiam na sua capacidade de ouvir atores diferentes e de pautar-se por argumentações que fundamentam racionalmente esses interesses conflitantes. Esta visão mais ampla das demandas e interesses em disputa tem sido favorecida, em muitas das experiências, pelas chamadas “caravanas da cidadania”, que são visitas coletivas a toda a cidade, realizadas com a presença dos conselheiros representantes dos diversos bairros e das secretarias de governo, e que geram uma visão mais ampla dos problemas da cidade e um sentido de solidariedade que permite, inclusive, que se abra mão de algumas reivindicações corporativas em função de prioridades mais importantes.

Os OPs, desde que realmente submetam parte substancial do orçamento à deliberação pública, são instrumentos com grande potencial de democratização do poder e de inversão de prioridades, garantindo que a agenda e os recursos públicos se voltem para os interesses realmente públicos, ao invés de vincular-se de modo privatista a interesses de elites privilegiadas. Os OPs, em sua maioria promovidos

26 O Fórum Nacional de Participação Popular realizou uma pesquisa que identificou 103 experiências de OP na gestão 1997-2000, nas diversas regiões do Brasil. Ver: RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Editora Vozes, 2003.

pelos executivos municipais, são processos que podem ainda provocar nestes governos um processo de modernização e democratização da máquina administrativa, quebrando uma tradicional rigidez na setorização das secretarias. Esta setorização, geralmente justificada pela questão da especialização técnica, gera a constituição de verdadeiros feudos de poder.

A possibilidade de garantir o atendimento de suas reivindicações tem gerado grande afluência de pessoas dos setores populares às Assembléias de Orçamento, de modo que os OPs têm se tornado conhecidos como espaço “dos mais pobres”, sendo grande a sua dificuldade de atrair a participação das camadas médias e empresariais. Talvez esses segmentos, em parte por seu maior acesso à mídia e aos políticos tradicionais, “não precisem” participar do Conselho do Orçamento para pleitear seus interesses. Porém, à medida que alguns governos democratizam os processos de tomada de decisões, eliminando-se espaços fisiológicos de negociação política, esses setores têm passado a participar de outros fóruns e espaços de negociação, como, por exemplo, os Fóruns de Reurbanização do Centro da Cidade ou o Fórum da Cidadania, na região do ABC paulista. As experiências de Orçamento Participativo têm se caracterizado, então, pela presença da população mais pobre, abrindo espaço também para os “não organizados”, para aqueles cidadãos que não são mobilizados pelos movimentos sociais.

Os processos de Orçamento Participativo têm sido muito criticados pelas Câmaras Municipais legislativas, que tradicionalmente “negociam” emendas à proposta de orçamento apresentada pelo executivo, com base em vínculos e compromissos clientelistas estabelecidos pelos vereadores com seus “currais” eleitorais. Este questionamento tem se apresentado com base na suposta maior legitimidade dos vereadores, decorrente do maior número de votos com que estes foram eleitos. Os Orçamentos Participativos tendem a corrigir esses desvios clientelistas do legislativo, posto que tensionam a compreensão tradicional do papel do vereador, visto usualmente como “intermediário” nas barganhas entre a população e o executivo, e não como legislador e fiscalizador.

Os Orçamentos Participativos também se ressentem da falta de qualificação técnica e política das lideranças sociais para uma ação propositiva, para a negociação e a superação de particularismos corporativos e ideológicos. Por outro lado, também falta capacitação e fortalecimento da vontade política do executivo e do legislativo para a transparência, para a superação da tradição tecnocrática, burocrática e setorializada da chamada “máquina administrativa”, a disposição para o diálogo com os critérios e prioridades definidos com base num “saber popular”, a disposição para a partilha do poder entre Estado e sociedade. Modernizar a “máquina administrativa” adequando-a a servir aos interesses públicos, à transparência e ao diálogo com a sociedade é indispensável para que se possa implementar uma experiência de Orçamento Participativo. Há diferentes graus de comprometimento dos governos com o Orçamento Participativo. Para certos governos, ele se reduz a “marketing” e “fachada democrática”, a cargo de alguma secretaria de “relações com a comunidade”, enquanto as demais secretarias continuam imersas em setorizações tecnocráticas e feudais. A superação das assimetrias de poder e de saber pode ser considerada um desafio de aprendizado para ambas as partes.

Outra questão relevante a avaliar é a capacidade dessas práticas participativas de efetivamente melhorar as condições de vida da população, provocando uma real inversão de prioridades, sua capacidade de efetivamente democratizar a política, desprivatizando os processos de formulação e gestão de políticas públicas. Esta efetividade depende do grau de comprometimento do conjunto do governo com essa política participativa, da qualidade com que a população ocupa esses espaços e da pressão social na defesa de propostas e na busca de garantia da continuidade do processo.

Em geral, os OPs discutem apenas a parcela dos recursos orçamentários destinada aos investimentos e, em muitos casos, se submete apenas uma pequena porcentagem destes recursos à deliberação do Conselho do Orçamento, subtraindo do controle social a principal “fatia” dos recursos disponíveis. A crise fiscal dos municípios brasileiros, muitas vezes decorrente de uma “prefeiturização” das responsabilidades sociais, desacompanhada de uma efetiva reforma e

descentralização tributárias vem pesando cada vez mais sobre os OPs, reduzindo sua capacidade de realizar as obras que foram decididas. Estes desafios, bem como o aprendizado que acompanha o avanço das experiências de Orçamento Participativo, começam a provocar um maior debate sobre o montante de recursos orçamentários submetidos ao controle social. Questiona-se hoje, também, a própria natureza do Orçamento Participativo: deveria o processo participativo se restringir apenas aos recursos orçamentários destinados aos investimentos ou a parte deles ou o controle social deveria se estender a todo o orçamento, incluindo a folha de pagamentos e outras “despesas fixas” ou de “custeio” dos serviços já implantados e mesmo ao debate sobre a arrecadação fiscal e sobre o parcelamento das dívidas do município?

Além dos fatores acima, o grau de autonomia e de capacidade de deliberação do Conselho, bem como o desenho institucional, ou a “metodologia” dos processos de Orçamento Participativo (que inclui a composição e os critérios de eleição dos conselheiros, os critérios de escolha de prioridades, os critérios de funcionamento do Conselho, e o grau de participação da sociedade na definição de todos esses critérios), contribuem para fazer com que essas experiências sejam mais ou menos democráticas e democratizadoras, apresentando uma maior ou menor efetividade.

Diversos dos fatores acima citados dependem, por sua vez, da correlação de forças entre os interlocutores sociais e governamentais envolvidos no processo, bem como do enraizamento de uma cultura e de uma experiência democrática.

Cabe perguntar ainda: até que ponto os Orçamentos Participativos fortalecem o tecido social, até que ponto contribuem para constituir ou fortalecer organizações sociais autônomas, que permaneçam atuantes mesmo quando não mais puderem contar com o apoio e a iniciativa de governos comprometidos com o interesse público, com os interesses populares e democráticos?

Surgem algumas avaliações negativas sobre este aspecto. A articulação territorial típica dos processos de Orçamento Participativo e o zoneamento da cidade proposto pela prefeitura poderiam entrar em

conflito com os formatos e formas de organização típicos dos movimentos sociais. Segundo esse ponto de vista, o Orçamento Participativo poderia “reformatar” a participação segundo zoneamentos e critérios da prefeitura, sob sua iniciativa e coordenação, o que estaria fragmentando, desorganizando e imobilizando os movimentos. Além disso, os Orçamentos Participativos recebem forte investimento financeiro e técnico do governo, enquanto as organizações populares quase não podem contar com recursos para articular e fortalecer sua própria identidade, trajetória e capacitação. Questiona-se, nesse sentido, o fato de os processos de Orçamento Participativo tenderem a promover mais a participação individual do que o fortalecimento do tecido social organizado. Existem avaliações de que em Porto Alegre “algumas regiões já apresentam sinais de desconstituição de espaços próprios que, em outras épocas, foram bastante atuantes e fundamentais para a concretização do próprio Orçamento Participativo”²⁷.

Cabe ponderar, neste aspecto, a dificuldade das lideranças dos movimentos tradicionais em superar seus critérios corporativos e ideologizados, face à necessidade de pensar a cidade como um todo, de governar para todos, sem privilegiar “a minha rua”, o “meu movimento”. É freqüente a reivindicação das lideranças populares no sentido de que sejam privilegiados os movimentos mais conscientes, lutadores ou “combativos”²⁸. Não obstante, fica o desafio de construir uma interlocução que fortaleça sujeitos sociais autônomos, capazes de enfrentar e contrapor-se a governos, de esquerda ou de direita, visando a garantia da continuidade do processo participativo.

Nesse sentido são muito importantes outras iniciativas que partem da sociedade, propondo e negociando com o executivo e o legislativo a criação de um processo de democratização de orçamentos. Entre elas destacam-se diversos “Fóruns” de acompanhamento de orçamentos municipais. São espaços fortemente protagonizados por atores da sociedade civil, como os Conselhos Regionais de Economia, sindicatos e federações de Associações de Moradores.

27 POZZOBON, Regina Maria. (1998) *Os desafios da gestão democrática – Porto Alegre*. São Paulo: Pólis.

28 GENRO, Tarso (1997). op. cit.

2.3. Parcerias entre governo e sociedade civil

“Parceria” é um dos conceitos cujo significado está em disputa, assumindo conteúdos extremamente diversos nos discursos e práticas de diferentes atores. Os movimentos sociais atribuem-lhe em geral um sentido que se define a partir de experiências em que papéis complementares são claramente propostos e assumidos por organizações comunitárias, por agências do Estado e pela iniciativa privada.

Dentre as experiências de co-gestão ou de “parceria” em programas governamentais, vamos destacar os programas de alfabetização de adultos (chamados “projeto MOVA”, inicialmente em São Paulo e hoje em diversos outros municípios), as cooperativas e mutirões habitacionais e outras obras ou serviços realizados em mutirão. Esses programas têm sido desenvolvidos conjuntamente por governos municipais e organizações comunitárias, as quais, administrando recursos públicos, realizam cursos de alfabetização, constroem casas populares e urbanizam praças ou vielas. Quando as relações entre os parceiros são mais democráticas, o planejamento dos programas e a definição de regras e critérios para a administração e a prestação de contas dos recursos utilizados são também realizados em conjunto.

O cooperativismo, os mutirões e outras atividades autogestionárias favorecem geralmente os processos de construção de identidade e aprendizado de gestão da vida coletiva, que se inicia com a convivência e a tomada de decisões cotidianas, abarcando processos mais complexos de construção e administração das obras, de gestão dos recursos públicos e outras atividades cotidianas de operacionalização dos programas. A qualificação profissional, a formação de cooperativas profissionais (de pedreiros, eletricitistas, marceneiros etc.), a elaboração de currículos escolares mais adequados a uma dada comunidade, a valorização da estética e da cultura popular, a construção de vínculos afetivos e identitários e até mesmo a recuperação de indivíduos marginalizados são potencialidades dessas experiências de gestão comunitária, assim como a captação de recursos públicos para o investimento na formação profissional, na educação para a cidadania e na capacidade organizativa da comunidade.

O aprendizado da auto-organização e a capacidade de autogestão mais ampla da vida comunitária vão emergindo dessa prática continuada. Algumas dessas experiências, como as coordenadas pela ONG ‘CEARAH Periferia’, no estado do Ceará, levam esse processo até a formação de um conselho gestor do bairro, no qual participam as organizações comunitárias, as ONGs e o poder público municipal, potencializando ainda mais a capacidade de iniciativa cidadã dos moradores. Os projetos habitacionais coordenados por essa ONG caracterizam-se também pela incorporação de escolas técnicas, universidades e diversas instâncias do poder público nas parcerias.

As ONGs têm assumido cada vez mais esse tipo de relações de “parceria” através de convênios com órgãos governamentais, bem como com empresas privadas que se interessam em investir em ações de cunho social. Temos como exemplos algumas empresas que promovem a alfabetização de seus funcionários através de parcerias com universidades ou prefeituras municipais e ainda os convênios firmados entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o INCRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária) e algumas universidades²⁹.

Os movimentos e as ONGs sabem que, ao participar destas “parcerias”, estão fazendo “apostas de risco”, cujos resultados são ambíguos. São muitas vezes acusados de “virar reformistas”, de incorporar a terminologia neoliberal, o conceito de Estado mínimo, a idéia de que o Estado está falido e de que os movimentos, as Igrejas e as ONGs devem substituí-lo, realizando tarefas que não são sua “obrigação”.

A avaliação de experiências em que se sentiram usados como “mão-de-obra” barata ou como um “prestador de serviços” tem levado movimentos e ONGs a elaborar melhor seu conceito de parceria, seus critérios para entrar numa relação deste tipo, suas exigências quanto às responsabilidades do parceiro, especialmente quando este é o poder público. Ao contrário do pensamento neoliberal, que vê nas parcerias uma forma de desobrigar o Estado dos serviços que deve oferecer como públicos, muitos movimentos e ONGs entendem as parcerias como corresponsabilidade entre atores diversos na gestão e implementação de políticas ou serviços de interesse público³⁰.

29 Ver Maria Antonia em “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”.

30 As citações entre aspas são retiradas de depoimentos citados pela autora em sua dissertação de mestrado.

Repartir o poder de intervir e de decidir é uma meta e um resultado que se pode esperar das experiências de parceria. Ana Paula Paes de Paula, estudando as relações entre o Estado e as ONGs, chega a uma “definição mais precisa do conceito de parceria”, presente nessas relações: “a parceria como responsabilidade e poder compartilhado, como um engajamento das partes envolvidas e não somente como uma transferência de funções típica dos processos de terceirização”³¹.

Para diferenciar-se do pensamento neoliberal, evitando participar de parcerias que são simples “transferência de funções” ou processos de terceirização, movimentos e ONGs têm afirmado que “as políticas básicas têm que ser feitas pelo Estado”, embora possam “ser feitas com participação da sociedade”, e que, ao lado dessa participação, o movimento deve continuamente “brigar” por políticas públicas do Estado e pela vinculação legal de recursos públicos a essas políticas. Este tem sido o objetivo da luta de alguns movimentos pela criação de um Fundo Nacional vinculado a políticas de moradia popular (FNMP)³².

A realização de parcerias que atendam aos critérios acima depende, porém, da disposição dos governos ao diálogo democrático. Isto expõe a fragilidade da sociedade nessa forma de participação. O empenho na manutenção dos convênios pode gerar também uma postura muito pragmática e subserviente nos movimentos e ONGs, reduzindo sua independência, sua autonomia e sua capacidade de crítica aos governos “parceiros”.

Outra importante crítica às “parcerias” é que elas geralmente utilizam o trabalho da população mais pobre, já excessivamente sobrecarregada, enquanto os mais ricos obtêm mais facilmente os serviços públicos necessários à sua qualidade de vida. Mantém-se assim o desfavorecimento dos pobres no acesso aos recursos e políticas públicas. Se as parcerias não são apenas formas “mais econômicas” de se cumprir as obrigações públicas, se são importantes como partilha de poder e de responsabilidades sobre o bem co-

31 PAULA, Ana Paula Paes de. (1998). *Experiências de parceria entre o Estado e as ONGs: uma alternativa para “reinventar” a gestão pública?* Mimeo.

32 As citações entre aspas são retiradas de depoimentos citados pela autora em sua dissertação de mestrado.

num, seria também importante induzir a formação de “mutirões” que mobilizem classes médias e profissionais liberais no trabalho voluntário pelo bem comum.

Com o objetivo de fazer dos mutirões espaços de construção de uma noção de bem público, algumas experiências priorizam a construção de equipamentos públicos ao invés de casas particulares. No entanto, mesmo os mutirões de construção de moradias, quando buscam reduzir o tempo de trabalho dos mutirantes diretamente na obra, podem visar a ampliação do tempo a ser gasto com a gestão e com a capacitação de lideranças, o que maximiza o significado dessas experiências.

Construir o controle público da sociedade sobre o Estado sem desconstruir o Estado é um objetivo permeado de dificuldades e tensões tanto para o poder público como para a sociedade organizada que participa destas relações. A construção desses espaços de gestão e implementação de políticas, que podem ser públicos sem serem estatais, e o aprimoramento das relações entre ONGs e movimentos, com sua lógica menos burocratizada, são desafios que, apesar das dificuldades, contribuem, no dizer de Ana Paula, para “oxigenar o aparato estatal” e para uma “reinvenção do Estado”.

O aprendizado da gestão pública por parte de grupos comunitários vem sendo realizado em meio a fortes tensões e contradições. Há falhas na definição de regras de prestação de contas, falta de adequação da burocracia estatal para a relação com grupos comunitários³³, falta de capacitação gerencial e administrativa por parte dos movimentos, fragilidade de uma cultura de gestão da coisa pública, deficiências essas que se traduzem, muitas vezes, no tratamento privado dado à coisa pública, de ambas as partes. Apesar dessas e de muitas outras dificuldades e contradições, estas experiências têm levado os movimentos que delas participam à construção de parâmetros públicos, de procedimentos de transparência e de regras de funcionamento que tensionam práticas corporativas. Têm provocado nos movimentos o aprendizado de uma lógica mais universal e racional que

33 BONDUKI, Nabil. (1994) *Entrevista*. In: SILVA, Ana Amélia da (Org.). *Moradia e Cidadania: um debate em movimento*. S. Paulo : Publicações Pólis, nº 20.

pode contribuir para a superação de critérios particularistas, comunitários, ideológicos ou partidários³⁴.

2.4. Participação não-institucionalizada na gestão da sociedade

Mesmo sem nos dedicarmos, neste artigo, à análise de outras formas de participação social é importante recordarmos, contudo, que a participação social não ocorre hoje unicamente em espaços institucionais, em instâncias formalmente reconhecidas de interlocução entre sociedade e Estado, ainda que esses espaços se destaquem na atualidade.

Nem todas as questões ou aspectos da gestão da sociedade podem ou devem ser normatizadas ou assumidas pelo Estado. A tolerância e o respeito ao diferente, a divisão do trabalho doméstico entre o homem e a mulher e o cuidado com doentes mentais são exemplos de questões ou problemas coletivos, ou públicos, que podem e devem ser objeto de ações participativas da sociedade e para a sociedade. Quando o Estado é ditatorial, muito pouco permeável às demandas da sociedade, a tendência dos movimentos e da participação social é centrar-se neste tipo de ação auto-referida, às vezes até mesmo substitutiva da ação estatal. Mas em tempos mais democráticos, em que o Estado, os partidos e os espaços políticos instituídos se tornam mais permeáveis à sociedade, a participação social busca uma democratização efetiva do Estado e das políticas públicas. Esta democratização tem retirado do Estado o monopólio da gestão da sociedade, que é assumida cada vez mais pela própria sociedade. Não se pode esquecer, então, que participar da gestão da coisa pública não se restringe a democratizar o Estado mas também a própria sociedade.

Aqui reside a importância das formas de participação que se caracterizam como espaços menos referidos ao Estado, que se voltam tanto a influenciar políticas públicas como também a causar um impacto sobre a sociedade. Entre elas destacam-se, como afirmamos anteriormente, as ações de movimentos sociais ou ONGs como o MST e a pastoral da criança, iniciativas que provocam mudanças na agenda

34 PONTUAL, Pedro. Op. Cit.

pública, incluindo nelas novas questões pertinentes e relevantes quanto à Reforma Agrária, ao combate à mortalidade infantil, à segurança pública e à segurança alimentar. Destacam-se também aqueles movimentos sociais e ONGs em que a dimensão cultural é mais explícita, como os movimentos feministas, raciais, étnicos, de juventude, que têm contribuído para alterar a cultura da sociedade, tornando públicas novas demandas e novos valores.

3. Considerações Finais

O panorama que traçamos, - enfatizando a construção de uma cultura participativa, que reivindica uma cidadania ativa e contribui para criar os inúmeros canais de democracia participativa, como Fóruns e Conselhos Gestores de equipamentos, políticas e fundos públicos, os “Orçamentos Participativos”, as Iniciativas Populares Legislativas, as Audiências Públicas e tantos outros espaços de “Participação” cidadã que caracterizaram os anos 90 - não é, porém, a única forma de se compreender o estágio da participação social no momento atual.

Existe, nos meios acadêmicos e políticos e entre as próprias lideranças dos movimentos sociais, uma outra forma de avaliação do momento atual, que enfatiza um refluxo dos movimentos sociais. Segundo essa perspectiva, a participação dos movimentos na política institucional envolveria uma ameaça de cooptação e institucionalização burocrática dessas organizações, em decorrência de uma necessária “contaminação” pela lógica ou racionalidade estatal. Esta “participação” acarretaria, nesta visão, a perda da vitalidade rebelde e revolucionária dos movimentos sociais e o afastamento de suas lideranças das demandas e da dinâmica social das suas “bases”. Os canais institucionais de participação popular são vistos, nesta perspectiva, como iniciativa predominantemente estatal, a qual visa recuperar uma legitimidade que o Estado e a política têm perdido. Sublinha-se a assimetria de poder e de conhecimento técnico e político dos representantes populares frente aos representantes do governo e dos setores profissional ou politicamente mais capacitados, para apontar a pouca eficácia e o baixo potencial inovador e transformador destes canais. Indica-se, nesta perspectiva, uma necessária “volta às bases”,

uma urgência em recuperar a capacidade de mobilização e o vigor das lutas populares e sindicais dos anos 70 e 80. Neste sentido, o Movimento dos Sem Terra (MST) é muitas vezes apontado como o único movimento social que consegue escapar do “refluxo” e mostrar-se como alternativa capaz de impor às elites no poder uma agenda de questões de interesse popular.

Não queremos subestimar o peso dessas assimetrias e da fragilidade das novas práticas de gestão participativa. É claro que a participação popular, principalmente a participação nos espaços de gestão participativa de políticas, de equipamentos e de recursos públicos, é um processo em construção, que apenas se inicia com a construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, requerendo a construção de habilidades e metodologias que possam fazer desses espaços instrumentos eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processos de tomada de decisões políticas.

Estes são processos marcados pela precariedade e pela fragilidade, tanto de parte da sociedade civil como da parte dos órgãos públicos e dos governos que deles participam. Muitas das ações e dos canais participativos estão longe da eficiência e da eficácia desejadas. Pres-tam-se muitas vezes à legitimação de governos e práticas cuja democracia se limita a um verniz “de fachada”. Não é incomum, por outro lado, vermos movimentos sociais que não conseguem se adaptar aos novos desafios tornarem-se enfraquecidos, desarticulados ou mesmo se dissiparem.

Vamos resgatar aqui, para finalizar, alguns dos candentes desafios que se colocam, de modo geral, para que a participação possa de fato significar mais democracia e justiça social.

3.1. Aperfeiçoar os canais de participação

Analizamos acima os limites e o potencial de algumas das práticas participativas mais significativas no Brasil contemporâneo. Alguns desafios são comuns a todas, como a qualificação técnica e política dos atores envolvidos, tanto dos governos como da sociedade, assim como a ampliação e a consolidação de uma cultura democrática e sua

tradução em métodos e procedimentos concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade.

Ampliar a eficiência e a eficácia dos espaços de gestão participativa supõe ainda uma modernização democrática da “máquina administrativa” capaz de tornar mais permeável a burocracia estatal e garantir o acesso aos “segredos de Estado”, que fazem do saber técnico um “*bunker*” intransponível de poder; significa, assim, romper a tendência de limitar a participação aos assuntos periféricos, dispersando-a em inúmeros espaços de um “conselhismo” segmentado.

Considerada por muitos como coisa do passado, a questão de classe se repõe nos fóruns e conselhos, que são ocupados preferencialmente pelos mais pobres ou pelos segmentos médios e empresariais. A dificuldade de diálogo e negociação numa mesma mesa, envolvendo interesses e pontos de vista muito distintos e mesmo antagônicos, tem se mostrado um desafio difícil de superar em diversos municípios que promovem espaços de gestão e decisão compartilhadas com a sociedade.

O clientelismo e o corporativismo não são traços de uma cultura política do passado, pois eles se repõem e se insinuem mesmo entre os novos espaços de democracia participativa, como os conselhos. Na medida em que as assembléias de bairros dos Orçamentos Participativos ou os processos eleitorais dos conselhos tornam-se importantes espaços de disputa de poder, a velha cultura política clientelista e corporativa reaparece. Vereadores mobilizam seus apoiadores, organizando *lobbies* em torno de suas propostas ou de candidatos com quem firmaram compromissos e alianças eleitorais.

A dependência destas experiências das iniciativas e da disposição democrática dos executivos é outra questão que coloca sérias preocupações quanto à continuidade, à permanência e ao aperfeiçoamento da democracia participativa. Para garantir essa continuidade é preciso priorizar práticas menos dependentes da iniciativa governamental, buscar o fortalecimento do tecido social, identificando e qualificando as organizações populares autônomas e outros atores da sociedade civil, como igrejas, grupos culturais, clubes, entidades profissionais, enquanto sujeitos promotores da cidadania.

Algumas avaliações apontam a necessidade de uma maior institucionalização dos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos como garantia da continuidade e da consolidação da democracia participativa. Também a construção de metodologias mais adequadas a cada contexto e às distintas correlações entre as forças sociais e governamentais é parte do processo de aperfeiçoamento e consolidação destes mecanismos. Esta busca contínua de aperfeiçoamento dos canais participativos é muito relevante. Não acreditamos, porém, que determinado arranjo institucional seja necessariamente mais democrático. Mais que a institucionalização, acreditamos que o aperfeiçoamento e a continuidade dos processos de gestão democrática e participativa dependem da relação, sempre tensionada e crescentemente qualificada, entre a sociedade organizada e o Estado.

Superar a tradicional fragmentação e setorização das políticas públicas é um desafio que se destaca neste aspecto. Para superar o chamado “conselhismo” que dispersa esforços das comunidades e dos governos é preciso articular os diferentes espaços participativos voltando-os para os principais desafios do desenvolvimento local. Algumas experiências têm sido realizadas, através de fóruns e congressos que articulam os diversos conselhos, o OP e outros espaços de participação. Em alguns municípios como Belém, Recife e Santo André realizam-se congressos e conferências que procuram superar a visão de curto prazo dos orçamentos anuais e pensar no planejamento da cidade em longo prazo. Por outro lado, um novo governo federal, aclamado com grande esperança quanto à participação popular e ao resgate dos direitos universais, dá início neste próximo mês a uma consulta da sociedade civil sobre o seu “Plano Plurianual”. Ele nos deixa a expectativa de podermos “participar” da definição de questões menos periféricas, e mais substantivas.

3.2. Novos desafios para os movimentos sociais

O salto de qualidade que desafia os movimentos sociais a partir das experiências de participação em espaços institucionais é muito exigente, e não são todos os movimentos sociais que conseguem se adequar às novas demandas.

O desafio da qualificação técnica e política, que já apontamos, tem gerado uma relação mais cotidiana das lideranças populares com assessores, ONGs, universidades e entidades profissionais, com o objetivo de apropriar-se tanto de conhecimentos técnicos relativos às políticas públicas como dos trâmites administrativos que lhes são próprios. Além desse conhecimento técnico, é preciso aprender a prática da negociação, uma outra forma de lidar com o conflito, o “confronto propositivo”, diferente dos confrontos característicos da fase mais reivindicativa dos movimentos. Estas duas formas de qualificação exigem das lideranças que revejam a forma “desconfiada” com que tradicionalmente relacionavam-se com o saber técnico, com as negociações e alianças políticas. Acumular conhecimento e experiência suficientes para poder mover-se seguramente nos espaços de governo, sem o temor de perder sua identidade, ou de ser manipulado por atores com maior acesso ao saber e ao poder, é um processo longo e difícil. É também um processo muito absorvente, e daí decorre o temor, freqüentemente justificado, de que as lideranças se afastem do trabalho cansativo e demorado de levar informações, de promover processos educativos e mobilizadores das bases sociais dos movimentos. Acomodar-se ao circuito dos conselhos e fóruns, que se multiplica em geral exageradamente, acomodar-se aos estreitos limites do que parece viável face às burocracias e às negociações com atores mais poderosos são “tentações” a que são continuamente submetidas as lideranças sociais.

Novos tipos de liderança, mais pragmáticas, mais qualificadas, quase “profissionalizadas”; nova maneira de lidar com atores mais institucionalizados, como partidos, ONGs, universidades, órgãos públicos e outros setores do Estado; maior institucionalização dos próprios movimentos; novos temas, novas demandas, todos são desafios colocados aos movimentos em sua “nova fase”.

Quando se fala em “refluxo” dos movimentos sociais, de sua menor visibilidade nas ruas e na mídia, ao lado de um certo “recolhimento” desses atores, que passam a ocupar espaços de gestão participativa e a capacitar-se para seu novo papel propositivo e negociador, não se pode negar uma grande queda no ânimo, no entusiasmo e na cultura participativa que caracterizaram as décadas anteriores. E aí é inegável

o impacto causado pelo fracasso das experiências socialistas do leste europeu e das revoluções africanas e nicaragüense. O questionamento dos modelos revolucionários, especialmente após a queda do muro de Berlim, abalou fortemente a confiança daqueles que viam nos movimentos sociais um caminho para a transformação da sociedade. Novos paradigmas de transformação social, os papéis do Estado, da sociedade e da cultura nesta transformação, o papel dos movimentos sociais, novas formas de organização e de luta, novas formas de manifestação cidadã, tudo isso são reconstruções a fazer.

Além de todos esses nós críticos e cruciais, que envolvem as capacidades e as disposições democráticas do Estado e da sociedade, destaca-se especialmente o embate com o neoliberalismo. Diversos governos desconstruíram e esvaziaram canais participativos como conselhos e conferências de políticas públicas, estimularam a destituição de direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, fazendo deles meras políticas compensatórias e filantrópicas, reduziram drasticamente os gastos sociais. Hoje olhamos com muita expectativa o início de um novo governo federal, que ainda temos dificuldade de avaliar e que vemos deparar-se com sérias dificuldades para reverter este quadro.

Tudo isso faz com que sejam muito precárias quaisquer previsões sobre o futuro da “participação”. O que podemos é fazer uma aposta, baseados no contínuo esforço dos excluídos desse país na construção de uma sociedade que reconheça seu direito a ter direitos. Investir fortemente na qualificação dos movimentos sociais e de outros atores da sociedade civil para uma ação propositiva e capaz de participar eficazmente de negociações; qualificar agentes governamentais, contribuindo para fortalecer neles uma cultura democrática e participativa e a capacidade de implementar políticas inovadoras quanto à melhoria das condições de vida de toda a população e à democratização dos processos de gestão. Potencializar as ações instituintes da sociedade, suas práticas democráticas e ampliadoras da cidadania. Essas são as apostas que se podem fazer, esperando, com elas, fortalecer a ampliar as possibilidades da participação social.

Referências Bibliográficas

- ALVAREZ, Sonia. (1992) Movimentos Sociais e alternativas Democráticas, O Brasil em Perspectiva Comparada, seminário de pesquisa, mimeo.
- ALVAREZ, Sonia e DAGNINO, Evelina (1995). Para além da “Democracia Realmente Existente” Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos. Mimeo. Trabalho apresentado no XIX Encontro Nacional da ANPOCS.
- BENEVIDES, Maria Vitória. (1991) A Cidadania Ativa. São Paulo : Ática.
- BONDUKI, Nabil. (1994) Entrevista. In: SILVA, Ana Amélia da (Org.). Moradia e Cidadania: um debate em movimento. S. Paulo : Publicações Pólis, nº 20.
- CACCIA BAVA, Sílvio. (1998) O Orçamento Participativo. Pólis, mimeo.
- CARVALHO, José Murilo de. Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 3ª edição.
- CASTORIADIS, Cornelius. (1979) La Experiência del Movimiento Obrero. vol. 1. Barcelona : Ed. Tusquets.
- DAGNINO, Evelina. (1994) Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In DAGNINO, Evelina (org.). Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil, São Paulo: Brasiliense.
- DOIMO, Ana Maria. (1995) A Vez e a Voz do Popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós- 70. Rio de Janeiro: Relume - Dumará: ANPOCS.
- FLEURY, S. ; CARVALHO, A.. I. *et. al.* (1997) Municipalização da Saúde e poder local no Brasil. Relatório de Pesquisa, FGV/ FIOCRUZ, Rio de Janeiro, mimeo, citados em CARVALHO, Antônio Ivo de. Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. In: Ciência e saúde Coletiva III (1), 1998.
- GENRO, Tarso. (1997) O Orçamento Participativo e a democracia. In GENRO, Tarso e SOUSA, Ubiratan de. Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo.

GRAHAM, Lawrence S. (1995) Democratization and grassroots in Brasil: Using State and Local Policy Arenas to Bypass System Constraints. Paper apresentado no 19º Congresso Internacional da Associação de Estudos Latinoamericanos, 28-30/ setembro, Washington D.C.

HABERMAS, J. (1984) Mudança estrutural na esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

NEDER, Carlos A. P. (1996) Os conselhos de Saúde. In: A participação popular nos conselhos de gestão. Cadernos ABONG, n. 15, julho.

O'DONNELL, Guillermo. (1976) Sobre o corporativismo e a questão do Estado. Cadernos Departamento de Ciência Política. FFCH, UFMG, n. 3, março.

OLIVEIRA, Francisco. (1993) Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras, Novos Estudos, CEBRAP, nº 36, julho.

PAOLI, Maria Célia. (1995) Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In HELLMANN, Micaela (org.). Movimentos sociais e democracia no Brasil – “Sem a gente não tem jeito”. São Paulo: Marco Zero, Ildesfés, Labor.

PAULA, Ana Paula Paes de. (1998). Experiências de parceria entre o Estado e as ONGs: uma alternativa para “reinventar” a gestão pública? *Mimeo*

PONTUAL, Pedro. (1996) Desafios pedagógicos na construção de uma parceria: a experiência do MOVA-SP (1989-1992), trabalho apresentado na PUC-SP, mimeo.

POZZOBON, Regina Maria. (1998) Os desafios da gestão democrática – Porto Alegre. São Paulo, Pólis.

SADER, Eder. (1988) Quando novos personagens entraram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. (1996) Movimentos Sociais e Conselhos. In: A participação popular nos conselhos de gestão. Cadernos ABONG, n. 15, julho.

Gestão Pública e Transformação Social no Brasil

Gustavo Tavares da Silva

Resumo

Este trabalho faz uma discussão sobre o *modelo tradicional* de gestão pública e propõe alguns elementos para o desenvolvimento de um *modelo inovador* de elaboração e de implementação das políticas públicas. Enquanto o modelo tradicional é identificado por uma estrutura vertical e centralizada, o modelo inovador se define por uma estrutura horizontal e descentralizada. O processo de *descentralização* político-administrativa abriu caminho para novas experiências na relação Estado-sociedade, sobretudo no plano municipal. Fica cada vez mais evidente a necessidade de superar o *paradigma tecnocrático*, através da afirmação e do *empoderamento* da sociedade civil organizada. O gestor público não pode ser apenas um técnico, mas, também, tem que ser político. As políticas públicas devem ser elaboradas levando em consideração os atores sociais beneficiados, com um planejamento estratégico de médio e longo prazo. As ações de governo devem ser dotadas de *legitimidade*, através da participação social, para viabilizar uma boa *governança*.

1. Introdução

Este trabalho faz algumas reflexões sobre a chamada democracia participativa². Esta última pressupõe o fortalecimento dos grupos de interesse organizados (movimentos sociais, associações, ONGs, etc.), através da participação social no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. No Brasil, essas experiências ocorrem sobretudo no âmbito municipal. O estudo das políticas públicas tem se desenvolvido bastante no âmbito da Ciência Política, ao mesmo tempo que as escolas de Administração Pública percebem

2. PATEMAN, Carole (1992); TAVARES DA SILVA, Gustavo (1997).

que não é mais possível planejar e implementar políticas públicas sem interagir com as ciências humanas. Isso representa um avanço importante na formação dos futuros gestores públicos, pois eles serão peças fundamentais na mudança cultural, metodológica e política da organização do Estado.

O enfoque aqui adotado para abordar o tema é centrado no aspecto político do processo de elaboração e implementação das mesmas, fazendo uma interface com a administração pública. Num primeiro momento, vou abordar as origens do Estado contemporâneo no Brasil e o modelo de gestão pública que é definido aqui como sendo *tradicional*. Ou seja, o Estado que se quer mudar ou reformar nos anos 90, tem sua origem nos anos trinta e está associado a uma determinada cultura política. O objetivo é fazer uma breve discussão sobre o novo paradigma que se busca para o Estado³.

O diagnóstico da necessidade de se reformar o Estado não surge do nada. A sociedade civil se organiza e pressiona para ocupar novos espaços públicos⁴ através de novos movimentos sociais e a emergência de um novo conceito de cidadania⁵. Esse processo representa um novo marco nas relações entre o Estado e a sociedade civil, fomentando as experiências da chamada democracia participativa⁶. São essas novas experiências que introduzem os elementos considerados aqui como sendo *inovadores* no processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

As discussões sobre a participação social remetem a uma questão de fundo, que é a cultura política⁷ que permeia as relações sociais. Ou seja, não basta mudar as regras do jogo, ou as instituições políticas, pois, é preciso avançar na mudança de comportamento e nas práticas dos indivíduos, dos grupos, dos gestores, etc., que compõe o aparelho de Estado⁸. Isso pode ser feito através de programas de reciclagem, capacitação e realização de concurso público. Mas é importante, sobretudo, valorizar o gestor público com a introdução de novos con-

3 . DINIZ, Eli (1997).

4 . TELLES, Vera (1994).

5 . DAGNINO, Evelina (1994).

6 . DOWBOR, Ladislau (1998); Gustavo Tavares da Silva (1997).

7 . MOISÉS, José A. (1995).

ceitos sobre o seu papel enquanto cidadão ativo de um processo de transformação social.

Em suma, as mudanças não podem ser apenas legais, institucionais ou formais. As reformas têm um alcance social e informal que apontam para um novo conceito de cidadania⁹ que está associado ao controle social sobre o Estado e sobre os resultados das políticas públicas¹⁰.

Não existe fórmula milagrosa para dar conta das demandas sociais, que são tratadas num novo ambiente político, chamado de esfera pública não-estatal; são os conselhos, os fóruns, o orçamento participativo, etc., que envolvem a participação direta dos cidadãos no processo de elaboração e de implementação de políticas públicas municipais. Esse instrumento de participação social nas políticas públicas foi institucionalizado pela Constituição de 1988, e existem experiências bem sucedidas em muitas prefeituras, entre as quais Porto Alegre é o caso que se tornou referência. Trata-se, na verdade, de uma inovação na gestão pública.

No entanto, existem alguns problemas e limites da esfera pública não-estatal¹¹ que merecem ser abordados e discutidos. Além dos limites impostos pelo processo de implementação de novas práticas de gestão pública, envolvendo a sociedade civil organizada, existem problemas de ordem estrutural da sociedade que dificultam e limitam a ação dos gestores, principalmente nos governos municipais¹².

Finalmente, este trabalho tem como eixo central a diferenciação entre o que vou denominar de *modelo tradicional de gestão pública* e o *modelo inovador de gestão pública*. Esses modelos podem ser, ou não, excludentes (como veremos mais adiante), e a mudança de um para o outro não se dá por meio de um decreto, mas sim através de um processo de construção histórica.

8 . NOGUEIRA, Marco A. (1998).

9 . VIEIRA, Liszt (2000).

10 . LEVY, Evelyn (1999).

11 . LANDER, Edgardo (1999); VIEIRA, Liszt (2000).

12 . COHN, Amélia (1998).

2. Um Estado para ser (re)formado

No final do governo Sarney, nos anos 80, havia um consenso negativo quanto ao modelo desenvolvimentista. A necessidade de se reformar o Estado estava sendo colocada como uma forma de consolidar a democracia e fortalecer a governabilidade; o debate passou a girar então em torno da racionalidade governativa *versus* os imperativos democráticos¹³. O modelo de Estado centralizador e intervencionista se esgotou, e foi então que a concepção da primazia do mercado - como fator de eficiência e racionalidade - surgiu como alternativa possível para a solução da crise de governabilidade¹⁴.

A necessidade de ruptura com o *paradigma tecnocrático*¹⁵ - caracterizado pela centralização administrativa, e pelo insulamento burocrático, que isola o Estado das pressões do mundo da política - começou a ficar cada vez mais evidente. A eficácia da ação estatal passou a ser identificada não apenas pela capacidade de tomar decisões, mas, sobretudo, na adequação da implementação das políticas públicas; isso requer uma viabilidade política das propostas e dos programas governamentais que devem ser dotados de legitimidade¹⁶. Neste sentido, a criação de arenas de negociação e a capacidade de articular alianças e coalizões assumem um papel de destaque na gestão da coisa pública.

Os anos 80 são marcados pela ascensão de governos conservadores nos Estados Unidos e na Inglaterra, e isso criou as condições favoráveis para o diagnóstico neoliberal, acompanhado do desmantelamento do modelo corporativo de controle do Estado¹⁷. A solução apontada então para a crise do Estado em países como o Brasil é a redução do tamanho do próprio Estado. Este último é apontado como sendo a origem de todos os problemas devido a sua incapacidade de atender as demandas de uma sociedade civil que se expandiu aceleradamente no decorrer das décadas de 70 e 80 e adquiriu uma grande densidade

13 . DINIZ, Eli (1997).

14 . Sobre o conceito de governabilidade no contexto do Governo Sarney, vide o trabalho de MELO, Marcus A. C. B. de (1995).

15 . DINIZ, Eli (1997).

16 . O conceito de legitimidade está vinculado ao conceito de participação social no processo de elaboração e de implementação das políticas públicas.

17 . Sobre a transição do modelo corporativo de Estado para o modelo denominado neocorporativo, ver TAVARES DA SILVA, Gustavo (1999).

organizacional, numa estrutura cada vez mais complexa.

A prioridade atribuída a planos econômicos, com a urgência do controle da inflação, deixou de lado os projetos sociais e frustrou as expectativas depositadas no regime democrático pós-ditadura militar; o que se assistiu foi a diminuição cada vez mais significativa dos investimentos na área social. Isso implicou num distanciamento cada vez maior entre o Estado e a sociedade, e é justamente isso que pode ser considerado como um dos principais fatores que geraram a crise de governabilidade dos anos 80 no Brasil.

O aumento das demandas sociais, no contexto da democratização, foi acompanhado de uma incapacidade do governo de implementar as políticas públicas e fazer valer as suas decisões, pois, as mesmas não eram dotadas de legitimidade. Ao contrário de países onde ocorreram políticas de ajuste nos anos 80 apoiados em pactos políticos e concertação social, o Brasil optou pelas medidas provisórias do Executivo. As decisões políticas foram tomadas com total liberdade sem consulta e sem transparência por pequenos grupos isolados nos gabinetes ministeriais. Ou seja, as decisões se pautaram pela legalidade dos atos e não pela legitimidade das ações: no governo Sarney tivemos os planos Cruzado, Bresser e Verão; na seqüência, tivemos o plano Collor.

A administração da crise foi concebida então na contramão da necessidade do reforço da institucionalidade democrática. Ao invés de criar espaços democráticos para a negociação sistemática envolvendo as principais forças políticas e sociais, para se estabelecer a co-responsabilidade e a criação de um consenso mínimo de um projeto de sociedade, optou-se pela chamada “reforma pelo alto”¹⁸; ou seja, optou-se pela imposição da distribuição de perdas e sacrifícios em detrimento do pacto e da negociação.

A ausência de diálogo entre o Estado e a sociedade no âmbito nacional acabou por produzir um conflito marcado pela incapacidade do governo de implementar as suas políticas. O bloqueio dos canais de negociação com os interlocutores sociais e políticos limitou as possi-

18 . DINIZ , Eli (1997).

bilidades e alternativas das decisões políticas. Essa herança dos governos Sarney e Collor influenciou a disseminação de práticas alternativas de negociação na relação Estado-sociedade.

No diagnóstico da crise fica evidente a necessidade de gerar adesão e de garantir sustentabilidade política às decisões. O objetivo passa a ser então maximizar a eficácia da ação estatal, buscando o êxito dos programas governamentais através da mobilização dos meios políticos de execução. Ou seja, ficou evidente a necessidade de suprir o déficit de *accountability* e de responsabilidade pública, com transparência e exposição pública das políticas, através da implantação de uma boa governança¹⁹.

A visão tecnocrática de que o confinamento seria um fator capaz de aprimorar a qualidade das decisões é superada pela noção de governança, que se define pela capacidade da ação Estatal na implementação das políticas públicas, através de um conjunto de mecanismos e procedimentos participativos. A governança implica em aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses, recuperando a noção de interesse público, no sentido da responsabilidade do poder público, e na responsabilização da sociedade civil organizada.

3. Uma gestão pública democrática

Historicamente, existe um modelo de gestão pública no Brasil que é centralizador, baseado no legalismo das prerrogativas do poder Executivo, e que é marcado pela prática política autoritária, clientelista e patrimonialista. Para substituir esse modelo tradicional, recorre-se a uma alternativa de *modelo descentralizado*, que não deixa de ter o amparo legal, mas que tem como diferencial a superação da formalidade burocrática, de acordo com a realidade concreta da comunidade. O exemplo mais significativo desse processo é o chamado orça-

19 . Sobre o conceito de *governance* ou governança, vide MELO, Marcus André B. C., in: Licia Valladares e Magda Coelho (1995); ver também DINIZ, Eli (1997).

mento participativo implementado por várias prefeituras no país.

O novo modelo de gestão do Estado depende de uma administração pública democrática e flexível, onde as decisões são descentralizadas numa dinâmica participativa. Esse processo de descentralização transfere para os municípios grande parte da responsabilidade pela solução dos problemas estruturais que dizem respeito aos serviços públicos essenciais. No novo cenário que se desenha, os municípios assumem uma importância cada vez maior; as cidades assumem um papel central na sociedade, e a construção da capacidade de governo local tornou-se fundamental.

Os municípios assumem a responsabilidade de uma realidade explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana, tendo que dar respostas para problemas de infra-estrutura, políticas sociais e programas de geração de emprego e renda. Nesse contexto o *empowerment*²⁰ ou *empoderamento* deixa a sociedade gerir-se de forma mais flexível, estabelecendo mecanismos de comunicação mais ágeis com a população²¹.

Para evitar que o poder local²² se transforme num reforço do caciquismo e do clientelismo torna-se necessário que haja uma mudança significativa na cultura político-administrativa centralizadora, dominante no modelo de gestão tradicional. No entanto, é importante evitar que a descentralização provoque uma falta de coordenação. Para isso, é preciso se criar uma dinâmica participativa, com mecanismos simplificados e diretos envolvendo a sociedade civil organizada do município, empresários, sindicatos, associações comunitárias, a população de um modo geral, etc., flexibilizando os mecanismos financeiros, criando um controle social da coisa pública através de comitês e conselhos paritários.

O poder municipal tem o papel indutor do processo de participação social, mas as mudanças não se operam apenas na esfera governamental e administrativa. É preciso levar em consideração que existe uma mudança social que redefine o papel do cidadão, que deixa de

20 . FRIEDMAM, John. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell, Cambridge, 1992; citado por DOWBOR, Ladislau (1998).

21 . DOWBOR, Ladislau (1998).

22 . O poder local se define pela relação existente entre a sociedade civil organizada e o poder público municipal.

ser apenas um eleitor para ser um interlocutor ativo no processo de gestão das políticas públicas.

4. A in(ter)venção do social

A construção da cidadania está associada à possibilidade de participação ativa da sociedade civil organizada no processo de transformação social. A sociedade vem se modificando muito rapidamente tornando-se cada vez mais complexa, com formas distintas de sociabilidade.

A sociedade brasileira se constituiu ao revés do imaginário igualitário e nem mesmo chegou a garantir o princípio básico de equivalência jurídica que a noção de sociedade supõe²³. Isso representa uma dificuldade importante mas não pode ser considerado um entrave para o estabelecimento de novas práticas e relações sociais na gestão das políticas públicas.

O que está em questão é a possibilidade de se construir uma nova noção de bem público e de responsabilidade pública que tenham como parâmetro a garantia dos direitos básicos de toda a população. O que está em jogo é uma *nova contratualidade* que se construa com base na equidade e na participação popular descentralizada e pluralizada²⁴.

O conceito de cidadania é compreendido aqui como estratégia política para a construção democrática, com um nexos constitutivo entre as dimensões da cultura e da política²⁵. A construção da cidadania aponta para a construção e a difusão de uma cultura democrática da participação.

O autoritarismo dominante na história do país engendrou uma cultura autoritária de exclusão que reproduz a desigualdade social. A eliminação do “autoritarismo social”²⁶ é fundamental para democratizar a sociedade brasileira, numa concepção de democracia que transcende o nível institucional e formal. Portanto, mais que um regime democrá-

23 . TELLES, Vera (1994).

24 . HABERMAS, Jurgen. “Soberania popular como procedimento”. São Paulo, *Novos Estudos CEBRAP*, 26: 100-113, 1990; citado por Telles, Vera (1994).

25 . DAGNINO, Evelina (1994).

26 . TELLES, Vera (1994).

tico, é preciso construir uma sociedade democrática que elimine a hierarquização das relações sociais que reproduzem a exclusão.

As práticas políticas onde os setores populares têm participação efetiva na gestão das políticas públicas, como no orçamento participativo, apontam para uma nova fase dos movimentos sociais, representada pelo reforço de adequação à institucionalidade democrática, que revela uma mudança qualitativa fundamental. Esse tipo de processo contribui para a criação de um espaço público onde os interesses comuns e particulares podem ser discutidos.

O espaço público é o ambiente onde os conflitos se manifestam e o *locus* de construção da base de legitimidade de todo governo democrático. No entanto, não se pode esquecer que esses espaços públicos também podem ser instituídos pelo Estado com intenções autolegitimadoras e como instrumento de cooptação dos movimentos sociais.

O fato de haver uma intervenção social, por si só, não assegura a democratização do processo, sobretudo no que diz respeito à cidadania enquanto estratégia política de transformação social. A vontade política e a metodologia adotada na relação Estado-sociedade são variáveis intervenientes fundamentais para a democratização efetiva do processo de gestão das políticas públicas.

A mudança paradigmática do processo participativo de intervenção social é definida pela passagem de uma relação Estado-sociedade baseada numa estrutura vertical de autoridade, para uma estrutura de redes interativas horizontais. As redes buscam ao mesmo tempo a sua regulação própria e os resultados positivos globais²⁷.

O poder regulador do mercado obedece em boa parte a este paradigma. No entanto, é um sistema que tende a se auto-eliminar evoluindo para o poder dos grandes grupos que, com a concentração do poder econômico, mídia e governo, acabam desequilibrando o processo²⁸. Isso é possível ocorrer entre grupos de interesse mais ou menos organizados. É preciso ficar atento porque os grupos mais organizados podem realizar as suas demandas em detrimento dos

27 . DOWBOR, Ladislau (1988)

28 . Idem.

grupos menos organizados, gerando assim novos desequilíbrios. O papel do Estado como mediador e guardião dos interesses gerais coletivos e universais é fundamental.

O eixo comunitário de organização social marca o desenvolvimento de uma sociedade governada por representantes eleitos pelo sufrágio universal para um sistema no qual o cidadão adquire um peso muito mais importante na gestão da coisa pública. Essa participação da sociedade no processo de gestão das políticas públicas reforça o papel do Estado.

O receituário neoliberal não é a solução para uma sociedade como a brasileira. A saída para a crise não passa pela redução do Estado, com a privatização e a estrita lei do mercado. A grande questão não é mais a opção entre privatizar e estatizar e sim a reconstrução ou reestruturação da relação entre a sociedade civil e as diversas organizações estatais e privadas que gerem as políticas públicas.

Muitos passaram a raciocinar em termos de um Estado mínimo e eficiente para justificar o processo de privatizações, deixando de lado a questão essencial de como funciona e a quem serve o Estado. Na sociedade brasileira o Estado tem que deixar de servir a grupos privados patrimonialistas e induzir o processo de participação, com transparência e responsabilização social.

5. Mudando os gestores públicos

O Estado não está dissociado da sociedade e tem que estar sintonizado com as mudanças. Não adianta mudar as regras do jogo, fazer uma reforma administrativa, sem alcançar aqueles que compõe o aparelho de Estado. Ou seja, para que haja uma mudança efetiva é preciso transformar a mentalidade daqueles que trabalham no aparelho de Estado. Não é possível pensar uma mudança de modelo de gestão com velhas práticas centralizadoras, com processos verticais e estruturas hierarquizadas de organização e com a primazia de uma postura tecnocrática isolada da realidade social. É preciso mudar a mentalidade e a prática dos gestores públicos em todos os níveis, incluídos aí os políticos eleitos e/ou nomeados para o exercício de cargos executivos.

Para a opinião pública, o servidor público é um grande entrave

para as mudanças, pois o mesmo está associado à ineficiência, ao privilégio, e seria o responsável pelas mazelas do Estado²⁹. A reforma do Estado passa necessariamente por uma política de recursos humanos que privilegie os servidores como personagens ativos da reforma, no bojo de um processo de requalificação do aparato administrativo. Isso é válido para todas as esferas e níveis de governo.

A prefeitura de uma cidade, por exemplo, não pode se organizar para atender as demandas sociais se a mesma não dispõe de um quadro técnico competente capaz de dar respostas às questões que lhes são colocadas; essa ausência de pessoal qualificado não é exceção na realidade brasileira, mas sim a regra. As contratações sempre foram feitas, historicamente, através de mecanismos de apadrinhamento político e de redes de clientela, e não em função da competência dos funcionários. O quadro de funcionários, na maioria esmagadora das vezes, é composto por pessoas desqualificadas e sem formação adequada para exercer as funções da burocracia estatal. Foi somente nas décadas de 80 e 90 que a difusão de concursos para o preenchimento dos cargos públicos se tornou comum.

A reforma do Estado busca uma eficiência com desenvolvimento e justiça social. Esse processo passa necessariamente por uma nova modalidade de gestão de recursos humanos que implica na difusão de novas informações, conhecimentos e inovações tecnológicas.

O Estado tem um papel fundamental na vida nacional e deve se adequar à modernidade em termos de justiça social e de desenvolvimento econômico sustentável. As mudanças implicam modificações socioculturais e um novo padrão de relação trabalho/trabalhador.

As mudanças não dependem tanto de “tecnologias gerenciais”, mas sim da capacidade de se operar na tênue fronteira entre técnica e política³⁰. As mudanças requerem novos e melhores conhecimentos, com novos métodos, novos procedimentos e uma nova perspectiva, estratégica, cooperativa, democrática, participativa e solidária.

É necessário que se trabalhe com uma nova perspectiva que tenha conexões e dinâmicas entre sistema e ambiente, e entre partes e todo;

29 . NOGUEIRA, Marco A. (1998).

30 . Idem.

impõe-se uma visão inovadora para que as organizações não se limitem a poucos princípios de ordem ou a poucas leis. A organização do tipo tradicional – formal, burocrática e auto-referida – não pode dar conta das novas exigências que são colocadas para o Estado.

O gestor público tem que ser diferenciado dos gestores do passado e da iniciativa privada. O gestor tem que ser técnico e político, ou seja, um planejador que trabalha fora dos escritórios sintonizado com o processo social. Ele tem que ser um difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil organizada.

O novo papel do gestor público faz dele um profissional de articulação competente para negociar com interlocutores sociais dos mais diferentes tipos – desagregados, fragmentados, carentes, fragilizados, excluídos, mais conscientes dos seus direitos – no processo de gestão das políticas públicas. Para isso é importante romper o hiato entre a técnica e a política, através de um processo que Pierre Levy chamou de *tecnodemocracia*³¹; o técnico fornece sugestões, saídas parciais, encaminhamentos e sistematizações integrando a técnica com as decisões democráticas.

Os funcionários públicos são gestores sociais que precisam se converter em líderes e “tecnopolíticos” capazes de pesquisar, negociar, planejar, executar e avaliar. Os gestores precisam se transformar em profissionais competentes para pensar a crise, os movimentos da economia, da cultura, da política, e a dinâmica dos indivíduos, dos grupos e da comunidade. Não se trata mais de saber gerenciar ou administrar, mas sim de atuar como elemento ativo de governar³². Mais do que nunca só governa quem conhece, seleciona informações, planeja, decide e sabe implementar as políticas públicas.

O novo tipo de gestor público precisa de uma nova organização, mais ágil, bem informada, centrada nas pessoas e nos resultados. Não se pode pensar a reforma do Estado sem promover mudanças no seu formato organizacional, nas suas práticas e nas suas ações. Não se

31 . Citado por NOGUEIRA, M. A. (1998), p.195.

32 . NOGUEIRA, M. A. (1998).

trata apenas de treinar o funcionário, mas sim promover uma ruptura radical na sua mentalidade e na sua postura. É o que Marco A. Nogueira chama de “modernidade radicalizada”.

O Estado precisa ser democratizado através de mecanismos de transparência administrativa, agilidade legislativa e participação popular nas decisões e operações estatais. O foco do Estado deve ser o cidadão. Para isso, nenhuma modalidade de Estado mínimo seria compatível com a realidade brasileira.

Para se construir um “Estado inteligente”³³ é preciso alcançar uma nova performance do setor público através da formação e do recrutamento de dirigentes - de quadros de nível superior capazes de desempenhar atividades de direção, liderança, coordenação e planejamento - que sejam iniciados nos códigos administrativos e na ética da vida pública. A administração não pode sobreviver apenas com a reciclagem interna.

A solução encontrada por governos em diversos níveis para suprir a carência de profissionais qualificados é a contratação de assessores especiais, de organizações não governamentais, que não fazem parte dos quadros do Estado mas prestam serviços, numa espécie de terceirização. Essa solução de curto prazo para suprir as carências mais imediatas não resolve o problema a médio e longo prazo. Sem uma política de investimento nos recursos humanos o Estado ficará sempre vulnerável aos movimentos do mercado.

Uma prefeitura, por exemplo, de um pequeno município, não tem como arcar com os custos de uma assessoria competente formada por profissionais de nível superior. Isso a coloca em desvantagem para se adequar às demandas sociais, às prerrogativas institucionais e à responsabilidade fiscal.

O gestor público deve ser capaz de dominar conhecimentos e habilidades que vão além dos modelos tradicionais. O paradigma gerencial tradicional centrado no desenho organizacional, nos organogramas, na divisão do trabalho, no planejamento normativo e na estrutura,

33 . KLIKSBERG, Bernardo. La reforma administrativa en America Latina. *Administración y Desarrollo*, Bogotá, vol. 11, nº 21, novembro de 1983, pp. 155-183; *O Desafio da exclusão. Para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap, 1997; citado por NOGUEIRA, M. A. (1998).

não é condizente com a realidade atual.

O Brasil precisa acelerar a constituição de uma burocracia de novo tipo através da definição de políticas de recursos humanos e de critérios para a profissionalização do gestor público. Se não houver um engajamento político dos governos nesse processo, não será possível avançar, pois o problema não é técnico e sim político. A reforma do Estado é um projeto político, bem mais do que técnico gerencial; trata-se de um prolongamento de uma reforma da própria sociedade que busca o controle social sobre o Estado através da esfera pública não-estatal.

6. A esfera pública não-estatal e o controle social

Além das reformas institucionais e organizacionais, o Estado precisa mudar a sua relação com a sociedade. É nesse contexto que a esfera pública não-estatal surge como alternativa inovadora. No entanto, é necessário observar alguns limites e potencialidades da esfera pública não-estatal; esta última pode contribuir para o processo de deslegitimação do Estado, sem oferecer alternativas efetivas para a defesa dos interesses dos grupos mais vulneráveis da sociedade³⁴. A idéia do público não-estatal não pode ser compreendida se não for pensada como parte de um processo de rearticulação do Estado com a sociedade.

A proposta sobre a reformulação das relações entre o Estado e a sociedade, e do papel que nesse processo tem a esfera pública não-estatal, não podem fugir de respostas adequadas nas quais se compensem, do ponto de vista da igualdade, os efeitos do debilitamento ou retraimento do Estado. É preciso ficar atento para que os processos participativos não acabem sendo transformados numa desoneração do Estado na gestão das políticas públicas. Ao contrário, é necessário reforçar o seu papel de indutor do processo participativo, como interlocutor ativo, respeitando a regra da paridade.

A passagem de uma matriz estadocêntrica para uma matriz sociocêntrica não é um processo simples, ainda mais se tratando de

34 . LANDER, Edgardo (1999).

uma sociedade com as desigualdades sociais abissais como a brasileira, formada por uma cultura fortemente autoritária. É preciso se avançar na cultura política democrática da participação, da negociação e do respeito mútuo para se alcançar um patamar democrático mínimo que favoreça as transformações sociais.

O que está em jogo é o controle social democrático sobre o Estado. Nem sempre são claros os limites entre a participação e o controle da ação estatal por parte da sociedade civil organizada no que diz respeito à sua autonomia em relação ao Estado. O que de um ponto de vista pode ser analisado como incremento da participação e do controle social sobre o Estado, também pode, de outro ângulo, ser interpretado como incremento do controle estatal sobre a ação cidadã.

Um incremento da participação pode alcançar maiores níveis de eficiência e honestidade. No entanto, esses mecanismos ainda não são suficientes para influir de forma efetiva na agenda pública. Não basta criar mecanismos institucionais para garantir um crescimento significativo dos níveis e tipos de participação. É preciso considerar as diferenças de níveis de financiamento, assim como a capacidade das diferentes comunidades de controlar a dotação dos serviços públicos. Não se pode tratar o cidadão participativo como um cliente exigente.

A sociedade civil como ambiente social diferente do mercado, continua sendo um lugar de embates culturais, inclusão e exclusão. O aspecto mais significativo tanto da sociedade civil como da esfera pública são as profundas desigualdades e heterogeneidade. Sem essa percepção, a esfera pública não-estatal perde valor analítico e corre o risco de repetir o maniqueísmo do Estado do mal *versus* a sociedade do bem. No centro do debate estão as condições nas quais é possível uma comunicação efetivamente democrática.

São muitos os obstáculos que podem antepor-se ao objetivo do controle democrático dos espaços públicos não-estatais. As organizações não-governamentais têm um papel importante nesse processo de articulação do Estado com a sociedade, mas podem, por exemplo, se burocratizar, ou ainda organizar as suas atividades de obtenção de recursos e de dotação de serviços em termos prioritariamente auto-referentes. O discurso da esfera não-estatal

pode servir ainda de prova convincente para os processos de privatização e retraimento do Estado³⁵.

Os desafios da construção democrática são muito mais complexos que os referentes às modalidades de organização do Estado ou aos mecanismos institucionais da participação cidadã. Ainda mais que a realidade da maioria dos municípios brasileiros, que constituem a base da democracia, é formada por administrações com baixa capacidade técnica, confrontadas com grandes problemas sociais, e com populações sem cultura política de participação. O desafio então é enorme.

7. O poder local

O maior problema para as administrações municipais, que lidam diretamente com as contradições mais violentas da sociedade brasileira, é a questão da pobreza, que envolve o desemprego e a falta de infraestrutura básica. O que está em jogo é superar esses problemas com medidas distributivas, que vão além das políticas compensatórias das desigualdades sociais, com a participação da sociedade civil. No entanto, existem obstáculos e constrangimentos para alcançar tal objetivo que são de natureza econômica, política, social e cultural³⁶.

Diante do cenário caótico das cidades marcadas pela pobreza e desigualdades sociais, o Estado assume um papel central e fundamental na regulação e na produção de determinados serviços básicos. Nesse contexto emerge o tema da descentralização e o papel do poder local no processo de construção de uma sociedade mais justa e democrática.

A criação de novos espaços institucionais de participação social com poder deliberativo, ampliando o espaço público, visa fomentar uma nova relação entre o Estado e a sociedade. O Estado se vê incapaz de solucionar os problemas sem o respaldo da sociedade. Trata-se de uma situação semelhante a uma panela de pressão prestes a explodir, tamanho o déficit social. Paralelamente a isso, existe um déficit público financeiro que não tem capacidade de dar conta das necessida-

35 . LANDER, Edgardo (1999).

36 . COHN, Amélia (1998).

des e demandas sociais. Daí emerge a estratégia de se chamar a sociedade e mostrar o estado da coisa pública e tentar trabalhar alternativas criativas num cenário adverso.

Existem duas vertentes conflitantes sobre os objetivos da descentralização. De um lado, ela é compreendida como um meio que o Estado encontrou para diminuir o déficit público através de uma racionalidade econômica e administrativa, com a redução dos custos e com o aumento dos benefícios obtidos pelos serviços prestados; de outro lado, a descentralização é sinônimo de democratização da gestão, assumindo uma dimensão política que visa construir uma cidadania ativa. Portanto, essa contradição permeia todos os processos de descentralização e de participação social que sofrem de uma grande cota de desconfiança por parte dos participantes.

O tema da descentralização surge no centro da discussão sobre as desigualdades sociais e a necessidade de integração social; concomitantemente, surge o tema do poder local como *locus* de construção de uma nova ordem democrática³⁷. No entanto, os governos locais têm uma capacidade limitada para combater a pobreza e criar programas de geração de emprego e renda. Isso não implica que não devam, e possam, enfrentar a questão. Mas é preciso que haja vontade política para combater os desequilíbrios sociais.

Existem possibilidades e limites no processo de descentralização. A maior possibilidade é o aprendizado democrático através da participação da população no processo de gestão da coisa pública; isso tem um papel pedagógico importante porque constrói no seio da sociedade uma nova concepção de Estado que ultrapassa a visão assistencialista e clientelista, pois diversifica os interlocutores sociais e compatibiliza a democracia representativa com a democracia participativa³⁸.

No entanto, existem riscos reais de que o processo de descentralização se restrinja a uma pauta relativa ao financiamento e à repartição de recursos financeiros escassos; isso pode ser um mecanismo de legitimação de algum governo que não esteja comprometido

37. COHN, Amélia (1998).

38. Sobre o papel pedagógico da participação, ver FORESTER, John (2000).

do com os objetivos de mudanças estruturais da sociedade.

Verifica-se uma tensão e uma difícil conciliação entre demandas de caráter mais imediato e de curto prazo e políticas públicas de caráter mais geral e de médio prazo. O desafio é atender as demandas sem cooptar os movimentos sociais. Para tanto, é necessário ultrapassar o modelo tradicional de gestão pública - clientelista, patrimonialista, centralizador, burocrático, autoritário e corrupto - e investir num modelo de gestão inovador, que seja criativo, transparente, participativo, e sobretudo democrático.

8. Os desafios de um novo modelo de gestão

O Estado tem um potencial transformador, pois ocupa uma posição estratégica. A falência do modelo de administração pública é resultado da impulsão de novas forças no espaço político da sociedade. As reformas do setor público representam uma mudança social de grande alcance.

O eixos básicos de um novo modelo de gestão podem ser encontrados nos seguintes elementos: legitimidade das decisões; descentralização administrativa; integração social; planejamento de curto, médio e longo prazo; valorização do funcionário público; e avaliação de desempenho³⁹.

O gestor deve buscar promover um ambiente democrático, com transparência, para que seja construída uma cidadania ativa e envolvida pelas questões públicas. De um lado, o gestor precisa provocar o interesse da sociedade pela coisa pública; de outro lado, a sociedade civil organizada precisa encontrar no gestor público alguém que tenha uma postura favorável e aberta à participação social, que esteja disposto a prestar informação e que não tenha medo de ser cobrado, monitorado e fiscalizado.

A legitimidade é a base da democracia e todas as decisões devem ser legitimadas não somente no plano institucional, através dos organismos representativos, mas também no plano informal, comunitário. A legitimação se dá através da consulta e do voto. A participação só

39 . TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (1995).

pode ser assegurada se houver a difusão da informação e da adoção de sistemas de decisão do tipo assembleias.

O objetivo consiste em tornar cada vez mais transparentes e sistemáticos os mecanismos de decisão, abrindo espaço na estrutura da administração para fortalecer o sistema governamental e administrativo e ao mesmo tempo fomentar uma mudança na cultura política da sociedade no que diz respeito ao papel do Estado.

A sociedade brasileira sempre teve muito medo do Estado porque sempre foi muito reprimida. A curta história democrática brasileira ainda tem muito o que avançar para conseguir eliminar os resquícios autoritários que fazem parte da nossa cultura de um modo geral.

A adoção de uma nova metodologia centrada na gestão de ações planejadas é fundamental para a implantação de sistemas de controle para avaliar o que foi planejado e o que foi executado. *“Devem ser estabelecidos: sistemas integrados de planejamento estratégico; sistemas de planos integrados de curto, médio e longo prazo; sistema de informação gerencial para análise estratégica, em substituição aos métodos atuais, que desprezam a informação estratégica e qualitativa para decisão; formação de Comissões entre diferentes poderes e determinados níveis, com vista à elaboração dos planos e políticas específicas, para assegurar a transparência e a continuidade da gestão pública”⁴⁰.*

A inexistência de um modelo sistêmico de articulação entre os setores do governo dificulta o estabelecimento de uma *intersetorialidade*, ou seja, de uma comunicação e de um trabalho coletivo em equipe. A Figura 1 (p.11) ilustra um modelo alternativo para superar essa deficiência organizacional, onde todos os secretários se relacionam entre si e com o Executivo, adequando políticas e otimizando os recursos humanos e financeiros.

Além da falta de comunicação entre as secretarias no seio do próprio governo, existe uma falta de comunicação com a sociedade que pode ser superada através da democratização das relações entre o Estado e a sociedade, conforme ilustra a Figura 2 (p.11). É preciso

40 . Idem.

mudar a relação existente na administração, de um *modelo vertical* para um *modelo horizontal*. Os secretários de governo, por exemplo, na maior parte dos casos, tendem a se relacionar somente com o Executivo e chegam até a competir com outras secretarias provocando, muitas vezes, superposição de políticas, conforme ilustra a Figura 3 (p.11), que representa o modelo tradicional de gestão pública.

Figura 1. Modelo Inovador de Gestão Pública (estrutura horizontal de governo).

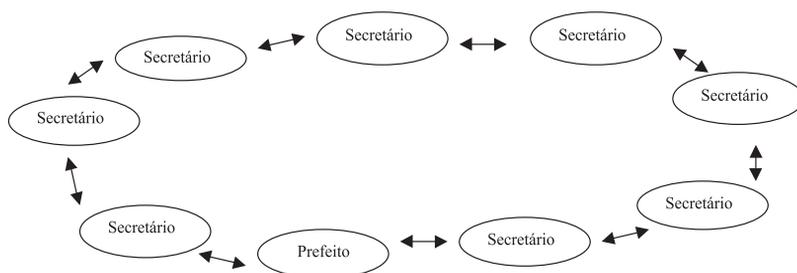


Figura 2. Modelo Inovador de Relação Estado-Sociedade (horizontal).

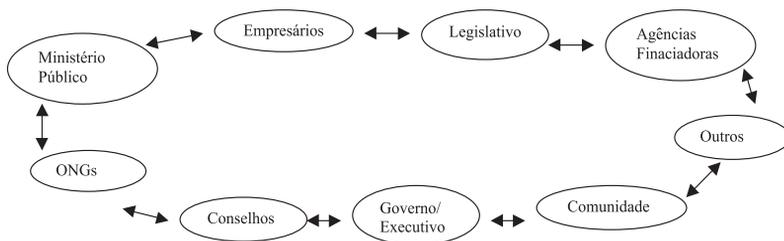
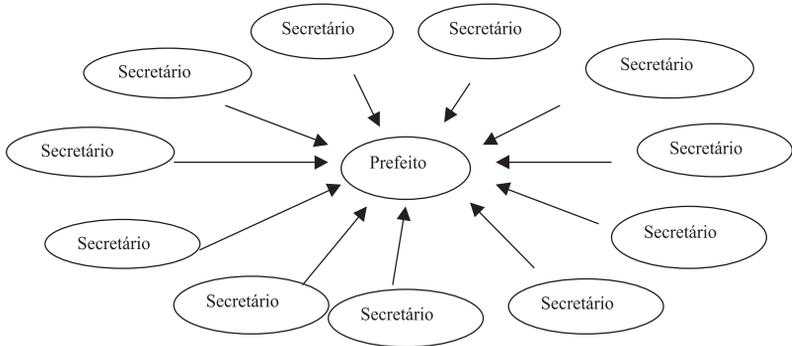


Figura 3. Modelo Tradicional de Gestão Pública (estrutura vertical e centralizada).



Os modelos acima mencionados já foram testados na prática, através de pesquisas empíricas⁴¹. O estudo de caso sobre a participação popular no processo de elaboração e de implementação de políticas públicas permitiu visualizar de forma clara os modelos de gestão no processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

Numa tentativa de sistematizar de forma bastante didática o modelo de gestão pública *tradicional* e o modelo de gestão *inovador*, elaborei o Quadro 1 (p.12), que representa uma polarização que ilustra as diferenças entre os dois modelos, no que diz respeito aos seguintes aspectos: a base decisória; a metodologia; a definição de prioridades; o conflito de interesses; a utilização dos recursos públicos; e a base de sustentação do governo.

41. Entre as quais se destaca a pesquisa de ASSUNÇÃO, Vera (2001), sob minha orientação.

Quadro 1 - Modelos de Gestão Pública (excludentes)

Tradicional/conservador	Alternativo/Inovador
Base decisória: - Tecnocracia - Discurso da participação - Centralizada/dispersa	Base decisória: - Técnicos/Comunidade - Prática da participação - Descentralizada/concentrada
Metodologia: vertical - Legalismo - Troca de favores e interesses - Avaliação quantitativa	Metodologia: horizontal: - Participativa - Autodeterminação; legitimação - Avaliação quantitativa e qualitativa
Definição de prioridades: - Centralizada pela Burocracia - Baseada nas prerrogativas do Executivo	Definição de prioridades: - Descentralizada, baseada na Parceria/ Compromisso com a comunidade
Conflito de interesses: - Barganhas/conchavos interesses privados, de grupos aumento das desigualdades sociais; predomínio dos interesses privados	Conflito de interesses: - Negociação/convergência de interesses setoriais e sociais; redução das desigualdades sociais e predomínio dos interesses coletivos
Utilização dos Recursos Públicos: - Desperdício, falta de transparência; - Ausência de prestação de contas; - Patrimonialismo	Utilização dos Recursos Públicos: - Otimização, transparência, prestação de contas - Princípio republicano <i>res pública</i>
Base de sustentação: - A cidadania é exercida através do voto - Redes privadas e clientelismo - Políticas compensatórias - Manutenção do <i>status quo</i>	Base de sustentação: - A cidadania é construída através do voto - Redes sociais e participação direta - Políticas estruturadoras - Transformação política, social, econômica e cultural

Os modelos são considerados excludentes porque um existe em detrimento do outro. No entanto, é possível encontrar num mesmo governo exemplos de práticas inovadoras em determinadas políticas, e práticas tradicionais em outras. Isso decorre de um processo de transição e de transformação da gestão pública.

No modelo de gestão pública tradicional a base decisória é a tecnocracia, e a participação da sociedade civil na gestão pública é um elemento secundário e até mesmo inexistente. A administração é centralizada em torno do Executivo, ao mesmo tempo que é dispersa, pois não é capaz de implementar as políticas de forma coordenada.

No modelo inovador, as decisões são tomadas através da negociação entre os técnicos e a comunidade, com a participação efetiva da sociedade. A gestão é descentralizada no sentido da divisão de atribuições a diferentes setores do governo; mas, as ações são concentradas no sentido da densidade, da intensidade e da convergência das decisões.

Quanto à metodologia, o modelo tradicional é vertical, baseado no legalismo, nas hierarquias e na troca de favores, onde os interesses

particulares sempre se sobrepõem aos interesses coletivos; a prestação de contas, quando existe, é feita em termos quantitativos sem que se avalie a qualidade das políticas.

O modelo inovador adota uma metodologia horizontal, que passa pelo crivo da participação e da autodeterminação da sociedade e que busca a legitimidade para os atos administrativos. A avaliação não é meramente quantitativa, pois existe uma preocupação com a qualidade dos serviços prestados.

A definição das prioridades no modelo tradicional é decidida pela burocracia que se baseia nas prerrogativas do poder Executivo; afinal, o argumento mais forte de gestores que adotam essa prática é o fato de terem sido eleitos com programas de governo. Isso não justifica estabelecer como prioridade, por exemplo, o investimento em grandes e onerosas obras de concreto, que atendem aos interesses de grandes empreiteiras e que são de necessidade duvidosa, diante de um cenário de miséria e falta de infra-estrutura básica para a população.

No modelo alternativo inovador, a palavra de ordem é a inversão de prioridades. As políticas são decididas de forma descentralizada, através de parcerias e do compromisso com a comunidade.

Uma prática comum no modelo tradicional é o conchavo em defesa dos interesses privados para conciliar os conflitos. Essa prática contribui para o aumento das desigualdades sociais e para o predomínio dos interesses privados sobre os interesses públicos. No modelo inovador, os conflitos são negociados entre os diferentes setores sociais, visando sempre a redução das desigualdades sociais e o predomínio dos interesses sociais coletivos.

No que diz respeito a utilização dos recursos públicos, existe uma diferença substancial entre os dois modelos. Existe um consenso sobre a necessidade de se banir a corrupção e o patrimonialismo, que permeiam as práticas habituais do modelo tradicional; neste modelo, não há preocupação com o desperdício dos recursos públicos e, portanto, não há interesse pela transparência nem pela prestação de contas. No modelo inovador, ao contrário, a otimização dos recursos públicos é prioridade e o instrumento de controle social sobre o Estado é a transparência e a prestação de contas, como meio de defender os interesses da coisa pública, que é de todos e não somente de alguns.

A base de sustentação do modelo tradicional é a quantidade de votos; a cidadania é *exercida* através do voto. Para se alcançar a maioria são utilizadas as mais variadas práticas de clientelismo e de políticas compensatórias de curto prazo, que têm efeitos eleitorais e garantem a manutenção do *status quo*. No modelo inovador, a cidadania é *construída* através do voto e das redes sociais de participação. As políticas públicas estruturam uma sociedade diferente, que é pensada em curto, médio e longo prazo. O objetivo é buscar a transformação política, social, econômica e cultural através da democracia e da superação das desigualdades sociais abissais.

Neste sentido, não há como se falar de menos Estado na sociedade brasileira. Ao contrário, toda discussão sobre as políticas públicas e a gestão pública destacam o seu papel de interlocutor privilegiado e necessário para promover as mudanças imperativas da sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

ASSUNÇÃO, Vera Lúcia Batista da Silva. “Seca, Sertão e Êxito: a experiência de Monteiro/PB, de 1998 a 2000”. Recife: Trabalho de Conclusão de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – UFPE/Sudene/PNUD, *mimeo*, 2002.

COHN, Amélia. “Os governos municipais e as políticas sociais”. In: Soares, José Arlindo e Caccia-Bava, Silvio (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 143-192.

DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: Dagnino, Evelina (org.). *Anos 90. Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, pp. 103-115.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Editora Autores Associados, 1995.

_____, *Participação e conquista*. SP, Cortez, 1996.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, 1985-1995*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

- DOWBOR, Ladislau. *A reprodução social; propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- FACHIN, Roberto e Chanlat, Alain (orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.
- FORESTER, John. *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Massachusetts/London, England: The Massachusetts Institute of Technology Press, 2000.
- GENRO, Tarso e Souza, Ubiratan de. *Orçamento participativo; a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1997.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- LANDER, Edgardo. “Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal”. In: Pereira, Luiz Carlos Bresser e Grau, Nuria Cunill (orgs.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 453-490.
- MELO, Marcus A. B. C. de. “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”. In: Valladares, Licia e Coelho, Magda Prates (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 23-48.
- MELO, Norma Lacerda e Leal, Suely Ribeiro (orgs.). *Relação público-privado: do local ao global*. Recife: Ed. Universitária, 1996.
- MOISÉS, José Alvaro. *Os brasileiros e a democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo: Ática, 1995.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política; idéias para a reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PUTMAN, Robert D. *Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SPINK, Peter e Clemente, Roberta (orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- TAVARES DA SILVA, Gustavo. *Du corporatisme d’État vers le néo-*

corporatisme: l'analyse des nouvelles formes d'organisation et de représentation des intérêts au Brésil dans les années 1980. Villeneuve d'Ascq, França: Presses Universitaires du Septentrion, 1999.

____ “Democracia Representativa e Gestão Participativa”. In: Oliveira, Marcos Aurélio Guedes (org.). *Política e contemporaneidade no Brasil*. Recife: Editora Bagaço, 1997, p. 75-110

TEIXEIRA, Hélio Janny, SANTANA, Solange Maria. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 1994.

TELLES, Vera da Silva. “Sociedade civil e a construção de espaços públicos”. In: Dagnino, Evelina (org.). *Anos 90. Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 91-102.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2000.

Desafios da Participação Popular no Poder Local

Francisco Mesquita de Oliveira

1. Premissas

A partir do governo Collor, no início da década de 90, as fronteiras econômicas do Brasil foram abertas ao capital externo e, daí em diante, estamos vivendo cada vez mais as conseqüências do processo de globalização. Com as várias medidas econômicas dos dois governos de FHC, entre 1995 e 2002, o processo de globalização implementado no Brasil tem se acelerado, junto com a reforma político-administrativa do Estado e a disseminação do projeto político-econômico neoliberal.

Na verdade, a reforma política e administrativa do Estado brasileiro é a materialização da concepção política neoliberal, na medida em que as mudanças no Estado seguem à risca o receituário neoliberal: Estado mínimo, “ágil”, “moderno”, mais gerencial e menos *patrimonialista*. Em outras palavras, aos poucos o Estado livra-se de sua responsabilidade de promover o bem-estar social e da tarefa de criar normas, critérios e parâmetros para regular o funcionamento do mercado, repassando-as para os empresários e outros setores da sociedade.

Esses processos desenvolvem-se concatenados: a concepção política neoliberal permeia o processo de globalização econômica e norteia a reforma político-administrativa do Estado. Por sua vez, a globalização impulsiona a reforma política do Estado, a exemplo das privatizações

das empresas públicas (patrimônio do povo brasileiro) que foram vendidas, por meio de um processo repleto de suspeitas de fraude e sem nenhum controle da sociedade.

2. Conseqüências da globalização

Estes processos têm imprimido mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais profundas na sociedade brasileira, cujas conseqüências são de natureza objetiva e subjetiva. As conseqüências objetivas já são bastante conhecidas da população: desemprego estrutural e conjuntural; aumento da exclusão social; e a “desresponsabilização” do Estado com a área social. Além disso, por conta da globalização e do neoliberalismo, o Governo FHC usou da estratégia de remanejar recursos do orçamento público, destinados às políticas sociais para gerar saldo e realizar pagamento da dívida pública interna, que passa dos R\$ 700 bilhões, e externa na ordem de US\$ 233 bilhões¹, sem contar com o repasse da execução de políticas compensatórias para a sociedade civil organizada (ONGs, movimentos sociais, fundações).

As conseqüências subjetivas da globalização e do neoliberalismo são sutis e provocam grandes danos à população: extingue valores e princípios historicamente construídos na sociedade, como: a solidariedade, os princípios éticos e morais, o companheirismo e a sociabilidade. Em contrapartida, outros valores são cotidianamente estimulados: o individualismo, o personalismo, a concorrência – que fortalece a idéia de que para as pessoas provarem competência têm de disputar, até mesmo com um irmão, um amigo, um vizinho, um colega. É na disputa que se prova a competência que se tem, inclusive, descartando princípios éticos e morais.

As conseqüências objetivas atuam fortemente nas pessoas no campo material, porém existem também outros impactos. Por exemplo, o desemprego – que afeta diretamente a condição econômica de sobrevivência das pessoas –, contribui para a “exclusão social de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica” (Amartya Sen, 2000), jogando as pessoas para

1 BERNAL, Cleide. Caderno do Nordeste, Nº 11, EQUIP, Recife, 2001.

baixo, causando-lhes sentimento de abandono e inutilidade à sociedade. As conseqüências subjetivas também implicam num processo de desconstrução e construção simultânea de valores, acima citados, e que faz as pessoas sentirem-se indivíduos fragmentados.

3. Novos modelos de administração

No bojo dessas mudanças macro-políticas, desenvolve-se, no Brasil, há mais de dez anos, formas diferentes de se fazer o exercício da gestão pública municipal, um novo modelo de administrar os bens materiais públicos, ou seja, de todos os cidadãos(ãs) do município. É uma nova gestão do poder local. O poder local não se resume à gestão pública ou governo municipal; é bem mais amplo; constitui-se de diversas forças nas áreas política, econômica, social e cultural. Porém, o governo municipal assume uma posição de destaque nessa relação de forças, pela sua condição favorável de mobilizar recursos financeiros, humanos e sociais para o desenvolvimento do município que, uma vez realizado, conseqüentemente, fortalece o poder local.

As experiências de administrações municipais participativas tiveram início nas cidades de Santo André e Diadema (SP), Icapuí (CE), Porto Alegre (RS) e foram, nos últimos anos, irradiando-se para outros municípios e Estados brasileiros, constituindo-se numa “marca registrada”, conhecida como o “Modo Petista de Governar”. Hoje, segundo José Dirceu, Deputado Federal e Ministro da Casa Civil do Governo Lula, essas experiências são possíveis em 187 municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores – PT, incluindo seis capitais (São Paulo, Porto Alegre, Belém, Goiânia, Aracaju e Recife) e mais três Estados (Piauí, Acre e Mato Grosso do Sul), todos administrados na perspectiva da participação popular.

Esse modo diferente de governar tem como marca a participação da sociedade civil no exercício do controle social da gestão pública, que se efetiva por meio da ação concreta de cidadãos(ãs) organizados(as) em movimentos sociais populares como: associações de moradores de bairros, sindicatos, conselhos populares de bairros, conselhos setoriais de políticas públicas, clubes de mães, de jovens e por meio da ação individual de cidadãos. O principal instrumento

de participação tem sido o Orçamento Público Participativo, processo de eleição de demandas prioritárias da comunidade municipal na área dos serviços públicos e alocação de recursos para a execução das mesmas.

Mas não podemos esquecer que essas experiências, apesar dos êxitos conseguidos tanto no campo da cultura política que rompe com antigos modos de governar, como no aproveitamento dos escassos recursos públicos, servindo inclusive de exemplo à gestão pública brasileira, são muito novas frente à tradição política administrativa brasileira. Elas são posteriores ao regime político da ditadura militar (1964-1985), que bloqueou quase todos os canais e formas de participação política, desarticulou a sociedade civil e implantou valores, crenças e costumes que fortaleceram o regime ditatorial.

Após a ditadura, a sociedade civil tem passado por um largo processo de formação de consciência política, no qual os resultados e impactos da sua participação são visíveis e mensuráveis. Entre eles, o envolvimento de grande parte da população em momentos históricos na tomada de decisões políticas do País² e a participação de cidadãos(ãs) nos conselhos setoriais (espaços institucionais) de fiscalização, proposição e gestão de políticas públicas.

4. O direito à participação

A participação de cidadãos(ãs) nos mecanismos de proposição e controle de políticas públicas está garantida na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF). Ela foi precedida por um intenso processo de mobilização da sociedade civil organizada, contribuindo, assim, para assegurar, na Lei Maior do País, direitos sociais, políticos e econômicos. Mas, também, a institucionalização de canais de negociação entre a sociedade e o Estado, como os conselhos setoriais de proposição, gestão e fiscalização de políticas públicas³.

2 Entre os momentos fortes da participação política nos anos 80 e 90, ressalta-se: o processo de redemocratização política do país, em fins dos anos 70 até meados da década de 80; as campanhas pelas Diretas Já, na primeira metade da década de 80 (84-85); a Assembleia Nacional Constituinte (1986 a 1988); a mobilização nacional pró- impeachment do Presidente Collor, em 1992.

3 Confira na Constituição: Saúde, Art. 198, Inciso III; Educação, art. 206, Inciso VI; Assistência Social, Art. 204; Criança e Adolescente, Art. 227. Na área de fiscalização das contas públicas, Art. 31 parágrafo 3º. Na organização de cidadãos, Art. 10. Na proposição de projeto de lei de iniciativa popular, Art. 29, Inciso XI e proposição de ação popular (CF 1988).

Essas garantias constitucionais não só asseguram o exercício da participação ativa no poder local, como oferecem ao cidadão instrumental jurídico para o exercício do controle social da gestão pública. Por consequência, faz nascer nas pessoas um sentimento de cidadania, através do qual a pessoa se sente não apenas um simples indivíduo, mas um cidadão/cidadã político ativo, empoderado.

Participar da vida política do seu município, tomar conhecimento das decisões administrativas, acompanhar os gastos (uso dos recursos públicos) municipais, solicitar informações às autoridades municipais (prefeito, vice-prefeito, vereadores, secretários) sobre qualquer assunto que envolve a coletividade, o interesse público e do cidadão é mais que um dever: é uma obrigação de cidadania ativa.

Se não fazemos uso dos nossos direitos, eles sofrem um processo de descredibilidade, deixam de ter sua importância, de cumprirem sua função, tornam-se “letra morta”. À medida que o direito não é efetivado, podemos dizer que a luta para garanti-lo - quando ele é resultado de luta popular -, não teve consequência, está incompleta, foi uma luta parcial. Daí a necessidade de desencadear novas lutas e parcerias para pressionar as autoridades competentes a cumprirem com seu dever de fazer valer as leis. Não basta ter direito, é necessário efetivá-lo; para efetivar, é imprescindível ter conhecimento dos mesmos; e, para tomar conhecimento, as pessoas têm que buscar informações. Nessa tarefa de fazer valer os seus direitos, se necessário, o cidadão pode e deve solicitar ajuda do promotor de justiça que atende no município.

O promotor de justiça é, no município, o defensor dos interesses da comunidade. Entre suas atribuições, a Constituição Federal no Art. 129 Inciso II determina como sua tarefa “*zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CF, promovendo as medidas necessárias à sua garantia*” (CF, 1988).

Ainda o mesmo artigo, inciso III, explicita outra importante função do promotor de justiça: “*promover o inquérito civil e ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*” (CF, 1988).

Porém, para o promotor agir é necessário que as pessoas denunciem, ou seja, comuniquem ao promotor, por escrito ou verbalmente a violação dos direitos; a depreciação do patrimônio público municipal, estadual e federal; a depredação do meio ambiente; o não cumprimento das leis por parte das autoridades competentes. O promotor age a partir da ação da sociedade. Neste sentido, a Promotoria de Justiça é um instrumento a serviço dos interesses da sociedade, portanto, dos cidadãos.

É obrigação de cada cidadão(ã) comunicar à promotoria o desrespeito aos seus direitos e dever do promotor fazer as autoridades respeitarem as leis, para garantir os direitos. Como a participação na gestão pública é um direito assegurado na Constituição Federal (1988) e poucos prefeitos promovem ou incentivam a atuação cidadã na gestão municipal, cabe à população fazer valer esse direito, recorrendo ao promotor de justiça que atende no município para efetivar a participação popular, especialmente no campo da proposição e fiscalização das políticas públicas através dos conselhos setoriais.

5. Efetivando a participação

Cada cidadão(ã) vive no município, a menor unidade da federação. Ali é o principal espaço para o exercício da participação política, propondo e fiscalizando as ações da gestão pública e os bens públicos, ou seja, bens da comunidade municipal. A escola pública é também sua, o posto de saúde lhe pertence, os carros que os funcionários da prefeitura usam são seus também, pois todos esses bens, e muitos outros, foram adquiridos com recursos públicos oriundos da arrecadação dos impostos que as pessoas pagam ao Estado, e estes devem voltar para a população em forma de bens e serviços públicos para todos. Por isso, é necessário que as pessoas adquiram a consciência de que os bens públicos materiais e imateriais são da coletividade, dos cidadãos(ãs) e não do prefeito, como ocorre, no imaginário popular, na maioria dos municípios brasileiros.

Na nossa sociedade, ultrapassa classes e gerações o consentimento de que os bens públicos pertencem ao governante em cada uma das instâncias onde ele atua: federal, estadual e municipal. Pelo fato do

governante ter sido eleito através do voto popular da maioria da população, muitos pensam que ele pode distribuir os bens da coletividade a quem lhe convém, mas isso não passa de um grave engano. Aproveitando-se desse falso consentimento, pessoas entram para a política já com a intenção de se “darem bem”: enriquecer com os recursos públicos no menor espaço de tempo possível, em vez de administrar com transparência, envolvendo a população em processos políticos deliberativos e no desenvolvimento do município.

Não é por acaso que os jornais e telejornais vêm, ultimamente, denunciando inúmeros casos de corrupção em prefeituras e outros órgãos públicos espalhados pelo Brasil. Por outro lado, para agravar ainda mais a situação, em razão desse desvio da cultura política de que os governantes “podem tudo”, a sociedade civil, em geral, pouco tem assumido seu papel de fiscalizar a ação dos gestores públicos. Parece que a sociedade civil se sente inibida, pouco questiona os atos dos gestores públicos, eles também não se sentem com a obrigação de dar satisfação à população, especialmente nos municípios pequenos e pobres, onde a política clientelista e assistencialista é o mecanismo que move a administração.

Nos municípios onde a gestão pública é tradicional, centralizada e burocratizada, que não admite a participação da população, o cidadão em vez de ser um agente político independente e autônomo, torna-se refém da administração – no máximo um sujeito passivo – e, para os prefeitos, quanto mais ele é acomodado mais “faz bem” à administração. A participação, quando ocorre, é pró-forma, muitas vezes, instrumentos são criados apenas para cumprir exigências legais do Governo Federal no acesso a recursos de programas governamentais. Na maioria dos casos, os participantes dos conselhos setoriais de políticas públicas são parentes do prefeito, dos vereadores, do chamado “primeiro escalão” de governo ou mesmo funcionários da prefeitura que são indicados pelo prefeito, ocupando o lugar de representantes da comunidade nos conselhos. A comunidade não toma conhecimento do processo de escolha e menos ainda do que fazem os conselheiros.

Nos poucos municípios com gestões democráticas participativas de caráter inovador, concretizam-se instrumentos de participação

popular no poder local de maneira independente, tais como: os conselhos setoriais de políticas públicas, conselhos de delegados de orçamento participativo e organizações sociais populares. Essas experiências confirmam a idéia de que: “*o elemento determinante da democratização é a participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios de governo*” (Tavares da Silva, 1998:88).

As pessoas, através de organizações populares e de outros mecanismos, participam da tomada de decisões políticas, em reuniões e assembleias públicas, contribuem com a construção de estratégias que orientam a gestão e opinam na aplicação dos recursos públicos. Para os participantes, o prefeito é o gestor público, portanto, um “funcionário” com mais funções e responsabilidades, com um mandato temporário, dado pelo povo a cada quatro anos, através do voto popular, e não o “dono do poder”. Nesses municípios, a cultura do clientelismo, do assistencialismo, do comodismo e do personalismo, paulatinamente vem sendo transformada. Uma nova cultura política de participação, compromisso com a coisa pública, partilha do poder, transparência e responsabilidade estão se firmando.

As gestões democráticas participativas que envolvem os movimentos sociais populares e cidadãos em processos de discussão e deliberação na gestão pública, conseqüentemente, fortalecem a sociedade civil, afirmam sujeitos sociais coletivos (movimentos populares, associações, grupos de cidadãos) e aumentam a consciência política no município. Na conferência dos prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em Brasília, realizada logo após o segundo turno das eleições de 2000, o prefeito reeleito da cidade de Ribeirão Preto (SP), Antonio Palocci, hoje Ministro da Fazenda no governo Lula, lançou uma cartilha para os novos prefeitos do Partido com treze pontos de como governar. Entre eles, destacam-se as seguintes afirmações: o prefeito deve “lutar para realizar os compromissos de campanha solicitando (...) ajuda ao povo, a entidades e aos empresários (...)”. O prefeito não deve “se afastar nunca do povo (...), se afastar-se demais do povo pode nunca mais conseguir reatar com ele (...)”, para governar “(...) chame toda a sociedade a participar da sua gestão. Distribua o poder que conquistou, não tema a democracia (...), você

vai descobrir que juntando problemas e pessoas nascem soluções simples, baratas e criativas” (Antonio Palocci, 2000).

Essas afirmações indicam os fundamentos da gestão pública implementada na concepção do “Modo Petista de Governar”. O povo pode tornar-se sujeito ativo da gestão. A equação *problema + cidadão = solução* pode ser traduzida na perspectiva de que as pessoas é que devem resolver seus problemas. Ao prefeito, através do governo, cabe viabilizar os meios e condições apropriadas. Por meios e condições apropriadas entende-se, por exemplo, processos que possam disponibilizar informações sistematizadas aos cidadãos(ãs) sobre a gestão; aprimorar e expandir os mecanismos de divulgação das informações; potencializar e ampliar os espaços de participação, entre outros. Sobre a necessidade da informação, Pedro Demo nos diz: “é pobreza política não se lutar pelo direito de informação, de expansão, de comunicação. Faz parte dos conteúdos mais legítimos da democracia a transparência da informação evitando-se processos administrativos vedados ao conhecimento do público” (Pedro Demo, 1996).

Na sociedade em que se vive atualmente, possuir informações ou mesmo dispor de meios para acessá-las é ter poder. Neste sentido, a informação é um elemento determinante para viabilizar a participação dos cidadãos no poder local. Sem informação não há participação conseqüente. Nos processos de participação popular no poder local, através dos movimentos sociais populares, tem se observado que a qualidade da participação do cidadão e da cidadã na tomada de decisão é proporcional à quantidade e qualidade das informações que cada um domina. Assim, quanto mais os sujeitos processam informações, mais autonomia eles adquirem e mais dinamizam os processos de participação. Ou seja, a participação propositiva depende diretamente das informações que os sujeitos dispõem.

6. Concluindo...

Para concluir, cabe aqui aquele provérbio bíblico: *não se deve dar o peixe, mas sim ensinar a pescar*. Dar o peixe torna o cidadão dependente e viciado, ensinar-lhe a pescar é possibilitar meios, oferecer

oportunidades, liberdade, independência e autonomia. Na gestão democrática participativa o prefeito não deve governar para o povo, mais sim, *governar com o povo*.

Pela primeira vez na história do Brasil, com o Governo Lula, as esquerdas deixaram de ter governos somente de âmbito local. Milhões de brasileiros depositam suas esperanças na possibilidade do Governo Federal de Lula dar certo e ter um país mais justo e solidário.

É preciso que os movimentos sociais populares e a sociedade civil, como um todo, se percebam como parte desse processo de mudança, construtores do novo projeto de nação que se inicia. Mas, sem fazer defesa incondicional dos governos, garantindo sua autonomia e independência. Por outro lado, o fato de se ter governos de esquerda no poder político não dispensa as lutas sociais e políticas da sociedade civil. Pelo contrário, é assumindo a responsabilidade de ter ajudado a eleger governos locais, estaduais e federal comprometidos com os anseios do povo – em alguns casos, propostas construídas conjuntamente – que se precisa trabalhar no projeto estratégico democrático popular, alternativo ao projeto neoliberal e a este tipo de globalização a que estamos dependentes.

Isso indica que os sujeitos sociais populares coletivos terão o papel - especialmente nas cidades com administração democrática participativa, que não são somente do PT - de intervir estrategicamente no poder local, propondo aos governos ações concretas no sentido de:

- Potencializar e disseminar experiências que melhorem a qualidade de vida da população infantil, juvenil e idosa, nas áreas de saúde, educação, moradia e assistência social;
- Reforçar os espaços de construção, execução e fiscalização de políticas sociais, como os conselhos setoriais de políticas públicas, os fóruns de conselheiros, redes e articulações de movimentos populares e ONGs;
- Desenvolver ações educativas que quebrem a cultura do clientelismo político, do favoritismo e do personalismo e criem uma nova cultura da participação ativa, da transparência, da impessoalidade e da cidadania;

- Potencializar, com a participação qualificada, os espaços existentes e incentivar a criação de novos mecanismos que democratizem o poder público, reforçando a democracia participativa;
- Criar política de informação das administrações de acesso fácil para a comunidade.

7. Riscos e desafios

A conjuntura atual aponta possibilidades de impulsionar a participação popular nos governos, mas apresenta também sérios riscos, entre eles destacam-se:

- O esvaziamento dos movimentos sociais, motivado pela ida de lideranças para as administrações, nas cidades de governos democráticos populares;
- O acirramento de posições políticas ideológicas que podem dispersar os sujeitos, enquanto que o momento exige unidade na diversidade em torno da construção de uma nova nação;
- A perda dos referenciais de construção de um projeto estratégico democrático popular nacional, em detrimento de conquistas pontuais e locais e do encantamento com o poder político federal;
- O receio da cooptação, burocratização e institucionalização, frente a uma eminente relação mais aberta entre Estado e sociedade civil;
- A possibilidade da estrutura do poder e sua institucionalização inviabilizarem mudanças estruturais necessárias;
- A reprodução do autoritarismo nas práticas do campo político-democrático popular.

Finalmente, podemos apontar sérios desafios que exigem dos sujeitos sociais populares coletivos um rigor maior na concepção de suas ações, dando a elas caráter político-pedagógico inovador, para enfrentar a problemática social da exclusão, da fome, da pobreza e da pobreza política, mas sobretudo para se construir uma sociedade radicalmente democrática. Neste sentido, tais desafios exigem respostas adequadas na perspectiva da construção de um projeto nacional radicalmente democrático:

- Implementação de processos formativos que possibilitem a reciclagem e renovação de lideranças, dos agentes de transformação social, com efeito multiplicador, para uma maior atuação propositiva e qualificada no poder público;
- Desenvolvimento de metodologias de sistematização e divulgação de experiências inovadoras de parcerias entre Estado e sociedade civil;
- Fortalecimento dos sujeitos sociais coletivos através de articulação em redes, fóruns, além de articulações em âmbito estadual, regional e nacional;
- Construção de alianças e parcerias entre os sujeitos sociais populares urbanos e rurais, e destes com o Estado, sem perder sua autonomia e independência;
- Fortalecimento institucional e aperfeiçoamento constante das formas de atuação e proposição política;
- Transformação das estruturas arcaicas, viciadas e obsoletas de poder, não adequadas às novas formas do exercício do poder com a participação do povo nas tomadas de decisões.

Referências Bibliográficas

- BERNAL, Cleide. Sobre o Projeto Nacional, depois das eleições 2000. In: CADERNOS DO NORDESTE, Nº 11. Recife: EQUIP, 2001.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. A cidadania ativa. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002.
- DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaço público no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 7–15; 279–301.
- DEMO, Pedro. Pobreza Política. São Paulo: Autores Associados, 1996.
- Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- DIRCEU, José. PT é o grande vitorioso. In: Teoria e Debate, Nº 46. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- DOWBOR, Ladislau. A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada. Petrópolis / RJ: Vozes, 1998, p. 353 – 383.

JACOBI, Pedro. Políticas sociais e ampliação da cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

PALOCCHI, Antonio. Dicas para os novos prefeitos. In: Teoria e Debate, N° 46. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

SEM, Amartya. Desenvolvimento com Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Gustavo Tavares da. Democracia representativa e “Gestão Participativa”. In: POLÍTICA E CONTEMPORANEIDADE NO BRASIL. Marcus Aurélio Guedes de Oliveira (org.). Recife: Bagaço, 1998, p. 75 – 106.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Gestão: uma nova institucionalidade. Salvador: UFBA, 1999 (mimeo).

_____. Conselho de políticas públicas. Salvador: UFBA, 1999 (mimeo).

_____. Controle social do poder público. Salvador: UFBA, 2000 (mimeo).

_____. Participação cidadã na sociedade civil global. In: Lua Nova, n° 46. São Paulo, 1999, p. 135 – 167.

_____. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

WARREN, Ilse Scherer. Cidadania Sem Fronteira: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999.

Participação Popular no Planejamento Urbano e na Gestão Orçamentária Municipal no Brasil: um Balanço e Algumas Questões*

Marcelo Lopes de Souza

1. Nota introdutória

O planejamento e a gestão urbanos no Brasil variam incrivelmente em qualidade, intensidade e estilo, no interior do território nacional, e essa diversidade reflete a enorme heterogeneidade socioeconômico-espacial do país (já apelidado, por conta dessa heterogeneidade, de “Belíndia” e “Inglaterra”).

Diante desses contrastes, fazemos face, hoje, a uma situação na qual, na maioria dos municípios, as condições econômicas, institucionais e políticas são desfavoráveis, existindo uma “escassez” de planejamento e reduzindo-se a gestão ao trivial simples da administração municipal. Há também muitas outras situações onde o quadro é diferente, e até várias em que, além de existir um planejamento e uma gestão consistentes, são, inclusive, inovadoras e progressistas. O melhor exemplo é, justamente, Porto Alegre, graças ao seu internacionalmente conhecido *orçamento participativo*.

É possível e desejável fazer uma espécie de balanço das experiências desenvolvidas dos anos 90 até agora em matéria de planejamento e

*O presente texto é uma versão, ampliada e modificada, de um texto apresentado em Porto Alegre, durante o II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico (julho de 2002), e não publicado.

gestão urbanos progressistas, focalizando, mais detidamente, a questão da participação popular e sua consistência. Isto será feito, nas páginas que se seguem, de maneira extremamente sucinta e introdutória, mais a título de convite à reflexão que com a pretensão de oferecer um tratamento detalhado do assunto abordado.

2. A participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil atual

Com o “enxugamento” das propostas da Emenda Popular da Reforma Urbana no âmbito do Congresso Constituinte e a sua redução, na Constituição de 1988, a um capítulo com apenas dois magros artigos, sendo que o principal deles, o 182, no fundo remete à responsabilidade de se garantir as “funções sociais da cidade” e a “função social da propriedade” ao plano diretor municipal, a década de 90 assistiu a numerosas tentativas, com graus de consistência variáveis, de elaboração e implementação de planos diretores que incorporassem princípios e instrumentos preconizados no ideário da reforma urbana.

Qual é o saldo? É positivo, mas está longe de estar à altura da euforia que, pelo menos até meados da década passada, caracterizava aqueles que apresentavam o plano diretor como um “instrumento de reforma urbana”, tentando fazer de uma coisa que não havia sido desejada (a excessiva centralidade atribuída aos planos diretores) algo de útil. Em alguns casos, planos consistentes foram elaborados, a despeito de alguns percalços; foram, posteriormente, razoavelmente bem implementados e tiveram sua execução monitorada, inclusive na base da participação popular (p. ex. *Angra dos Reis*, no Rio de Janeiro); em outros, houve uma absorção apenas bastante parcial dos princípios da reforma urbana, além de existirem problemas técnicos - e, em alguns casos, o plano, mesmo sendo uma lei municipal, foi solenemente ignorado pelas administrações subseqüentes àquela que patrocinou a sua elaboração (p. ex. o *Rio de Janeiro* dos prefeitos Cesar Maia e Conde, que praticamente engavetaram o plano diretor aprovado em 1992) -; em *São Paulo*, onde aquele que foi possivelmente o melhor exemplo de proposta de plano diretor progressista foi elabo-

rada, no contexto da administração Erundina, a derrota foi ainda mais acachapante, com o plano esbarrando na resistência da Câmara Municipal.

É interessante notar que, paralelamente a esse processo de mobilização em torno da elaboração e aprovação de “novos planos diretores”, um outro processo vinha ocorrendo, desde a virada da década de 80 para a de 90: o do ressurgimento dos *orçamentos participativos* como experiência inovadora de gestão urbana progressista. Ressurgimento porque, na verdade, as primeiras experiências nesse sentido datam ainda dos anos 70, com Lages (em Santa Catarina), e do começo e meados dos anos 80, com Vila Velha (no Espírito Santo) e Pelotas (no Rio Grande do Sul). Essas experiências pioneiras tiveram, contudo, vida curta em sua maioria, e o contexto (regime militar) não era favorável. É com Porto Alegre, em 1989, que os orçamentos participativos deixam a sua “pré-história” e reaparecem em um outro patamar qualitativo.

Curiosamente, apesar do óbvio interesse que os orçamentos participativos deveriam despertar nos intelectuais e técnicos progressistas envolvidos com a reforma urbana e das fortes relações de complementaridade entre os instrumentos preconizados pelos defensores da reforma urbana e a gestão orçamentária participativa, os dois temas - reforma urbana e orçamentos participativos - foram, ao longo de uma década, tratados por pessoas diferentes e em ambientes diferentes, ressalvadas as raríssimas exceções de praxe, ainda assim muito parciais. Só a partir de muito recentemente pode-se falar de um diálogo significativo, embora ele ainda esteja muito longe de ser denso (vide, a respeito, SOUZA, 2003).

Os *níveis de consistência* das experiências de participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal são muitíssimo variados. No caso dos orçamentos participativos, isso vai ficando mais e mais evidente à medida que experiências auto-rotuladas de “orçamentos participativos” se difundem pelo Brasil afora (fala-se, atualmente, em cerca de uma centena e meia de municípios que teriam adotado um “orçamento participativo”, embora seja muitíssimo difícil controlar esses números, não só por dificuldades de levan-

tamento, mas também devido a problemas de critérios - a partir de que ponto uma experiência de gestão é, realmente, “participativa”?...¹).

Porto Alegre é uma experiência arrojada, referência no Brasil e no exterior, superior à esmagadora maioria das experiências de participação popular no planejamento e na gestão encontráveis no “Primeiro Mundo” (digo isso à luz do que conheço com base na literatura e, no que se refere aos casos da Alemanha e do Reino Unido, também na base de um longo contato direto com essas realidades). O orçamento participativo de Porto Alegre é um exemplo bastante convincente de *delegação de poder*, em que pesem suas imperfeições (vide, a esse respeito, SOUZA, 2002); já o mesmo não se pode dizer do tipo mais usual de *Bürgerbeteiligung* (participação popular) no planejamento urbano na Alemanha, ou de sua equivalente britânica, que possuem um caráter mais propriamente consultivo que deliberativo. Contudo, Porto Alegre, com seu arrojo e sua consistência, é mais uma exceção que uma regra. A esmagadora maioria das experiências brasileiras não parece ir além da *parceria* (conselhos, paritários ou não, através dos quais os representantes do Estado têm direito a voto, diferentemente do que ocorre em Porto Alegre) ou, mesmo, da simples *consulta*.

Voltemos à pergunta: o que define a consistência de um orçamento participativo, ou de uma experiência de planejamento ou gestão urbanos participativos em geral? Tenho tentado responder a isso há algum tempo, inclusive propondo *indicadores de consistência*, com a

1 Um levantamento realizado recentemente, coordenado pelo Fórum Nacional de Participação Popular, trouxe interessantes dados a propósito de pouco mais de uma centena de experiências (cf. RIBEIRO e GRAZIA); tal tipo de levantamento, contudo, possui sérias limitações, só passíveis de serem supridas por estudos mais aprofundados. A minha experiência, de sua parte, abrange a seguinte “amostra”: um projeto de pesquisas apoiado financeiramente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq, em cujo âmbito três experiências de orçamento participativo são investigadas e comparadas (Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife), vem sendo coordenado por mim desde março de 2000 (de fato, as pesquisas se iniciaram no ano anterior). Afora esse projeto maior, em 2000 foi desenvolvido, paralelamente a ele, um outro, menor, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro/FAPERJ, com perfil idêntico, tendo como referenciais empíricos os municípios fluminenses de Barra Mansa e Rio das Ostras. Além disso, eu venho tendo, adicionalmente, a oportunidade de conhecer pessoalmente várias outras experiências de orçamento participativo, na esteira de sua atuação como consultor; por exemplo, no âmbito dos amplos painéis proporcionados pelos seminários “Experiências de orçamento participativo no Nordeste” (Recife, novembro de 2001) e “Experiências de orçamento participativo no Maranhão” (São Luís, abril de 2002), onde atuei como palestrante e consultor, a convite, respectivamente, das prefeituras de Recife e São Luís. Por fim, vale a pena o leitor consultar, a propósito da questão da muito variável consistência dos orçamentos participativos, SOUZA (2000).

ajuda dos quais a avaliação da evolução de uma experiência ao longo do tempo e a comparação entre experiências pode ser facilitada. No entanto, devido a limitações de espaço, vou restringir-me a sugerir, aqui, que as pessoas se façam a si próprias algumas perguntas, diante de cada experiência:

1) Qual é o *percentual da despesa total* e, sobretudo, dos *novos investimentos*, que está sendo realmente disponibilizado para a esfera da participação popular, em se tratando de um orçamento participativo?

2) O mecanismo é *consultivo* ou *deliberativo*?

3) No caso de ser deliberativo, cabe indagar: *em que instâncias e sob quais circunstâncias* ele se apresenta como realmente deliberativo?

4) A *divisão espacial* do município para fins de implementação do processo de participação popular baseou-se em quais critérios? Critérios pretensamente “objetivos”, definidos em gabinete (*top-down*), ou essa divisão foi, ela própria, participativa, definida pela sociedade civil ou, pelo menos, negociada com esta última (*bottom-up*)? (A maneira como o território municipal vier a ser subdividido em espaços de referência para a organização da população com vistas a participar do processo influenciará, com certeza, a qualidade do mesmo. Tensões e descaminhos podem ser evitados ou, pelo contrário, engendrados, dependendo do modo como a constituição dos novos espaços de referência para o exercício do poder deliberante da sociedade organizada no orçamento participativo ou nas discussões sobre planejamento urbano - espaços esses que, enquanto projeções de poder, são, em um sentido rigoroso, *territórios* - vier a se dar.)

5) Qual é o efetivo *grau de transparência e accountability*? (De nada adianta uma disposição para delegar poder, por parte do aparelho de Estado, se os cidadãos não puderem decidir com conhecimento de causa. E decidir com conhecimento de causa pressupõe acesso a informações fidedignas e em quantidade suficiente. O grau de transparência da máquina estatal e a sua real disposição em prestar contas de seus atos são um indicador importante de consistência participativa, portanto.)

6) Qual é o grau de suporte ativo à participação de “grupos vulneráveis”? (A participação precisa incluir, com especial atenção, aqueles grupos que, por qualquer razão, apresentam maiores dificuldades para tomar parte em reuniões e assembléias, como mães com crianças pequenas, os deficientes físicos e os “mais pobres dentre os pobres”.)

Decerto, muitas outras perguntas relevantes podem e devem ser feitas; esses são apenas alguns exemplos.

Em que pese a heterogeneidade da experiência dos orçamentos participativos, inclusive com uma aparente tendência à difusão mais acelerada de um tipo de experiência menos ousado e menos consistente, dos exemplos mais arrojados, com destaque para o de Porto Alegre, podem ser extraídas algumas “lições” para aqueles que estiveram e estão envolvidos com a questão dos “novos planos diretores” enquanto ferramentas para avanços rumo a uma reforma urbana. Finalizo, assim, com algumas questões, que creio terem um alcance bastante geral, e também com alguns desafios para o futuro:

Questões:

1) A “participação popular” no planejamento urbano, que deveria, inclusive, estar devidamente prevista e ancorada nos próprios planos diretores (embora tenhamos vários exemplos de planos diretores progressistas totalmente omissos a esse respeito!), não chegou a ser suficientemente elaborada, teórica e estrategicamente. Na maioria dos casos, contudo, seja nas formulações de cunho teórico, seja nos exemplos concretos de planos, a participação popular preconizada não vai além da *parceria*, com conselhos de desenvolvimento urbano (ou seja lá o nome que tenham em cada local) onde o peso decisório dos representantes do aparelho de Estado é enorme, e mesmo, às vezes, com a previsão de “cadeiras cativas” para certos segmentos corporativos da sociedade civil: é o que acontece, por exemplo, com os planos de Angra dos Reis (RJ), cultuado há vários anos como um exemplo incontestado de plano diretor progressista, e mesmo com o atual plano diretor de Porto Alegre. Compare-se, agora, esses conselhos com o Conselho do Orçamento Participativo (COP) de Porto Alegre, símbolo e expressão de uma *delegação de poder*...

2) Será necessária ou conveniente a existência de dois conselhos distintos - um “conselho de desenvolvimento urbano”, nos moldes preconizados pelo ideário da reforma urbana para fins de aperfeiçoamento do plano diretor e monitoramento da aplicação dos instrumentos nele previstos, e um conselho de orçamento participativo -, sem contar os outros conselhos previstos em lei? Como garantir uma integração ótima entre planejamento urbano e gestão orçamentária, nos marcos da participação popular, evitando uma possível duplicação de esforços e, até mesmo, possíveis atritos por conta de rivalidades e conflitos de competência?

Desafios:

1) Evitar a degenerescência das experiências de participação popular em geral, e de orçamento participativo em especial, devido a fatores como *burocratização*, *manipulação clientelista* e *incompetência gerencial*. Disso dependerá, em grande parte, aquilo que muitos esperam do orçamento participativo em primeiro lugar: a sua capacidade de afrontar os padrões patrimonialistas e clientelistas que marcam a presença do Estado na vida pública e as relações Estado/sociedade civil no Brasil.

2) Investir na capacitação da sociedade civil, em especial de delegados e conselheiros do orçamento participativo e do conselho de desenvolvimento urbano (no caso de existirem dois conselhos distintos, um cuidando do planejamento urbano *strictu sensu*, e outro cuidando da gestão orçamentária). Quanto mais qualificada for a participação, maior será a possibilidade de a sociedade civil cobrar o aprofundamento da experiência. Essa capacitação é, em parte, responsabilidade do Estado (e comprometer-se com ela é, em si, um indicador de consistência), mas a própria sociedade civil deve procurar articular-se para viabilizá-la. Esperar que o Estado faça tudo é apostar em uma dependência de nefastas conseqüências.

3) Ganhar, de maneira satisfatória, os corações e as mentes do corpo técnico da Prefeitura, quebrando as suas eventuais resistências tecnocráticas (por exemplo, dos técnicos ligados ao ambiente de planejamento urbano em sentido estrito). Esse é um problema ainda

presente mesmo em experiências mais avançadas, como o autor deste texto pôde constatar *in loco*.

4) Sobretudo no que se refere a esquemas de orçamento participativo, aumentar a capacidade de investimento da Prefeitura. Por um lado, a disponibilização de um grande percentual das despesas (totalidade dos investimentos, mas também contemplando o custo) não depende, apenas, do volume arrecadado, mas, acima de tudo, da real vontade das forças políticas que controlam o Estado em se abrirem consistentemente para uma “co-gestão” com a sociedade civil; por outro lado, todavia, não adianta gerar elevadas expectativas entre a população, se houver muito pouco para investir, devido à baixa arrecadação. O efeito pode ser uma frustração enorme e uma desmoralização da experiência.

5) Integração satisfatória entre planejamento urbano *strictu sensu* (plano diretor etc.) e gestão orçamentária. Mesmo em experiências avançadas (incluindo Porto Alegre) isso ainda é um desafio a ser vencido.

6) Investir mais na divulgação da própria experiência, e investir em uma divulgação qualificada, que vá além de “cartilhas” simplistas e publicidade. Essa exigência se entrelaça, obviamente, com aquela de investimento na capacitação.

As questões levantadas (e muitas outras) e os desafios arrolados precisam ser objeto de meditação, se quisermos que o planejamento urbano e a gestão orçamentária participativos avancem ainda mais - inclusive na base de uma crescente integração e de um aprendizado mútuo entre esses dois vetores de transformação positiva da vida nas nossas cidades.

Referências Bibliográficas

RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil (período 1997 a 2000)*. Fórum Nacional de Participação Popular/Editora Vozes: Petrópolis, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Para o que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma

proposta em ascensão. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano XIV, n.º 2, 2000. p. 123-142.

———. *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

———. *Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: em busca de sinergias para o desenvolvimento sócio-espacial*. In: Anais do X Encontro Nacional da ANPUR [CD-ROM] (Belo Horizonte), 2003.

Experiências de participação cidadã na gestão do Governo do Estado do Ceará 1995 - 1998¹

Angela Küster

“O governo deve ser o grande animador e promotor do desenvolvimento, com a participação ativa do setor privado, da sociedade civil organizada e das comunidades.”

Tasso Jereissati

“To transform dependence into autonomy requires deep structural changes in the relationship between the state and civil society.”

Manfred Max-Neef

Tasso Jereissati ganhou, em 1986, as eleições com um discurso moralizante e moderno, denunciando o impedimento do desenvolvimento do Estado pela centralização excessiva do poder político, pela prática do clientelismo e pela ineficiência administrativa. Uma das promessas eleitorais foi a participação efetiva da população no “Governo das Mudanças”. Após as eleições, o Governo recuou, fechando as portas para o Movimento Pró-mudanças, que havia sustentado a campanha eleitoral, já com propostas elaboradas para o programa de governo do candidato².

1 Resumo dos capítulos 5 e 7 da tese de doutorado *Democratização e participação como estratégia do desenvolvimento sustentável – as experiências do Estado do Ceará no Nordeste do Brasil*, apresentada em julho de 2000 na Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia, Universidade Livre de Berlim, Alemanha.

2 O movimento contou com a participação de lideranças políticas, sociais e empresariais, integrando associações de profissionais, com comitês eleitorais em todo o Estado.

Mesmo assim, a participação das comunidades tornou-se estratégica para a execução de ações governamentais. Logo no início da primeira gestão, em 1987, confrontado com a situação de emergência no interior – causada pelo período da seca verde –, no programa “Ações Permanentes de Combate às Secas”, foram formados “Grupos de Ação Comunitária” (GAC) nos municípios, para a execução de certas tarefas, mas sem poderes para tomar decisões (Pontes Gondim, 1998: 56). No âmbito deste programa, deu-se início ao “Programa de Agentes de Saúde” (PAS), com a contratação de 6.000 agentes para orientar as famílias em questões básicas de saúde – uma experiência bem sucedida, que atraiu o interesse internacional e serviu de modelo para outros estados brasileiros.³ Outro caso foi o “Programa de Creches Comunitárias”, também com resultados expressivos em abrangência e participação comunitária.

Mas somente no terceiro mandato do “Governo das Mudanças”, de 1995 a 1998, foi dada uma abertura para incluir mecanismos de participação popular à administração pública de forma sistematizada. O “modelo de gestão participativa” tornou-se elemento integrante do “Plano de Governo de Desenvolvimento Sustentável do Ceará”, no âmbito da reforma da administração do Estado, introduzindo mecanismos de coordenação e participação para uma maior eficiência das ações governamentais (Governo do Estado do Ceará, 1995: 103).

A implementação deste modelo participativo foi um resultado da evidência de que o governo precisa não somente da legitimação democrática, mas também da colaboração da sociedade para colocar suas ações em prática. Além disso, o Governo Tasso Jereissati também respondeu, com a proposta, aos critérios das agências internacionais de financiamento, que exigem a participação do público alvo nos programas e projetos sociais.

As experiências tornaram as relações políticas no Ceará visíveis e alertam para o fato de que a participação pode sofrer distorções que prejudicam a organização da sociedade – tão necessária para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento.

³ Para a pesquisadora do MIT, Judith Tendler, estes Programas levaram a constatar, que era possível realizar um “bom Governo nos Trópicos”, mesmo em condições adversas (Tendler, 1997). Ver também Linda Maria de Pontes Gondim, 1998: 56-59.

1. O modelo do desenvolvimento sustentável do Ceará

No “Plano do Governo de Desenvolvimento Sustentável”, que visa melhorar a qualidade de vida de todos os cearenses dentro de uma visão prospectiva para o ano 2020, foram sistematizados pela primeira vez os programas estruturantes e vertentes para o desenvolvimento do Ceará (Governo do Estado do Ceará, 1995: iii).

O conceito de sustentabilidade foi internacionalmente divulgado durante a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Entretanto, já tinha nascido nos anos 80 das críticas ao projeto de modernização, baseado na idéia do crescimento ilimitado da economia. Os limites deste crescimento ficaram óbvios pela escassez dos recursos naturais e pelos perigos da degradação ambiental. Precisava-se de um novo modelo de desenvolvimento que fosse sustentável a longo prazo. Porém, até agora não existe uma definição deste modelo, nem do que pode ser considerado realmente “sustentável”. A mais aceita e difundida definição do “desenvolvimento sustentável” diz que não podemos esgotar os recursos naturais que são necessários para as gerações atuais e futuras⁴. Essa definição ampla facilitou o reconhecimento do conceito por atores opostos como ambientalistas e empresários, deixando margem para que alguns possam manter o crescimento econômico como estratégia e finalidade superior, considerando somente alguns critérios sociais e ambientais – ao invés de promover uma profunda transformação da sociedade para evitar o colapso dos sistemas sociais e ecológicos (Acselrad, 1995).

Desta forma também o Governo do Ceará baseia-se no Plano de Governo na idéia, que a

“sustentabilidade tem a ver com a possibilidade de obtenção de resultados permanentes no processo de desenvolvimento, preservando a capacidade produtiva dos recursos naturais,

4 O conceito do “desenvolvimento sustentável” foi primeiro definido pela “Comissão Mundial para Meio Ambiente e Desenvolvimento”, financiada pela ONU, para definir um conceito do desenvolvimento global. No chamado “Relatório Brundtland” afirma-se: “Desenvolvimento sustentável é um desenvolvimento, que satisfaz às necessidades do presente, sem arriscar que as futuras gerações não possam satisfazer as suas necessidades” (Hauff, 1987: 46).

maximizando os seus efeitos sobre a criação de renda e de emprego e assegurando apoio político capaz de garantir a continuidade das políticas” (Governo do Estado do Ceará, 1995: 35).

Nesta perspectiva, o processo de transformação é considerado uma consequência do efeito sinérgico dos investimentos, não somente na economia, mas também na saúde, na educação, na cultura, no esporte e na infra-estrutura básica. Entretanto, os investimentos nas áreas sociais não são colocados como objetivos para melhorar a qualidade de vida dos cearenses diretamente, mas como pré-condição para atrair empresas e turistas, que precisam de um ambiente saudável (Governo do Estado do Ceará 1995: 36)⁵.

Calcula-se que a maioria dos empregos é oferecida pela indústria. Os investimentos do Governo na construção de uma infra-estrutura moderna, com grandes obras, como um açude gigantesco, um porto de águas profundas, um aeroporto internacional e rodovias estruturantes, fazem parte da estratégia para atrair investimentos. A agricultura no semi-árido é considerada inviável, os investimentos nessa área são mínimos. Em 1999, a participação no orçamento estadual ficou em 2%, a participação no PIB era de apenas 3,27% (cf. O Povo, 14.12.1999). Esta falta de investimentos foi lamentada na avaliação do Banco Mundial pelo fato de aproximadamente 46% da população economicamente ativa ainda estar trabalhando no campo (Worldbank, 1999: 13).

O resultado desta política foi que o PIB do Estado aumentou, entre 1985 e 1999, 62,5% (Governo do Estado do Ceará, 2000: 45). Mas também aumentou a desigualdade social e a destruição ambiental. O que poderia ter sido um modelo alternativo, pelo fato de o Ceará ter começado a investir no desenvolvimento com muito atraso – quando as falhas nos outros países já eram conhecidas –, está tornando-se mais um exemplo dos efeitos negativos do crescimento econômico, com o aumento da desigualdade social e da baixa qualidade de vida para a maioria da população. O Governo do Estado do Ceará mostrou-se pouco aberto a discutir o modelo de desenvolvimento, que a sociedade

5 Através de incentivos fiscais, foram atraídas mais de 300 indústrias para o interior do Estado, na tentativa de descentralizar o desenvolvimento.

deseja. Com suas atitudes autoritárias, o Governo deixou o debate para os fóruns que surgiram na sociedade, como o Pacto de Cooperação e o Planefor, exemplos de cidadania, que precisam ser considerados, quando se fala em participação no Ceará (ver quadro 1).

Quadro 1: O Pacto de Cooperação e o Planefor

O Pacto de Cooperação foi fundado em 1991 por um grupo de empresários, insatisfeitos com o Governo, que não cumpriu a promessa da abertura para a participação da sociedade. Sua missão é “*catalisar energias de pessoas, equipes, movimentos e organizações interessadas no desenvolvimento incluyente, integrado e sustentável do Ceará, nas esferas econômicas, social, política, cultural e ambiental*”. (Paiva, 2001: 22) O Pacto promove reuniões semanais o “café da manhã” – onde se discutem temas emergentes e são definidas estratégias para a solução dos problemas. Ao longo dos anos, formaram-se diversos fóruns setoriais e temáticos, preocupados, por exemplo, com o turismo, a agricultura ou a situação dos penitentes e das pessoas com deficiências físicas. Além disso, existem seis Pactos regionais no interior do Ceará. O sucesso do Pacto já levou os coordenadores a apresentarem a proposta em nível nacional e internacional.

Neste âmbito da participação cidadã surgiu o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza (Planefor), incentivado pelas experiências de cidades como Barcelona, Lisboa e Rio de Janeiro, onde o planejamento participativo do desenvolvimento urbano deu bons resultados. O Planefor tem uma estrutura fixa com Conselhos da Comunidade, um Comitê Diretor, um Comitê Executivo e Grupos de Trabalho. Várias entidades e empresas apóiam o Planefor. Foi elaborado um diagnóstico, com definições de estratégias e propostas de objetivos e ações. Atualmente negocia-se a realização dos projetos selecionados junto às prefeituras da Região Metropolitana de Fortaleza.

2. A reformulação da relação entre governo e sociedade

Após os anos da ditadura militar, a relação entre o governo e a sociedade civil foi reformulada com a Nova Constituição, considerada uma das mais progressistas e modernas do mundo, dando maior espaço para a participação popular. A Nova Constituição prevê a criação de conselhos populares municipais, com a tarefa de formular e acompanhar as políticas públicas⁶. Nos anos 90 foram criados conselhos municipais nas áreas de saúde, educação e assistência social, além de conselhos tutelares para garantir os direitos das crianças e adolescentes.

Estas experiências são expressão de uma busca por novas formas de uma democracia mais direta e participativa, pelo fato de a participação política reduzida ao ato da eleição dos representantes não corresponder mais aos desafios da sociedade moderna com sua complexidade. O politólogo americano Benjamin Barber vê nesse ato a decisão entre diferentes ofertas, enquanto que, com a participação, os grupos desenvolvem propostas criativas e experimentam várias possibilidades (Barber, 1994: 127). O seu conceito de uma “democracia forte” contém uma política que saiba transformar conflitos sociais através da participação cidadã, da consulta pública e da educação para a cidadania (1994: 126).

Na ótica do Governo do Ceará, a mudança das relações políticas faz-se necessária para uma reforma efetiva do governo e da administração. Reconheceu-se que já não é mais possível solucionar os problemas sociais e executar as tarefas públicas de forma centralizada e autoritária, sem uma maior participação do setor privado e da sociedade civil (Governo do Estado do Ceará, 1995: 6).⁷ Entretanto, a tentativa de reverter as estruturas que foram implantadas a partir da colonização do país, de cima para baixo, encontra inúmeras dificuldades.

6 Já nos anos 70, tinham surgido conselhos populares no âmbito dos movimentos sociais, na maioria nas periferias das metrópoles. Sua estrutura informal e suas ações eram direcionadas para dar ênfase às suas reivindicações. Em algumas cidades, o poder público criou por sua vez conselhos como forma de canalizar estes movimentos e atender às demandas (Oliveira et al, 1998: 78).

7 No seu Plano, o Governo se refere a Ted Gaebler e David Osborne, consultores americanos que divulgaram formas inovadoras de governar nos Estados Unidos, onde a cooperação com empresas privadas e o terceiro setor aumentou a eficiência da administração pública.

3. O sistema político dos municípios do Ceará

Características da política local nos municípios do interior do Ceará são o clientelismo e o comportamento paternalista dos políticos. O prefeito é o único poder personificado no lugar, quase místico – enquanto o Governador e o Presidente da República são percebidos somente como abstração (Teixeira, 1997: 2). Todos os problemas são tratados diretamente com o prefeito, seja uma ponte destruída, a casa inundada, os óculos quebrados, um medicamento necessitado ou outras dificuldades enfrentadas pelos munícipes no seu cotidiano. O indivíduo acaba acreditando que somente as autoridades podem resolver seus problemas ou se revolta e tenta oprimir outros (Gois, 1993: 64). A falta de autoconfiança leva as pessoas a uma posição fatalista frente às autoridades.

“Não se conscientizam que eles também conhecem as coisas, que aprenderam na sua relação com o mundo e com outras pessoas. Contando com as condições que levaram à sua descrença parece lógico que eles não se julgam capazes”,

explicou Paulo Freire o fenômeno (1978: 49). Pela falta de informação e educação, a dependência política e o hábito da troca de favores se mantêm, e as pessoas dependem da boa vontade dos funcionários e dos políticos, sem saber reclamar os seus direitos (Pontes Gondim, 1998: 15).

Os prefeitos, mas também vereadores e deputados estaduais e federais, dependem por sua vez dos favores do poder centralizado em Brasília, onde procuram recursos para a realização de projetos nos seus municípios. Esses projetos nem sempre correspondem às necessidades do município, quando optam pela construção de um hospital ou uma ponte, somente porque existe um contato pessoal com algum secretário que viabiliza a obra. Esta é posteriormente divulgada como sucesso pessoal, para afirmar a sua autoridade e poder (Braga, 1998: 196)⁹. Enquanto isso, problemas existenciais, como a falta de

9 Construções visíveis como edifícios, praças e estradas são os investimentos preferidos, porque é mais difícil mostrar os resultados dos investimentos “invisíveis”, como na educação e na saúde, nas campanhas eleitorais.

água, de alimentos e habitações adequadas, não são solucionados, sendo essa escassez útil aos políticos, facilitando a compra de votos em troca de favores. Visto como o principal obstáculo para a modernização da economia e a melhoria da qualidade de vida dos cearenses, o Governo Tasso Jereissati se propôs a mudar o sistema tradicional. Isto requer uma mudança no pensamento e no comportamento tanto dos políticos como da população, o que se procurou incentivar através do modelo de gestão participativa.

4. O modelo de gestão participativa

O Plano de Governo de 1995 instituiu um modelo de gestão participativa com o objetivo de aumentar a eficácia da administração e a eficiência no uso dos recursos públicos. A participação da sociedade foi considerada essencial na definição de prioridades e no acompanhamento das ações governamentais, para que o governo reagisse às necessidades da população e as ações do Governo encontrassem apoio político e tivessem continuidade (Governo do Estado Ceará, 1995: 104)¹⁰. Para tanto, foram criados conselhos em três níveis de Governo, sendo a coordenação vinculada a três secretarias diferentes (ver figura 1):

Os três **Conselhos para a Participação da Sociedade (CPS)** foram criados no nível estadual para tratar do desenvolvimento sustentável, da família e da cidadania, além do desenvolvimento cultural. Constituídos por conselheiros que foram convidados individualmente pelo Governador, sem estabelecer maiores vínculos com a comunidade e sem a sua legitimação como representantes de organizações da sociedade civil, os conselhos não corresponderam aos seus objetivos e não tiveram continuidade.

Os 20 **Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (CRDS)**, implementados nas 20 regiões administrativas do Ceará, foram conceituados seguindo o exemplo do Rio Grande do Sul, onde estes conselhos atuam desde 1991. As reuniões, com a participação

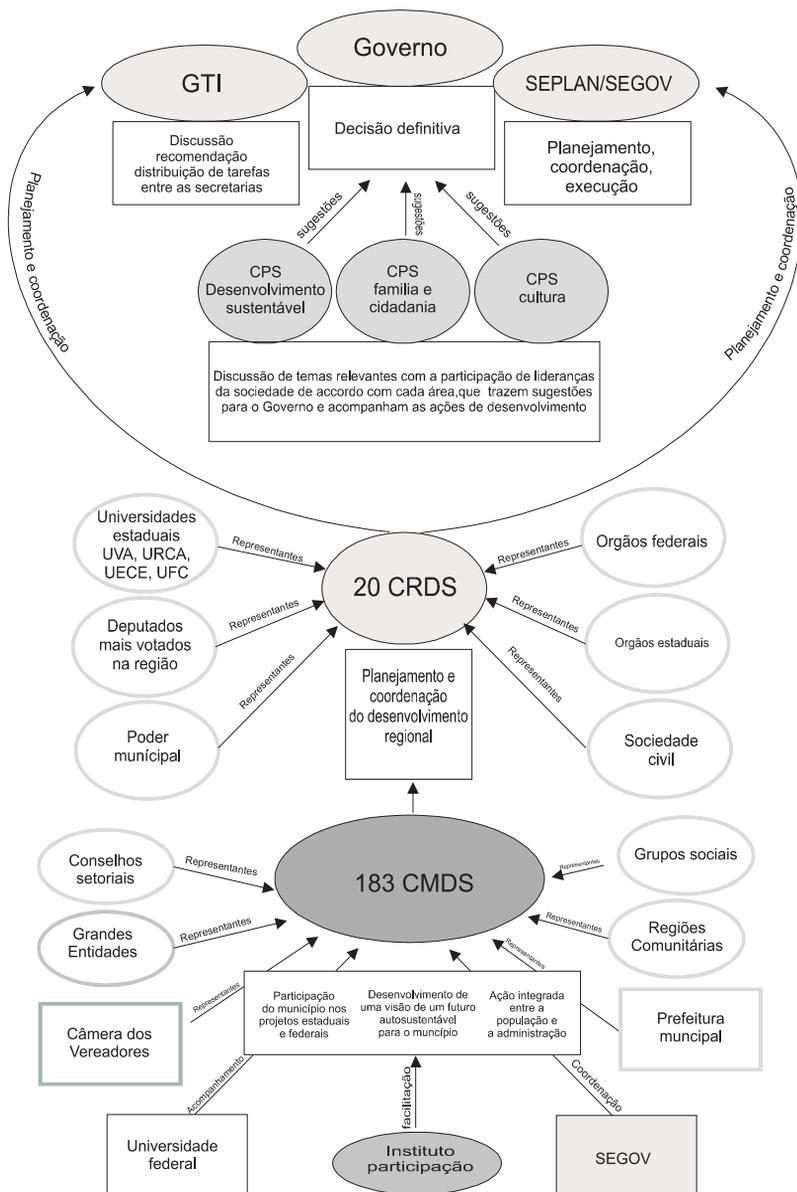
¹⁰ A descontinuidade de ações políticas é um problema no Brasil, onde, na mudança de governo, muitas vezes projetos são parados ou anulados.

de representantes do Governo e instituições atuantes nas regiões, dos prefeitos, dos deputados mais votados e de representantes da sociedade civil, tinham o objetivo de facilitar o planejamento e a coordenação do desenvolvimento regional. Mas vários fatores foram desfavoráveis, iniciando pela implementação no momento do planejamento plurianual, dando pouco tempo aos representantes dos municípios para a definição das prioridades regionais. Além disso, os CRDS não avançaram pelo individualismo dos prefeitos e dos políticos e pela falta de costume de um planejamento regional. No final, os conselhos foram esvaziados e as reuniões serviam somente como fórum ao Governo, para informar sobre programas das Secretarias estaduais previstos para os municípios¹¹.

Já os **Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável** (CMDs) foram implantados entre 1996 e 1998 em quase todos os 184 municípios do Estado, dos quais alguns continuam suas atividades até hoje. Faz-se então necessária uma avaliação crítica dessa proposta do Governo do Ceará da participação à nível local.

11 Ver Cordeiro (1998), Braga (1998) e entrevistas concedidas à autora pelos coordenadores da gestão participativa da Secretária de Planejamento, (09/96).

Figura 1. O modelo de gestão participativa na fase da implementação



4.1. A concepção e implementação dos Conselhos Municipais do Desenvolvimento Sustentável

Os CMDS foram conceituados como fórum para promover o diálogo entre o Governo municipal, a Câmara dos Vereadores e a população. O diretor do “Programa de Acompanhamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável” – CMDS, vinculado à Secretaria do Governo (SEGOV), definiu três objetivos principais:

1. A construção democrática de uma visão de futuro;
2. O fortalecimento e o desenvolvimento da participação para a execução efetiva da cidadania;
3. A introdução de uma nova mentalidade de planejamento e integração de ações da administração e da população em relação ao desenvolvimento auto-sustentável do município (Prata, 1996: 5).

Como uma das tarefas do CMDS foi definida a coordenação dos projetos comunitários do “Programa de Apoio aos Pequenos Produtores Rurais”, o “Projeto São José”.¹²

Em três anos foram implantados 160 CMDS. A mobilização atingiu diretamente 160.898 pessoas, com a realização de 324 encontros dos Fóruns, 3.276 encontros setoriais e 2.422 encontros comunitários entre 3 de junho de 1995 e 11 de agosto de 1998 (Instituto Participação, 1998).

A implementação dos CMDS iniciou com a assinatura do convênio entre a Prefeitura Municipal, o Governo Estadual, a Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Instituto Participação.¹³ O Instituto Participação, uma organização não-governamental (ONG), desenvolveu um método especial para a implementação dos CMDS, baseado na psicologia comunitária, o “método da ação municipal”¹⁴. Realizaram-se reuniões com os representantes da prefeitura, das associações, dos grupos setoriais e das comunidades locais, nas quais os

12 Para os CMDS o Projeto São José é até então a única possibilidade concreta de financiar projetos comunitários.

13 O acompanhamento da Universidade limitou-se à participação de estudantes das áreas de psicologia e sociologia

14 A psicologia comunitária foi desenvolvida, a partir da psicologia social, como psicologia para os marginalizados. O indivíduo é visto como produto social-histórico, que não pode ser visto separado das suas relações sociais (Gois, 1994: 43).

participantes foram informados sobre as finalidades do CMDS e elegeram-se os representantes de cada grupo. No final aconteceu uma primeira reunião do “Fórum da Municipalidade”, com uma reflexão sobre a função do CMDS e as relações dos diversos níveis de governo com o município.

O método da implementação foi muito questionado. O esquema rígido não ofereceu espaço nem tempo suficiente para que as comunidades pudessem responder à nova proposta¹⁵. O conceito do “desenvolvimento sustentável” – como objetivo do conselho – não foi esclarecido. Nem sempre foram detectadas as organizações já existentes nos municípios ou não deu tempo para identificar as lideranças comunitárias¹⁶. Em alguns municípios já existiam conselhos, fundados pelo governo local, como no caso de Santana do Acaraú, Icapuí e Baturité, o que provocou algumas discussões sobre se esses fóruns deveriam ser mantidos ou substituídos pelo CMDS.

Além de mostrar pouca flexibilidade para uma adaptação do modelo a cada realidade local, em todos os encontros aplicaram-se dinâmicas de grupo – como a “biodança” – para promover um contato emocional entre as pessoas, o que gerou constrangimentos. O objetivo da mistura de métodos populares, conhecidos entre os participantes, com métodos modernos da dinâmica de grupos, era provocar processos de conscientização individuais e coletivos¹⁷. O coordenador do programa constatou que “*os encontros provocam verdadeiras ebulições nas pessoas que deles participam, e quando da implantação, há uma grande mobilização e as pessoas saem mexidas*” (Flávio Prata, cit. em: Oliveira, 1998: 81). Mas os conflitos existentes não foram considerados, o que atrapalhou o processo em muitos casos. Um acompanhamento a longo prazo não era previsto; entretanto, a equipe teve que retornar muitas vezes para ajudar na solução de conflitos e viabilizar o funcionamento do CMDS.

15 Uma técnica da SEGOV, que participou das implantações, constatou que não era permitida nenhuma abertura, dentro do esquema metodológico e sua cronologia, a adaptações às realidades locais (entrevista 06/99).

16 Assim constata-se, na leitura das atas, que os fóruns já existentes não foram respeitados, e às vezes descobriu-se depois que convocaram as pessoas erradas para o CMDS, enquanto as lideranças comunitárias já estavam resistindo ao projeto.

17 Ver “O Procedimento de apoio à Implantação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável – CMDS nos municípios do Estado do Ceará”, da Secretaria do Governo/Instituto Participação, 1995.

4.2. Reações nos municípios

A chegada dos CMDS provocou em muitos municípios um verdadeiro choque cultural. A Secretaria do Governo recebeu, quase todos os dias, queixas de políticos, que reclamaram serem os representantes legítimos e não aceitaram os conselheiros do CMDS como parceiros na intermediação entre a população e o Governo do Estado. Os políticos tradicionais também interferiram nas reuniões ou bloquearam as propostas dos conselhos e não reconheceram os CMDS como instâncias de tomada de decisões.

Para superar as resistências, tentou-se eliminar a influência dos políticos locais, criando um canal direto entre os CMDS e o Governo estadual. Mas, como observa uma funcionária da SEGOV, “(...) *ficou claro que também o Governo do Estado não é independente da política local, como na política todos estão dependentes entre eles, somente na teoria são poderes autônomos (...). O Governo não pode contradizer o político local, somente porque a comunidade quer e precisa de alguma coisa do Governo (...)*”¹⁸.

Se o Governo teve a intenção de eliminar as influências políticas – uma estratégia pouco viável – pergunta-se: por que, então, não fortaleceu as organizações locais, capacitando-as para a coordenação do CMDS, garantindo a independência da prefeitura e o desempenho dos fóruns a longo prazo? Ao contrário, a postura dos prefeitos mostrou-se decisiva para o desempenho do CMDS. Na maioria dos municípios, foi a prefeitura que colocou um espaço à disposição e ofereceu a alimentação durante os encontros e, às vezes, também o transporte para os conselheiros dos distritos mais distantes. Essa dependência da prefeitura comprometeu os CMDS, ainda pelo fato de a palavra final do prefeito ainda ser válida para os municípios que não costumam questionar as decisões da autoridade. Houve casos em que os prefeitos recém-eleitos trocaram os conselheiros por pessoas de sua confiança. O coordenador do programa tentou convencer os prefeitos de que um bom conselho é caracterizado pela pluralidade do pensamento e pela universalidade da participação, princípio da de-

18 Entrevista (06/99).

mocracia ainda pouco aceito pelos tradicionais políticos locais. Constatou-se também, que esses não estavam dispostos a apoiar os conselhos, temendo – não por menos – o aparecimento de líderes mais autênticos¹⁹. A relação do CMDS com os vereadores também não foi esclarecida pelos coordenadores do programa, ficando à decisão dos conselheiros dos CMDS a integração dos representantes eleitos. Em alguns municípios, de onde eles foram excluídos, os vereadores brigaram pela sua participação, mas recuaram depois. Outros CMDS convidaram os vereadores em vão, reclamando da pouca importância dada ao fórum pelos representantes da Câmara Municipal.

4.3. Dificuldades e avanços no funcionamento dos CMDS

As primeiras avaliações mostram as restrições no funcionamento do CMDS. Ao contrário do previsto no modelo de gestão participativa, os conselhos não foram integrados à administração do Governo estadual. O fluxo de informação e a comunicação, tanto entre as diversas instâncias como entre os conselhos municipais, não foi garantido. Mesmo o acesso às informações também sendo importante para o Governo, este não soube assumir bem a sua função de coordenação. Assim, a legitimidade dos conselhos ficou fragilizada quando integraram suas demandas, sem receber resposta. Uma funcionária da SEGOV observou que *“(...) coisas, que são prioridades para os municípios – como uma pequena ponte, que liga um município ao outro – coisas vitais, não são considerados, porque não estão dentro do cronograma do governo. Onde está então a legitimação? Esse canal funciona realmente?”*²⁰

Mesmo os responsáveis pela execução do programa avaliaram a experiência de forma bastante crítica, constatando que o Governo não valorizou os conselhos. Nos discursos políticos quase não foram mencionados e, na prática, foram pouco considerados.

O caráter consultivo prejudicou o funcionamento dos CMDS, que, em vez de formular estratégias para o desenvolvimento sustentável,

19 Entrevista (04/97).

20 Entrevista (06/99).

somente souberam apontar projetos e demandas pontuais e limitadas. Os conselheiros não foram esclarecidos sobre os objetivos do conselho e também não foram capacitados para corresponder às suas tarefas, ficando ainda limitados nas suas ações pela sobrecarga com inúmeros encontros dos vários conselhos municipais, além das dificuldades do cotidiano²¹.

Além disso, é difícil avaliar o funcionamento dos CMDS, por causa da grande heterogeneidade dos municípios, quanto ao seu tamanho e às suas estruturas sociais, econômicas e políticas, e pela própria dinâmica do processo. Também não existem indicadores que tenham permitido uma avaliação – como constata um grupo de pesquisadores da UFC, que também alerta ao fato de não se poder esperar uma relação linear e automática entre o funcionamento formal das instituições democráticas e a democratização da sociedade (Oliveira, 1998: 80).

Apesar das dificuldades, constata-se mudanças nas relações sociais nos municípios. Não existem ainda avaliações quantitativas; no entanto, diversos estudos de casos e a avaliação interna do programa apontam que em algumas cidades acontecem reuniões regulares dos CMDS, que podem ter a duração de quatro horas até um dia inteiro. Educadores, estudantes, agentes de saúde, trabalhadores rurais, comerciantes, pequenos produtores, representantes das igrejas, assistentes sociais, funcionários públicos, lideranças comunitárias, governantes, artistas, pescadores e outros atores sociais se reúnem, muitas vezes com a participação do prefeito. Os temas discutidos nos CMDS abrangem levantamentos sócio-econômicos para a elaboração de planos de ações, a elaboração de planos para os diversos setores ou até o orçamento participativo, experimentado em alguns municípios, como Icapuí ou Sobral. Outras atividades são o cadastro das associações locais, a capacitação das associações comunitárias ou a organização de seminários sobre participação²².

21 Essas críticas baseiam-se em avaliações realizadas na Universidade Federal do Ceará (UFC), por Maria Neyára de Araújo e Elza Maria Franco Braga, entre outras, e na Universidade do Ceará (UECE), por Celeste Cordeiro. Alguns pontos se baseiam nas observações durante encontros do CMDS em Baturité e Aquiraz e nas entrevistas com participantes e discussões em vários seminários.

22 Os temas tratados nos CMDS foram levantados a partir dos protocolos de encontros.

Os encontros neste fórum promoveram a troca de informações e experiências entre comunidades distantes, associações, diversos segmentos profissionais e o governo local. Isto é uma nova base para ações coletivas. Os problemas não são mais vistos de forma isolada e individual, mas dentro de um contexto maior.

Alguns prefeitos aproveitam-se do novo fórum, prestando contas, dando informações sobre ações políticas e recebendo informações sobre os problemas das comunidades locais²³. Com este acesso a informações sobre as questões administrativas, as ações da prefeitura ficam mais transparentes e os cidadãos tomam conhecimento de seus direitos e deveres. A desconfiança em relação ao governo diminuiu em alguns casos, o que abriu possibilidades para uma reformulação das relações e deu um novo impulso para a cooperação entre a prefeitura e as organizações da sociedade civil.

Nesses casos, onde o governo municipal sabe utilizar-se do CMDS na procura de apoio para as reformas administrativas e a modernização de sua gestão, os CMDS podem funcionar como um espaço de aprendizagem democrática. Num ambiente coletivo, muda o comportamento das pessoas, que tomam conhecimento de seus direitos como cidadãos e não esperam mais passivamente os benefícios trazidos por algum político. É um processo, ao longo do qual os participantes, com suas dificuldades de falar, começam a expressar-se, como ilustra um participante do CMDS de Baturité: “*Eu não sabia nada, não conhecia nada, não dizia nada. Ai foi indo, foi indo e um dia aquela palavra veio*” (cit. em: Oliveira, 1998: 105).

Também se constatou a mudança no comportamento político de prefeitos e vereadores. A socióloga Elza Braga comenta as observações de um dos participantes do programa:

“O que se via anteriormente era o prefeito, o vereador ou o presidente da associação comunitária, com a pasta debaixo do braço, se dizendo representante de uma comunidade, município ou localidade, para barganhar uma ação, um

23 Isso pôde ser observado numa reunião do CMDS de Baturité e é relatado em outros CMDS, onde também crítica-se a manipulação do CMDS por alguns prefeitos, que vêem no CMDS uma ameaça (Cordeiro, 1998: 79).

serviço. Hoje, não tem mais a pasta debaixo do braço; as prioridades são definidas em ampla discussão no município e são elaborados os projetos (...)” (cit. em: Braga, 1998: 194).

Onde as comunidades conseguem reivindicar direitos e são ouvidas pela administração, a situação começa a mudar. O CMDS pode assim fortalecer as relações horizontais, que são considerados, por Robert D. Putnam, a base da confiança, da ajuda mútua e da cooperação. Aumenta, desta forma, o capital social nos municípios (Putnam, 1996: 183).

Ao final, a atuação dos CMDS foi bastante imprevisível para o Governo. Não queria estruturar e acompanhar os CMDS de forma paternalista, mas jogou uma semente que brotou em alguns municípios. Cabe a pergunta: por que se investiu tão pouco na preparação do solo? Ao contrário de outros programas e projetos governamentais, os CMDS não foram divulgados na mídia. O Governo não procurou o apoio das Universidades e a parceria da sociedade cearense. Não foi por acaso que a iniciativa do Governo foi considerada com o mesmo descrédito de qualquer outra ação política; e o Governo não soube utilizar-se do momento para uma aproximação.

É lamentável que – para o Governo do Ceará – as falhas afirmaram a tese de que não é possível promover a participação de cima para baixo, de forma paternalista, com um povo faminto e analfabeto. Acredita-se que seria preciso primeiro de um crescimento econômico e investimentos na educação para viabilizar a democracia²⁴. Talvez seja esta uma conclusão precipitada, em vista das mudanças positivas em alguns municípios, que foram frustradas pela falta de continuidade do que antes lhes fora proposto. A nova edição do Plano do Governo de Desenvolvimento Sustentável, com o título “Consolidando o Novo Ceará”, nem sequer menciona a experiência do modelo de gestão participativa (Governo do Estado do Ceará, 2000). Desta forma, a participação ficou reduzida ao apoio às ações planejadas pelas agências internacionais, pelas instituições estaduais e pelos governos municipais.

24 Entrevista com o diretor do sistema de gestão participativa (07/98) e com o Vice-Governador (05/99).

Quadro 2: Fatores positivos e negativos que influenciam o funcionamento dos CMDS (protocolo do CMDS de Itapipoca, SEGOV)

Fatores positivos:	Fatores negativos:
- Boa comunicação entre os participantes	- Falta de compromisso
- Objetivo comum	- Influência da política partidária
- Apoio da prefeitura e do governo estadual	- Falta de infra-estrutura
- Motivação dos participantes	- Individualismo
- Integração entre os conselheiros	- Falta de integração entre os conselhos
- Tomada de decisão democrática	- Distância entre teoria e prática
- Flexibilidade	- Formação de facções no período de eleições
- Trabalho em benefício do coletivo	- Falta de credibilidade das autoridades
	- Formação de subgrupos que não consideram a coletividade
	- Politicagem
	- Falta de consciência do que significa "desenvolvimento sustentável"
	- Desinteresse dos segmentos
	- Desconfiança entre conselheiros, conselho e sociedade
	- Desconsideração de horários

5. A participação comunitária no Projeto São José

Um outro exemplo de distorções da participação é o Programa de Apoio para Pequenos Produtores Rurais (PAPP), chamado “Projeto São José” (PSJ), que vem sendo executado desde 1987 no Nordeste brasileiro com financiamento do Banco Mundial. Houve várias reformulações baseadas nas avaliações durante esse tempo. Na versão atual, o programa financia projetos de associações comunitárias do meio rural com valores até US\$ 40.000. São aceitos projetos de infra-estrutura (abastecimento com eletricidade e água, pontes, estradas, etc.), para a construção de unidades produtivas (moinhos, fábricas de gelo, tratores, etc.) ou para instalações comunitárias (postos de saúde, escolas, creches, centros culturais, etc.). De 15% a 20% dos custos devem ser levantados pelas associações, o que se realiza na maioria dos casos através do trabalho ou dos materiais, 59% são financiados pelo Banco Mundial e o restante pelos Estados. No Ceará, somente em 1998 foram financiados 1.406 projetos no valor de R\$ 49.541.000²⁵.

25 Destes, 88% foram destinados à infraestrutura, 11,6% para a produção e 0,5% para projetos sociais (SDR, 1998).

Como foi dito, o CMDS é aqui a instância onde os projetos comunitários são avaliados antes de serem entregues às secretarias²⁶.

Desde que a participação das comunidades tornou-se, nos anos 70, um critério para o financiamento de programas de desenvolvimento das instituições internacionais, estas foram envolvidas em projetos que correspondem pouco às suas necessidades reais. São raros os casos nos quais a participação torna-se realmente um instrumento para a auto-organização e a realização dos projetos de interesse da população local. Assim também neste caso em que as avaliações mostraram que os projetos muitas vezes não coincidiram com as demandas reais²⁷. Rodrigo Berthet, do Massachusetts Institute of Technology (MIT), constatou na sua pesquisa que as empresas prestaram consultoria na elaboração dos projetos, fazendo valer os seus interesses particulares. Poucas empresas dividiram o mercado e levaram projetos pré-elaborados às comunidades. Uma conseqüência da influência de políticos e empresários na formulação dos projetos foi que, no final, nem o governo, nem as comunidades assumiram a propriedade e não deram continuação (Berthet, 1996: 28). Um efeito negativo foi, também, o dos critérios do programa, aos quais os grupos comunitários tiveram que se adequar, provocando uma verdadeira febre de criação de associações para executar projetos²⁸. Desta forma, aumentou o descrédito no associativismo, e o clientelismo é reproduzido dentro das comunidades (Jará, 1996, 40f. [1]). Além disso, os critérios para o financiamento dos projetos são incompatíveis com os princípios de organização comunitária. Com a introdução da contabilidade, a confiança mútua, ainda válida nas pequenas comunidades rurais, é substituída pela “*desconfiança institucionalizada de um mundo, onde um não conhece o outro, onde precisa do documento e da sua validade sem o reconhecimento da pessoa*” (Lühr, 1987: 122). Desta forma, aumenta a desconfiança em relação aos diretores das associações, enquanto estes reclamam da falta de participação dos membros (Fontinele, 1996: 16).

26 Como pôde ser observado nas reuniões dos CMDS, os conselheiros não sabem avaliar os projetos, sendo estes decididos seguindo o lema “eu votei em vocês, agora votem em mim”.

27 Por exemplo, foi dada prioridade à compra de tratores, sendo que os agricultores não precisam destes nas suas pequenas parcelas.

28 Na pesquisa de campo, foram relatados casos de associações criadas por prefeitos ou lideranças, das quais os associados nem sabiam que eram membros.

O Secretário de Planejamento do Estado, que coordenou o programa até 1997 e visitou muitos projetos pessoalmente, viu a importância do processo pedagógico, compreendendo o PSJ como um projeto de cidadania que estava proporcionando experiência para as pessoas, o que elas podiam conquistar com a sua união. Ele tentou evitar influências políticas informando à população através de programas de rádio, o que provocou conflitos com políticos tradicionais²⁹.

Ao contrário, experiências frustradas podem atrapalhar a organização comunitária a longo prazo. As interferências nas comunidades através de financiamentos requerem bastante sensibilidade. Por outro lado, existem inúmeras iniciativas comunitárias que não encontram financiamento para os seus projetos, porque não se adaptam aos programas pré-moldados, não conseguem vencer os obstáculos da burocracia ou encontram empecilhos políticos. Os critérios para a ajuda externa deveriam ser repensados, já que existem outras formas de financiamentos com bons resultados, como por exemplo, os fundos rotativos de bancos populares.

6. O desafio da gestão participativa para as prefeituras municipais

O número de candidatos a prefeito que se comprometeram com reformas administrativas e uma gestão participativa aumentou desde os anos 90, de eleição em eleição. Mas poucos conseguiram cumprir com a sua promessa, confrontados com a realidade da política municipal. Embora as condições sejam bastante favoráveis para as reformas, com a descentralização da administração pública e a autonomia dada pela nova Constituição de 1988 na formulação das suas políticas, existem limitações pela falta de recursos – especialmente para os pequenos municípios do Nordeste brasileiro – e pelas estruturas e relações tradicionais³⁰. Mesmo assim, alguns municípios no Ceará souberam aproveitar as novas oportunidades e avançaram na proposta, a exemplo de Icapuí ou Santana do Acaraú.

29 Entrevista (04/98).

30 Somente entre 1985 e 1995, foram fundados 32 novos municípios, com a legislação facilitando a emancipação (Tinoco, 1998: 73), muitas vezes por causa de conflitos políticos, sem que os novos municípios tivessem estrutura para sua independência. No universo dos 184 municípios do Estado, onde os CMDS foram implantados, somente 18 municípios têm mais de 50.000 habitantes.

A descentralização e a municipalização, e ainda a interiorização das indústrias como estratégia de desenvolvimento, apoiada pelo Governo do Ceará através de incentivos fiscais, promovem mudanças econômicas, sociais, culturais e ambientais nos municípios. Nesta situação, um novo modelo de desenvolvimento – local, integrado e sustentável – somente pode ser construído com a participação da comunidade local, favorecida pelo fato de que a força da cidadania se localiza no município, onde o cidadão nasce, vive e constrói a sua história (Javochevitch e Franco, 1997: 32).

O desenvolvimento local não depende somente de recursos financeiros. Fatores imateriais, como uma administração eficiente e eficaz, a transparência, a democracia, a educação ou a vida cultural e religiosa ganharam mais importância. A garantia dos direitos das crianças e adolescentes, a preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico ou a promoção de atividades culturais e esportivas contribuem para o bem estar social, aumentam a qualidade de vida e podem trazer, por consequência, investimentos públicos e privados. Para atingir estes objetivos, os prefeitos eleitos, que substituem, na maioria das vezes antigas oligarquias, enfrentam uma longa caminhada. A resistência – às vezes da própria família, como em Santana de Acaraú ou Icapuí – contra as inovações na administração requerem muita persistência. O sucesso das reformas depende da capacidade do prefeito de encontrar novos aliados e uma base política para poder mudar as estruturas tradicionais. Além disso, o prefeito precisa poder contar com pessoas qualificadas para ocupar os cargos na prefeitura, rompendo com o esquema do nepotismo, que levou ao amadorismo e deu à administração municipal uma característica familiar, facilitando o desvio de bens públicos (Sá Gadelha, 1996: 15). Outro passo para os municípios é a redução dos funcionários públicos, uma medida difícil, sendo a prefeitura, em muitos lugares, o maior empregador. Mas também se precisa investir na qualificação e na motivação dos funcionários públicos, valorizando os seus serviços prestados para a comunidade (Soares e Gondim, 1998: 69). A sua orientação baseada em novos princípios e valores éticos é uma preparação para a gestão participativa, em cujo contexto os cidadãos não devem ser mais tratados como pedintes, mas como pessoas com direitos.

O apoio dos vereadores é imprescindível para o êxito das reformas, podendo bloqueá-las bastante. Os representantes políticos usufruem o sistema clientelista e têm pouco interesse em acabar com os seus privilégios. Convencer os vereadores, por exemplo, de que a ambulância não deve ser usada para fins políticos, mostra-se difícil e provoca conflitos, não somente com os políticos, mas também com a sua clientela. Como o ex-prefeito de Icapuí, José Airton Cirilo, constata:

“(...) o rompimento com estes costumes, que estão enraizados profundamente, (...) é um processo longo, e muitas vezes traumático. São muitos fatores envolvidos. As relações de parentesco pesam muito nas cidades pequenas. A pobreza significa uma situação de emergência constante. O assistencialismo e o paternalismo são vistos como estado natural das relações com o poder público. E tudo isto se soma com a desconfiança frente ao PT” (Almeida, 1993: 40).

Os dois principais obstáculos para a mobilização da população são a apatia e o ceticismo – e este comportamento é “(...) resultado da sua histórica submissão a um tratamento paternalista de parte do poder público, e de viver anos a fio vendo os políticos prometerem uma coisa em época de campanha e fazerem outra quando já eleitos” (Instituto Equatorial, 1993: 41). Portanto a mudança destas relações requer muita sensibilidade e coerência dos governantes. Uma saída para os prefeitos encontra-se na aliança com aqueles que têm, ainda, esperança de um futuro melhor e na realização de ações que abrem novas perspectivas para o desenvolvimento local. Um passo importante é a garantia dos direitos básicos de cidadania como uma das condições para introduzir uma gestão participativa. A ruptura com as práticas do clientelismo acontece quando a vaga na escola ou o acesso aos medicamentos não depende mais do favor de algum vereador, mas são garantidos para todas as pessoas (Cirilo, 1996: 79).

Outra questão é que a participação torna-se mais difícil, quando a população local é desorganizada e pouco informada. A desigualdade de renda e de formação, resultando em estruturas assimétricas de

poder, levam também a conflitos em grupos microsociais (Heimpel, 1996: 16) e dificultam a definição de prioridades para as comunidades. Os atores políticos muitas vezes usam estes conflitos nas comunidades para os seus interesses. Mas, como observa o psicólogo Cezar Wagner Góis,

“(...) para que ocorra a atividade comunitária, não é necessário que exista a comunidade (enquanto um lugar que apresenta um certo nível de participação e ação comum). Basta existir no lugar um grupo de pessoas que atuem desse modo” (1994: 87).

Neste sentido, em muitos lugares se constituíram grupos locais que contribuem para a organização das comunidades e que merecem ser apoiadas.³¹ E estas iniciativas são também importantes, porque, sem elas, a descentralização corre perigo de reforçar a oligarquia local, oferecendo novos meios e métodos para manter os seus privilégios, como alguns autores advertem (Oliveira, 1996: 9). Enfim, os governos locais de boa vontade mostram-se bastante criativos na busca de novas formas para incentivar a participação. A realização de seminários de planejamento, a construção de centros comunitários e o orçamento participativo são instrumentos, para descentralizar o processo decisório e promover a participação na formulação das políticas municipais. É decisivo, neste processo, que as comunidades consigam colocar em prática princípios da democracia e encontrem lideranças autênticas que atuem no interesse de todos, para não correr o risco de reproduzir as relações políticas e cair nos mesmos vícios.

Para canalizar o processo de participação, a prefeitura de Icapuí instalou já em 1988 o conselho de planejamento comunitário e, em Santana do Acaraú, foi fundado o “Conselhão”, diferente dos CMDs, que ficaram sem poder decisório, estes conselhos foram integrados à administração municipal.

31 Conhecidos pelo seu elevado nível de organização são, por exemplo, Redonda (Icapuí), Prainha do Canto Verde (Beberibe) ou Tatajuba (Camocim).

Especialmente o orçamento participativo é um instrumento para democratizar e descentralizar o processo de planejamento. Para tanto, a nova Constituição abriu possibilidades com a Lei Orçamentária Anual (LOA), que prevê a decisão parlamentar sobre projetos e objetivos, com a participação social através da representação parlamentar ou de mecanismos constitucionais da participação direta (Lopes, 1996: 4). O processo é demorado e trabalhoso, mas as comunidades que podem colocar as suas prioridades e entender melhor como os recursos públicos são aplicados, ganham novas perspectivas. Isto é uma mudança significativa para o desenvolvimento local, que é muitas vezes definido pela disposição de recursos que vêm de fora, levando os governos locais a improvisar e executar projetos sem demanda. Ao contrário, a procura de financiamentos a partir das prioridades locais leva a uma definição mais sustentável do desenvolvimento.

Neste sentido, alguns dos municípios já podem contar com pequenas e grandes conquistas. A municipalização da educação e da saúde está dando a oportunidade de adaptar os serviços públicos à realidade local, com a formulação de projetos pedagógicos e a introdução de estruturas horizontais no sistema de saúde – desde os postos de saúde comunitários até os hospitais regionais (Almeida, 1996). Nos serviços, estão mudando as atitudes assistencialistas e paternalistas. A qualidade de vida nos municípios melhora com a ampliação do abastecimento de água e energia, além do saneamento básico. Os investimentos na cultura local – com a restauração do patrimônio histórico ou a construção de centros culturais, bibliotecas e museus – valorizam a cultura popular, até então desqualificada como folclore (Pontual, 1994: 64). Certamente os desafios ainda são enormes, mas os governos locais, que saíram na frente, mostraram que é possível encontrar soluções criativas, mesmo com um orçamento reduzido.

7. Conclusões

A transformação de um sistema clientelista e paternalista depende da mudança de valores, atitudes e relações sociais para efetivar a participação no processo democrático da tomada de decisões. O Governo Tasso Jereissati pronunciou a necessidade da par-

ticipação da sociedade no sentido de garantir a eficiência do governo, mas não abriu para um debate sobre o modelo de desenvolvimento, as estratégias e ações para as quais a sociedade deveria contribuir. Desta forma a participação proposta tornou-se demagógica, e serviu mais como veículo para legitimar e viabilizar a política governamental³².

O Governo avançou com o modelo de gestão participativa, sendo este uma proposta para a democratização e a descentralização da tomada de decisões, mas na prática, a distribuição do poder para as comunidades levaria ao confronto inevitável com os políticos locais, que formam a base política do Governo Jereissati. Assim, apareceram várias contradições nesse processo entre o projeto de modernização do Estado – necessariamente no âmbito de um sistema democrático – e as estratégias para manter o poder centralizador. Defende-se a idéia de que o desenvolvimento se tornará sustentável, somente melhorando as condições para o crescimento econômico e aumentando a eficiência da administração pública – sem mexer nas estruturas políticas e sociais.

Com sua visão empresarial, o Governo Tasso Jereissati não soube desenvolver estruturas para incluir os mecanismos participativos na sua administração. Preferiu apostar nas respostas imediatas, atraindo investimentos de fora, que determinam o desenvolvimento do Estado a longo prazo, deixando as dívidas dos programas estruturantes para os sucessores.

Futuramente, a descentralização das políticas públicas e a participação ativa devem ser promovidas não somente com a reforma das estruturas e dos processos administrativos, mas dentro de uma outra visão de desenvolvimento, na base de uma relação aberta e verdadeira entre os representantes do governo e da sociedade civil. Precisa-se confiar mais nas capacidades das pessoas de se organizar e na sua criatividade de adaptar-se às novas condições, sem serem forçadas, dando o apoio necessário para as iniciativas. O desenvolvimento deve ser visto como um processo de aprendizagem, que é conduzido por

32 Outro exemplo para o abuso da participação foi o envolvimento da população de Jaguaribara, cidade extinta com a construção da barragem do Castanhão, sendo esta deslocada para um outro lugar. O processo participativo inviabilizou a resistência contra o projeto, mas foi um passo à frente em relação ao antigo procedimento do despacho da população atingida por barragens.

princípios como a autonomia e a integração dos atores, a informação e a comunicação, a coordenação e a cooperação e – não por último – pela tolerância. O que importa não é a garantia do acesso ao poder, mas a transformação do poder em responsabilidade (Dustar, 1996).

Neste sentido, a qualidade da participação cidadã deve ser medida:

- pela **transparência** das ações governamentais através da informação, transferindo o controle social sobre a sua execução para a população atingida;

- pelo **diálogo** e pela abertura do sistema governamental para propostas da sociedade e a implementação de canais diretos para a comunicação e

- pela **motivação** das pessoas para participarem ativamente na formulação das políticas públicas.

Novos comportamentos não podem ser introduzidos através de leis, mas têm que ser interiorizados pelas pessoas. A aspiração para uma convivência harmônica – com as outras pessoas e com a natureza – inicia na infância e por isso é importante pensar na educação da próxima geração. No final não importa apenas quantos recursos naturais vamos deixar, mas também quais valores e quais rumos estão sendo traçados.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. *Sustentabilidade, Discursos e Disputas*. Documento do Seminário “Sustentabilidade: Perspectivas Não -Governamentais” Rio de Janeiro: IBASE/WEED, 1995.

ALMEIDA, Marco Antonio de. *Estudos de gestão: Icapuí e Janduí*. São Paulo, Pólis, n° 11, 1993.

ALMEIDA, Vera Lúcia de. *Saúde e Cidadania – A Experiência de Icapuí*. Fortaleza: Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, mimeo 1996. Diss. de Mestrado, mimeo.

BARBER, Benjamin. *Starke Demokratie* (Democracia forte). Hamburg: Rotbuch Verlag, 1994.

- BERTHET, Rodrigo Serrano. Who knows what's best for the poor? Demand-driven policies and rural poverty in Northeast Brazil Master. In: *City Planning*. Massachusetts Institute of Technology, May, 1996.
- BRAGA, Elza Maria Franco, LIMA, Maira Cláudia N. de, BARREIRA, Maria Socorro Chagas. Faces e disfarces do modelo de desenvolvimento sustentável. In: SOARES, José Arlindo. *O orçamento do município no Nordeste brasileiro*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- CIRILO, José Airton. O Município de Icapuí. In: DRESEN, Bernd (org.). *Ação local e desenvolvimento sustentável*. Fundação Konrad Adenauer, Debates n° 11, 1996, p. 55-60.
- CORDEIRO, Celeste. *Conselhos no Ceará*. Fortaleza: Edições Iplance, 1998.
- FARIAS, Josias Neto, FERREIRA, Maria das Graças Siqueira. *A inserção do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável/Comissão Comunitária São José no Modelo de Gestão Participativa*. Fortaleza, 1996. (Trabalho realizado no âmbito da Escola de Formação de Governantes).
- FONTINELE TAHIM, Elda, DAMASCENO, Marelén Nunes, HEIMPEL; Christian: *Perfil de onze comunidades pesqueiras no Litoral Oeste do Estado do Ceará*. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, Secretaria do Planejamento e Coordenação, Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária, Cooperação Técnica Brasil-Alemanha, Projeto Prorenda Rural, Fortaleza – Ceará, Dezembro de 1996.
- FREIRE, Paulo. *Pädagogik der Unterdrückten*. Bildung als Praxis der Freiheit. (pedagogia dos oprimidos) Hamburg: Reinbek, 1998. Fundação Instituto de Planejamento do Ceará – IPLANCE. *Anuário estatístico do Ceará*. Fortaleza, 1994.
- GOIS, Cezar Wagner de Lima. *Noções de psicologia comunitária*. 2. ed. Fortaleza: Editora Viver, 1994.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Plano do Governo do Desenvolvimento Sustentável*. Fortaleza, 1995.
- _____. *Consolidando o Novo Ceará – Plano de Desenvolvimento Sustentável 1999 – 2002*. Fortaleza, 2000.
- HAUFF, Volker (org.). *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-*

Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Nosso futuro comum. O relatório BRUNDTLAND da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento). Greven: Eggenkamp Verlag, 1987.

INSTITUTO EQUATORIAL de Cultura Contemporânea. *Governar para as peculiaridades – Administrações Municipais do Interior do Ceará. Trilhando o Êxito*. Fortaleza: UNICEF, 1993.

INSTITUTO PARTICIPAÇÃO. Documentos internos de avaliação, 1998.

JARA, Carlos Júlio (1). Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais em: Fundação Konrad Adenauer: *Ação Local e Desenvolvimento Sustentável*, Debates nº11, 1996, p. 9-40.

JARA, Carlos Júlio (2). O planejamento do desenvolvimento sustentável, Recife, convênio IICA-PRORURAL. Fortaleza: maio 1996. (Trabalho apresentado no Seminário Ação Local e Desenvolvimento Sustentável, realizado em Fortaleza, em junho de 1996).

LOPES, João Roberto. Orçamento participativo. In: *Jornal da ABONG: Veröffentlichung der brasilianischen Vereinigung der NRO*, São Paulo, 1996, 4.

LÜHR, Volker. Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe? (Combate da pobreza com ajuda para a auto-ajuda?) In: SCHWEFEL, Detlef (org): Mainz: Womos; 1987. p. 11-144.

OLIVEIRA, Aécio de, LEMENHE, Maria Auxiliadora, ARAÚJO, Maria Neyára, PEREIRA BARRETO, Sônia. *Experiência de participação popular*. Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável e conselho Municipal de Administração. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1998.

PAIVA, Flavio, MONTEIRO, João de Paula. *Os cinco elementos, a essência da gestão compartilhada no pacto de cooperação do Ceará*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

PONTES GONDIM, Linda Maria de. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas – Os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994)*. Iljuí: Ed. UNIUI, 1998.

PRATA Crisóstomo, Flávio. CMDS. In: *Parceria, órgão do sistema da gestão participativa do Governo do Ceará*, ANO I, nº 1, abril 1996.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna* (Making democracy work: civic traditions in modern Italy) (com LEONARDI, Roberto Leonardi e NANETTI, Raffaella Y.). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SAMPAIO, Inês Silvia Vitorino. *Participação, Autonomia e Representação: Os dilemas da ação da esquerda no movimento de bairros em Fortaleza*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1987. Monografia.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL (SDR). *Avaliação do Projeto São José*, Documento interno, 1998.

SOARES, José Arlindo, GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, Silvio Caccia-Bava (org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 61-96.

TEIXEIRA, Francisco José. *Descentralização da gestão das políticas públicas na cidade de Icapuí 1997-2000*. Fortaleza, 1997. Monografia da Escola de Governantes.

WORLDBANK. Brazil - Poverty Reduction, Growth, and Fiscal Stability in the State of Ceará Document of the World Bank. Report n° 19217-BR, Volume 1: Policy Report, 1999.

Manual de participação cidadã

Benno Trütken

1. Participação cidadã e comunicação

Nas páginas a seguir, serão apresentados trechos do trabalho intitulado “*Participação Cidadã Urban_GrazWest – Um Manual*”*. No referido estudo, são abordados os diferentes níveis da comunicação, estabelecendo-se como foco central a participação cidadã baseada em métodos informais. Para informações sobre outros métodos e técnicas, recomenda-se a obra fundamental de Bischof / Selle / Sinning¹, que serviu de base teórica para os conteúdos metodológicos apresentados no presente trabalho.

1.1 Do levantamento de opiniões ao planejamento dialógico

O processo de comunicação abrange diferentes momentos, que vão desde o levantamento de interesses e opiniões (através de questionários, por exemplo), passando pela transmissão de informações e pela formação de opinião, até chegar aos processos de participação e cooperação. Além destes, outras duas componentes merecem destaque: o trabalho de relações públicas (através de anúncios, de *infotainment* etc.), com sua função catalisadora de informações, e o serviço de ori-

* **Nota do tradutor:** título original: *Bürgerbeteiligung Urban_GrazWest – Ein Leitfaden*

1 Arianne Bischoff / Klaus Selle / Heidi Sinning: *Informieren, Beteiligen, Kooperieren – Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken* [Informar, Participar, Cooperar – Comunicação em Processos de Planejamento. Um Panorama de Formas, Processos, Métodos e Técnicas], Dortmund: 1995.

entação, encarregado de esclarecer especificamente determinadas informações destinadas a interesses diferenciados. Este vasto leque de atividades conta com a especial atenção de peritos e especialistas de cada área. No estudo supracitado, procedeu-se a uma divisão entre comunicação de planejamento e planejamento dialógico, em que foram contemplados dez diferentes níveis. Aqui serão apresentados apenas os níveis de seis a dez, ou seja, aqueles referentes ao planejamento dialógico.

1.2. Novos resultados através de novos modelos de comunicação

Para cada um dos níveis, serão dados exemplos de alguns métodos, seguidos de uma breve explicação. Além disso, vale observar que o bom mediador sempre guarda em sua “caixa de ferramentas” muitos instrumentos que poderão vir a ser de grande serventia.

Via de regra, estes métodos apresentam um ponto comum, ou seja, rompem com modelos de comunicação e de conflito já existentes, mediante os seguintes fatores:

- apoio a mudanças de perspectiva,
- exploração de potenciais criativos,
- desenvolvimento conjunto de perspectivas,
- (formação de uma identidade grupal).

1.3. Efeitos da participação

Graças aos processos comunicativos de participação cidadã, obtêm-se resultados:

- que, no nível temático, são enriquecidos através dos conhecimentos dos indivíduos envolvidos / usufrutuários / conhecedores da realidade local;
- que, no nível de aceitação, com base em um processo transparente, apontam para melhores condições preliminares;
- que, no nível de execução, graças a um maior grau de identificação por parte dos indivíduos, logram contar com um maior número de apoiadores.

Ressalte-se ainda que processos comunicativos e participação cidadã realizados com seriedade acarretam efeitos secundários, tais como:

- formação política,
- eliminação de preconceitos (no contato interpessoal),
- redução de agressividade mediante atividades fomentadoras do intelecto.

2. Condicionantes da comunicação

Antes de se dar início a um processo de comunicação, faz-se necessário esclarecer algumas condicionantes:

1. Com quem quero me comunicar?
2. Qual deverá ser a meta da comunicação?
3. Qual o grau de abertura do processo de comunicação (condições básicas)?
4. Quais são os recursos disponíveis?
5. Qual é o prazo disponível?
6. Quais são os métodos adequados para o processo de comunicação?

Cada uma destas perguntas pode ser acrescida de muitas outras indagações. Todavia, somente se poderá dizer qual o método correto a ser utilizado, após terem sido esclarecidas as perguntas anteriores. Se já se dispuser de experiência suficiente nos campos de comunicação e de participação cidadã, a matriz apresentada neste trabalho (v. Avaliação Política) poderá ser útil na busca de respostas às perguntas supramencionadas.

2.1. Parceiros da comunicação

Caso os sujeitos envolvidos sejam conhecidos, será possível averiguar se todos precisam ser incluídos no processo, ou se bastaria estabelecer a comunicação apenas com pessoas-chave ou com uma amostragem do grupo. Para tanto, deve-se dar especial atenção sobretudo às características sociais dos sujeitos envolvidos, bem como às suas possibilidades de articulação, que normalmente estão ligadas a tais características.

Perguntas complementares

Sujeitos envolvidos:

- Quem é afetado pelo planejamento (número de indivíduos e características sociais)?
- Os indivíduos afetados pelo planejamento já são auto-organizados?
- O grupo dispõe de pessoas-chave (multiplicadores, líderes de opinião, agentes sociais)?
- É necessário uma participação de todos no processo?

Grau das informações:

- Os indivíduos envolvidos já têm consciência de seu envolvimento?
- Precisam receber mais informações sobre seu envolvimento?
- Qual o grau das informações dos indivíduos envolvidos?
- Qual é o momento certo para mais informações?
- Que informações podem ser disponibilizadas ou precisam ser abordadas com discrição?

Interesses:

- Que interesses possuem os indivíduos envolvidos?
- Que interesse poderia motivá-los a cooperar (estariam dispostos a fazê-lo)?
- Os indivíduos envolvidos já manifestaram expectativas quanto à participação?

Agentes deliberadores:

- Em que momentos a política pode ou precisa ser incluída?
- Em que momentos lideranças administrativas podem ou precisam ser incluídas?
- Que outros agentes deliberadores deveriam ser incluídos?

2.2. Objetivos da comunicação

Todo processo de comunicação deverá estar voltado para um objetivo. O primeiro nível da comunicação consiste em realizar um levantamento das posições e dos interesses do parceiro de comunicação, visando a utilizar tais conhecimentos para suas próprias refle-

xões. Informar seu parceiro de comunicação sobre um planejamento atual também pode ser um outro objetivo da comunicação, notadamente visando a:

- a) ajudá-lo a formar sua própria opinião ou
- b) convencê-lo de seu próprio ponto de vista.

Se não ocorrer por motivos meramente publicitários, a informação deixa de ter “mão única”, para mais uma vez remeter ao levantamento dos interesses do parceiro de comunicação, levando, desta forma, ao diálogo. Se a comunicação passar para o nível do planejamento dialógico, é normal que sejam utilizados métodos informais de participação cidadã. Ela alcançará sua intensidade máxima, tão logo se instale um planejamento cooperativo, em que os parceiros de comunicação participem não apenas do planejamento, mas também de sua execução.

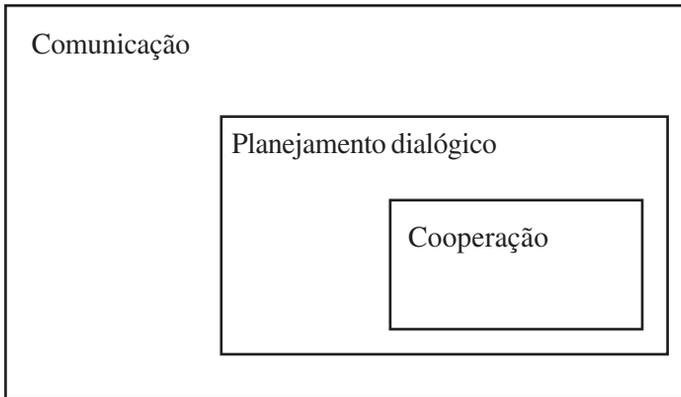


Gráfico 1: Von der Kommunikation zur Kooperation [Da comunicação para a cooperação] (Trütken 2002, com base em Selle)

Perguntas complementares:

- Quero averiguar / informar / ativar / discutir opiniões? Desenvolver idéias? Avaliar / planejar alternativas dialogicamente? Planejá-las e executá-las coletivamente?
- Quero melhorar as oportunidades de determinados grupos (p.ex. crianças, mulheres, migrantes) na comunicação ou incluí-los de uma melhor forma na comunicação?
- Quero primeiramente esforçar-me por um nível ou completar todo o processo de comunicação?
- Existem grupos com conhecimentos (cotidianos) de especial importância para o processo de planejamento?
- De que informações já se dispõe com base em processos comunicativos anteriores?
- Em que pontos se pode assegurar com firmeza a realização dos objetivos?
- A comunicação pode ser realizada à revelia de disputas político-partidárias?
- Em que áreas os próprios envolvidos podem contribuir para a realização dos objetivos?

2.3. Grau de abertura da comunicação

No planejamento dialógico, deve-se definir claramente aquilo que está à disposição e aquilo que existe como premissa incontestável. Se isto não for esclarecido, surgirão *deficits*, seja porque se fará mau uso do tempo disponível para a comunicação, seja porque serão frustradas as expectativas dos parceiros de comunicação (um dos parceiros obtém resultados excessivos, enquanto o outro acha que seu trabalho não foi devidamente considerado). Em geral, quanto mais cedo começar a ser aplicado ao processo, mais aberto será o processo de comunicação. É normal que, no início do processo, os sujeitos envolvidos demonstrem pouco interesse pela comunicação. Porém, à medida que se vai concretizando o processo, o interesse deles tende a aumentar. Infelizmente, um maior grau de concretização do planejamento também significa custos mais elevados com o desenvolvimento de novas alternativas de planejamento. Por este motivo, não raro,

só se admitem correções de pequena monta, o que nos leva a recomendar que se inicie o processo o mais cedo possível. É verdade que, no princípio, isto pode gerar aumentos nos gastos com a comunicação, mas evita, em contrapartida, grandes despesas com mudanças ou correções futuras.

Paradoxo da informação

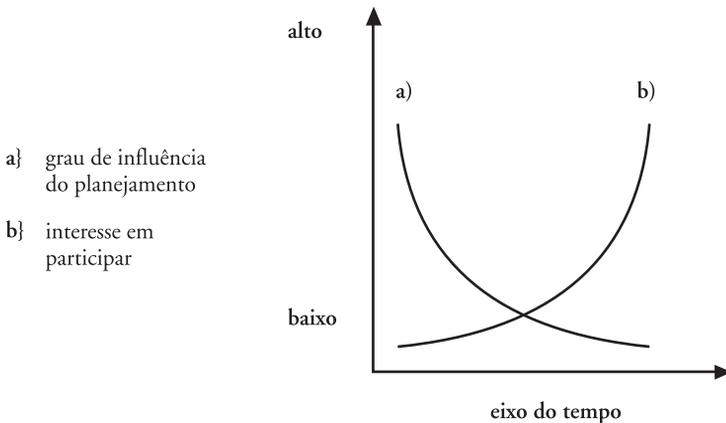


Gráfico 2: Trütken (1988 com base em Reinert)

Perguntas complementares:

- A comunicação está aberta a todos os resultados?
- Até que ponto o planejamento já progrediu?
- Que situações de conflito já aconteceram?
- Que elementos não se encontram à disposição?
- Que condicionantes básicas precisam ser conhecidas?
- Para que tipo de resultados existe competência deliberatória própria?

2.4. Recursos da comunicação

Quando se fala de recursos da comunicação, não se têm em mente apenas os meios de comunicação disponíveis (imprensa, exposições, audiências públicas, processos participativos, etc.), mas também os recursos financeiros. Neste sentido, tanto as verbas destinadas ao processo de comunicação propriamente dito quanto os recursos financeiros destinados à execução ulterior do planejamento são de grande relevância. Se o processo comunicativo apontar para expectativas não realizáveis no momento dado, ou seja, para resultados não financiáveis no momento em questão, isto acabará gerando frustrações e estimativas erradas relativamente ao grau de abertura dos resultados.

Perguntas complementares:

- Que recursos financeiros se encontram disponíveis para a comunicação?
- Que recursos financeiros se encontram disponíveis para a execução?
- Que meios de comunicação se encontram disponíveis para a comunicação?
- Que peritos (internos e/ou externos) se encontram disponíveis para prestar informações?
- Que peritos em comunicação se encontram disponíveis?
- Que dependências físicas se encontram disponíveis para eventuais processos participativos?
- Que infra-estrutura se encontra disponível para eventuais processos participativos?

2.5. Prazo de duração da comunicação

Numa época marcada por rápidas transformações, a maioria das decisões e dos planejamentos é realizada sob pressão de tempo. Dentre as causas deste problema, podemos apontar as despesas decorrentes do processo (p.ex. custos de financiamento), bem como a perda de lucros e o acelerado ritmo dos ciclos de produção. Para fazer frente a este entrave, podemos citar complexos processos de

planejamento dotados de um grande potencial de conflito e marcados por embates sociais e jurídicos. Diante desta problemática, atualmente se chega até a decretar leis, visando a uma agilização dos processos de planejamento. Será que ainda sobra algum tempo para processos comunicativos adicionais? Às vezes, devido a uma fraca participação dos usufrutuários ou dos indivíduos diretamente envolvidos com o planejamento, ocorrem falhas de planejamento. Isto significa que os recursos financeiros e o tempo consagrados a eventuais correções e/ou processos judiciais normalmente não são proporcionais ao tempo realmente necessário ao processo de comunicação.

Perguntas complementares:

- Qual é o total de tempo disponível para o planejamento?
- Em que momentos deverá ocorrer participação?
- Que etapas do planejamento ou da comunicação poderão transcorrer paralelamente ou poderão ser reunidas em uma única etapa?
 - Em que horizontes de tempo os diferentes indivíduos envolvidos fazem seu planejamento?
 - Quanto tempo transcorre desde o processo comunicativo até à execução do planejamento?
 - Quanto tempo os diferentes indivíduos envolvidos podem ou querem empregar no processo comunicativo?
 - Até que ponto o planejamento está aberto a falhas ou é capaz de realizar correções?

2.6. Métodos de comunicação

Assim que as condições básicas tiverem sido esclarecidas, poderá ser tomada uma decisão no tocante aos processos, aos métodos e às técnicas a serem aplicadas. Dependendo do estágio em que se encontrarem os planejamentos, o processo de comunicação poderá ser iniciado em diferentes níveis, para em seguida passar por várias etapas. Todavia, antes de o processo de comunicação ser iniciado, as questões supramencionadas já deverão estar mais ou menos esclarecidas.

Perguntas complementares:

- Com que métodos comunicativos já se obtiveram experiências positivas ou negativas?
- Como foi o empenho participativo dos indivíduos em processos já realizados?
- Quais foram os principais motivos para participar ou não participar (caso sejam conhecidos) nos processos?
- É necessário ou oportuno um acompanhamento do processo comunicativo por um agente externo?
- Que itens são mais apropriados para discussões individuais ou grupais?
- Já está em andamento algum processo comunicativo sobre fatos semelhantes?
- Podem ou deveriam acontecer interligações a outros processos comunicativos?

2.7. Estimativa de custos e de benefícios

Antes da escolha definitiva do método a ser adotado, recomenda-se um estudo comparativo dos eventuais custos advindos do método, relativamente aos custos oriundos do planejamento e do projeto, bem como aos riscos representados por falhas de planejamento. Estas poderão ocorrer, por exemplo, caso não sejam levados em consideração os interesses dos usufrutuários. No tocante a este objetivo, deve-se primeiramente considerar a aplicação dos recursos, para se obterem dados sobre os prováveis gastos e também para se averiguar se os meios de comunicação disponíveis (v. pergunta 4) são suficientes para o processo escolhido, ou se deverá ser efetuada alguma realocação (v. gráfico abaixo).

Aplicação dos recursos financeiros	Participação de recursos humanos próprios	
	baixa	elevada
Baixa	favorável	sobrecarga de recursos humanos
Elevada	sobrecarga financeira	elevada sobrecarga

Gráfico 3

Contudo, a sobrecarga sozinha não é decisiva. Precisa ser considerada em relação ao processo como um todo e em relação aos benefícios que se espera obter ou que forem evitados (v. gráfico abaixo).

Quota-parte dos custos do projeto	Eventuais custos devido a falhas planejamento	
	baixa	elevada
Baixa	úteis	necessários
Elevada	minimizar	averiguar

Gráfico 4

Não apenas os custos e os benefícios são decisivos para a aplicação do método, mas também a avaliação política.

Processo de Participação Cidadã

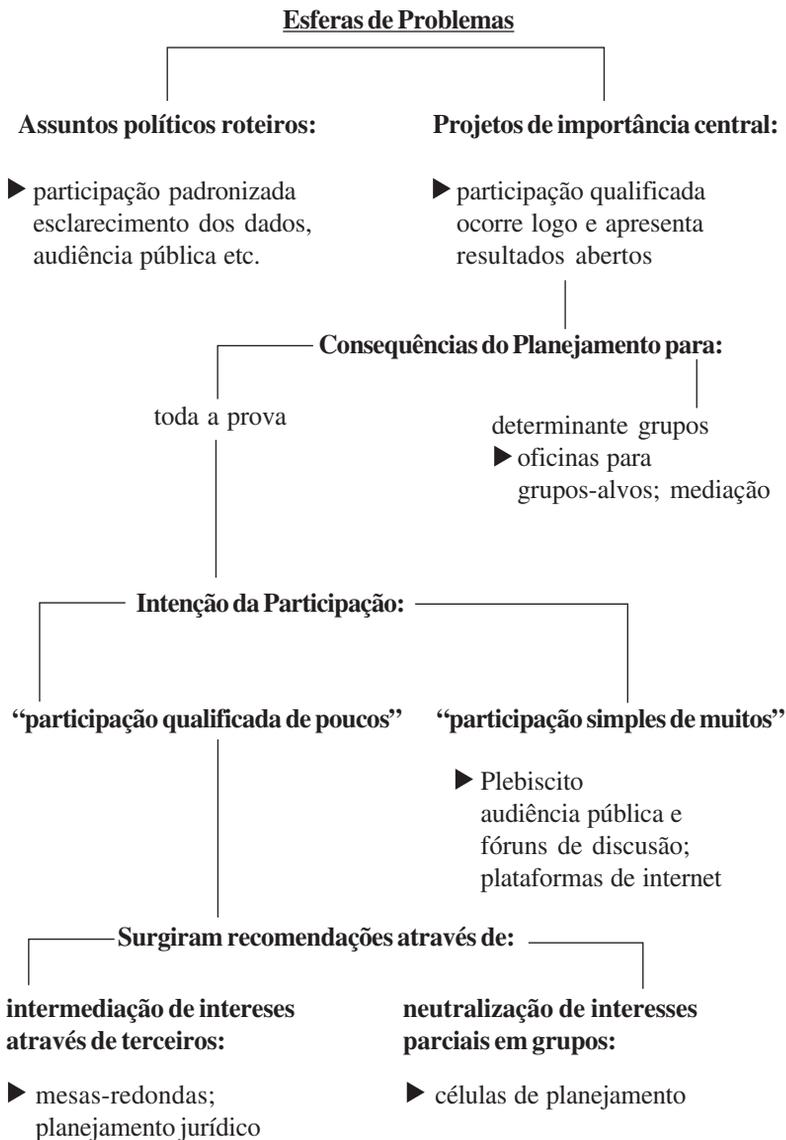


Gráfico 5: Trütken 1998

2.8. Avaliação política

Ao se proceder à avaliação política, primeiramente se faz necessário esclarecer o nível do problema. Caso se trate de um assunto político rotineiro, normalmente se efetua uma participação padronizada, na qual se empregam diferentes processos de comunicação e quase não se recorre a métodos informais de participação cidadã. Em se tratando de projetos de importância central, deve-se retornar à questão inicial (v. parceiros de comunicação), que trata dos indivíduos afetados pelo planejamento. Complementada pelas questões envolvendo a intenção da participação e o tipo de resultados obtidos, surge uma árvore de avaliação, através da qual eventuais questionamentos podem ser relacionados a um processo qualificado de participação. Obtém-se uma complementação da base deliberatória através da classificação dos diferentes métodos em uma matriz, na qual surgem, em primeiro plano, as questões acerca dos parceiros e dos objetivos da comunicação.

parceiros objetivo	grande número quantitativo	representantes qualitativo	especific. individuais
1 = levantamento das opiniões	enquetes padronizadas	enquete semipadronizada	entrevistas arrativas
2 = indagar e ativar	XXX	enquetes ativadoras	
3 = informar	<i>impresos, cartazes, trabalho mediático, exposições</i>	série de palestras	
4 = informação + <i>feed-back</i>	esclarecimento dos dados audiência pública	palestra seguida de discussão	seminários para grupos-alvos
5 = informação com diálogo	plataforma de Internet	excursão / visita específica	
passagem automática da comunicação de planejamento para a comunicação dialógica			
6 = indivíduos afetados pelo problema desenvolvem idéias	(concursos com prêmios) <i>planning for real</i>	oficina do futuro conferência do futuro	
7 = indivíduos afetados pelo problema e peritos desenvolvem idéias	oficina de perspectivas		oficina de planejamento
8 = avaliação de alternativas	entrevista dos cidadãos consultas á Internet plebiscito	célula de planejamento	método Delphi
9 = desenvolver e avaliar idéias		<i>círculo de planejamento mesa-redonda (fórum)</i> planejamento jurídico	
10 = planejamento e execução cooperativas	(<i>open space</i>)	mediação oficina cooperativa	<i>public-private partnership</i> parcerias locais

Gráfico 6

Os cinco primeiros níveis da matriz acima mostram métodos de comunicação que, com diferentes quotas-partes, já são elementos integrantes da participação cidadã formal. Todavia, através desta metodologia, raramente chega a ocorrer um verdadeiro diálogo. Normalmente, o diálogo só terá início a partir dos próximos cinco níveis, através dos métodos de participação (informal).

Na prática, entre os diferentes níveis e processos, não há uma delimitação tão forte quanto sugere a matriz. Desta maneira, a participação (informal) sempre deverá ser complementada através da comunicação clássica. Por outro lado, problemas de ordem prática podem exigir a aplicação pragmática de uma combinação de métodos.

3. Métodos de comunicação

3.1. Levantamento de opiniões

Mediante enquetes padronizadas e semipadronizadas e entrevistas narrativas, pode-se fazer um levantamento das opiniões e dos interesses da população ou de um determinado grupo-alvo. A qualidade dos resultados depende muito da qualidade das perguntas e do roteiro de entrevistas.

3.2. Indagar e ativar

Através de um trabalho perscrutador, a indagação ativadora tenta motivar os cidadãos a se engajarem. São consultadas pessoas-chave que deverão motivar outros cidadãos. Seus anseios e suas necessidades são detectados, ao passo que se fomenta o engajamento próprio de cada indivíduo através de perguntas específicas.

3.3. Informar

Por meio do trabalho mediático clássico, pode-se alcançar uma extensa massa da população. Séries de palestras podem complementar

este trabalho e expandi-lo qualitativamente. Contudo, em virtude do círculo de participantes, em geral, as palestras acabam sendo seletivas.

3.4. Informação com *feed-back*

Normalmente, a participação cidadã formal consiste numa informação com *feed-back*. Por meio de exposições e debates, pode-se prestar informações aos cidadãos e ouvir suas propostas e críticas. Raramente ocorre um verdadeiro diálogo.

3.5. Informação com diálogo

Se, através de uma discussão de alternativas, visitas ou eventos específicos, for intensificada a participação clássica para diferentes grupos-alvos, o *feed-back* acaba gerando um diálogo. Este diálogo também pode ocorrer via Internet ou ser complementado através de consultas de informações ou de uma plataforma de discussão via Internet.

4. Métodos de Participação

4.1. Planejamento jurídico

No planejamento jurídico, grupos menos favorecidos são representados por advogados da justiça cidadã, que se encarregam de incluir os interesses destes grupos nos processos de planejamento. Isto acontece de comum acordo com os interessados. Isto também vale para questões que envolvem interesses complexos (p.ex. gerações futuras, tutores de crianças), ou seja, também nestes casos se pode lançar mão de procuradores, que representarão seus mandatários em grêmios deliberatórios.

Custos: relativamente altos; levantamento dos interesses, escritório localizado em área urbana, pessoal disponível para tarefas externas;

Observações: pode ser utilizado como acompanhamento permanente de projetos de longo prazo; participação mediadora; na Alemanha, Hannover é considerada a cidade do planejamento jurídico

(funções parciais podem ser assumidas por escritórios distribuídos pelos bairros).

4.2. Entrevistas dos cidadãos / Consultas à Internet / Plebiscito

Para a avaliação de diferentes alternativas, faz-se necessário um número de diferentes informações que só podem ser transmitidas a uma grande quantidade de pessoas às custas de elevadas despesas. Eis, portanto, um fator que restringe tanto esta área temática em geral quanto a frequência da aplicação de entrevistas / consultas / plebiscitos.

Custos: relativamente altos; deve-se facilitar o acesso a todas as informações necessárias e despertar o interesse dos indivíduos no tocante a informações e à participação;

Observações: métodos adequados para questionamentos centrais com alternativas de solução limitadas.

4.3. Método Delphi

Uma base de planejamento passa por diversas sessões de comentários feitos por pessoas-chave especialmente escolhidas (peritos, multiplicadores). Desta forma, poderá ocorrer uma dessas alternativas: a) será alcançado um consenso coletivo ou b) será tomada uma decisão conclusiva por meio de um grêmio competente / ocorrerá mais um processo participativo.

Custos: relativamente baixos; seleção das pessoas-chave, avaliação dos comentários;

Observações: método especialmente adequado para tarefas que envolvam muitos conhecimentos técnicos e grande rigor no tocante às formulações.

4.4. Oficina Cooperativa

Nesta oficina, a maior variedade possível de agentes envolvidos no **planejamento e na execução** deverá elaborar uma solução conjunta, no intuito de evitar prejuízos causados por incompatibilidades entre diferentes participantes durante as fases de inclusão e de votação.

Nesta oficina, os participantes vêem-se mais vinculados a resultados palpáveis do que na oficina de planejamento.

Custos: relativamente baixos; coordenação da agenda, infra-estrutura;

Observações: só se pode trabalhar com um reduzido número de participantes; método limitado aos “agentes”; pode “personalizar os detentores de causas públicas”.

4.5. Mediação

Em princípio, a mediação é um processo de solução de conflitos. Opera de maneira semelhante à mesa-redonda, mas sempre contando com um mediador externo. Os representantes de interesses envolvidos nesta atividade devem ser muito bem definidos. Além disso, é necessário que estejam dispostos a trocar idéias e a aceitar o mediador. Não cabe a este proferir sentenças nem produzir nenhum tipo de acordo. Sua tarefa simplesmente consiste em criar condições para um processo de esclarecimento, que deverá possibilitar um “empate” para todas as partes envolvidas, ou seja, ninguém deverá sair perdendo. Mas isto só poderá realmente ter êxito, se todas as partes envolvidas contarem com os mesmos direitos.

Custos: relativamente baixos; mediação externa com intenso processo preparatório, agendas de mediação coletivas; compilação dos resultados;

Observações: todos os participantes deverão aceitar os processos e o mediador; se os participantes forem dotados de competências executórias, a mediação também poderá servir ao planejamento cooperativo obrigatório.

4.6. Open Space

Na maioria das vezes, a melhor parte das conferências são as conversas informais durante os intervalos. Esta experiência foi institucionalizada por Harrison Owen no processo denominado *open space*. De 10 a 10.000 pessoas organizam um processo aberto. Estabelece-se o tema principal do processo, e os participantes citam te-

mas colhidos nos grupos de trabalho, que se reúnem em horários negociados livremente. De acordo com a “lei dos pés”, os participantes têm toda a liberdade para trocar de grupos. Desta forma, o evento transcorre sobretudo com base na auto-organização. Assumindo suas próprias responsabilidades, cada grupo trata imediatamente de protocolar os resultados e pô-los em prática.

Custos: relativamente baixos; processo de convite, infra-estrutura de jornada, documentação;

Observações: muito apropriado para esclarecer questões de infra-estrutura e para realizar debates acerca do convívio social

4.7. Oficina de Perspectivas

A oficina de perspectivas é um desdobramento da oficina do futuro. Na oficina de perspectivas, são comprimidas as fases de crítica e de imaginação, para que, durante a fase de execução, se possa ganhar tempo nas mesas de planejamento. Por meio de um grupo coordenador, as idéias coletadas por cidadãos, especialistas internos e externos, políticos, membros da administração e “turistas do planejamento” são reduzidas a uma perspectiva realista.

Custos: relativamente altos; intenso processo preparatório, alta demanda de infra-estrutura, participação de muitos especialistas, compilação dos resultados;

Observações uma combinação entre experiência externa e conhecimento interno podem fazer surgir, através do filtro do grupo coordenador, uma perspectiva voltada para soluções, a qual, em determinados casos, pouco tem em comum com as idéias dos cidadãos envolvidos na atividade.

4.8. Planning for Real

Planning for real é um processo participativo desenvolvido na Grã-Bretanha, que já foi experimentado com êxito em Berlim. Utilizando papelão, fabrica-se uma maquete portátil do bairro, que em seguida é mostrada em lugares públicos (bares, bondes, metrô etc.), com o intuito de fazer as pessoas trocarem idéias. A partir daí, são desenvol-

vidas propostas de mudanças e novas formas de atividades para a vizinhança.

Custos: relativamente baixos (uma simples maquete feita de papelão), trabalho mediático em torno das “agendas locais”;

Observações: o *planning for real* presta-se sobretudo como introdução a um outro processo participativo, visando a atrair a atenção do público em geral para a área objeto do projeto e a obter pontos de partida para uma discussão mediada.

4.9. Oficina de Planejamento

Na oficina de planejamento, indivíduos previamente selecionados (multiplicadores) juntam-se a especialistas, a fim de elaborarem um modelo ou alternativas concretas de planejamento para um determinado projeto. A intensidade dos resultados depende dos objetivos perseguidos, podendo chegar até o planejamento cooperativo (com execução coletiva).

Custos: relativamente baixos; coordenação da agenda da oficina de planejamento, infra-estrutura;

Observações: viável apenas para um número de participantes reduzido.

4.10. PPP / Parcerias locais

As cooperações entre executores de projetos públicos e privados são denominadas *public-private partnership*. O ideal é que estas parcerias aconteçam em conjunto ao longo de todas as fases do planejamento. Para tanto, podem ser utilizados elementos de diferentes métodos de comunicação. Também poderá haver parcerias locais na forma de redes cooperativas, sem contar com a presença de parceiros oriundos de órgãos públicos.

Custos: depende das condições de cada projeto; esclarecimento das competências e efeitos sinérgicos;

Observações: a eficácia depende de uma divisão de tarefas bastante clara; são empregados diferentes métodos de comunicação.

4.11. Mesa-Redonda

Mesas-redondas têm duas características principais: ou estão voltadas para o problema (neste caso, geralmente contam com um mediador), ou atuam permanentemente como uma espécie de conselho consultivo. Com respeito à primeira alternativa, na mesa-redonda, os representantes de todos os grupos de indivíduos diretamente afetados pelo problema gozam de igualdade de direitos. Além dos representantes de interesses preestabelecidos, existe a possibilidade de quaisquer cidadãos, inclusive políticos, participarem de um círculo externo. Quanto à segunda alternativa, um círculo de cidadãos engajados efetuará trabalhos preliminares voltados para a política, paralelamente às questões políticas cotidianas.

Custos: relativamente altos; mediação com intenso processo preparatório; as datas das plenárias podem ser complementadas através de grupos de trabalho; compilação dos resultados;

Observações: durante o processo, pode-se muito bem separar as áreas consensuais dos pontos de dissensão; através de recursos humanos adicionais no círculo externo, a participação consegue ir além da “participação formal” da mediação.

4.12. Conferência do Futuro

O ponto de partida da conferência do futuro não reside nos problemas (v. Oficina do Futuro), mas sim nos pontos em comum. Portanto, partindo de prioridades comuns, deverá ser desenvolvido um modelo destinado à organização do futuro coletivo. Portanto, a idéia central deste método consiste na organização conjunta de uma perspectiva exequível. De 30 a 72 participantes (multiplicadores), representando todos os grupos sociais relevantes, deverão elaborar diretrizes mais duradouras voltadas para o futuro.

Custos: relativamente altos; mediação com intenso processo preparatório; compilação dos resultados;

Observações: antes de pôr em prática esta atividade, deve-se verificar se todos os grupos relevantes encontram-se representados.

5. Célula de planejamento / Parecer popular

O modelo de célula de planejamento foi desenvolvido por Peter C. Dienel, professor titular de Sociologia da cidade alemã de Wuppertal. Uma célula de planejamento consiste em um grupo de aproximadamente 25 cidadãos escolhidos aleatoriamente, que são dispensados de suas obrigações trabalhistas durante cerca de uma semana, para elaborarem, no âmbito de pequenas equipes e em permanente rodízio, propostas de soluções destinadas a um problema de planejamento preestabelecido. Durante seu trabalho, são assistidos por uma equipe de mediadores, recebendo, por intermédio de especialistas e de pessoas envolvidas com o problema, as informações (controversas) necessárias. Os resultados de suas orientações são apresentadas em forma de resumo contido em um chamado “parecer popular”.

Custos: relativamente altos; mediação externa com intenso processo preparatório, compilação dos resultados;

Observações: muito eficaz na busca de consenso e na avaliação de diferentes alternativas; através da seleção aleatória, alto grau de aceitação dos resultados.

5.1. Círculo de Planejamento

O círculo de planejamento é uma combinação de elementos da oficina do futuro e da célula de planejamento. Utiliza-se a metodologia da oficina do futuro para ativar idéias e criatividade em torno de uma determinada situação-problema, enquanto se procura atingir, através dos elementos da célula de planejamento, uma maior harmonização dos resultados com as necessidades e os recursos existentes para a execução.

Custos: depende do grau de abrangência; mediação externa com intenso processo de acompanhamento, compilação dos resultados;

Observações: combina os pontos fortes da oficina do futuro com os da célula de planejamento.

5.2. Oficina do Futuro

A oficina do futuro é uma forma de trabalho especialmente concebida por Robert Jungk, com o objetivo de desenvolver idéias coletivamente através de grupos e de elaborar possibilidades para sua execução prática. Na fase crítica (1), elencam-se os problemas e as falhas encontrados em uma determinada área temática, para, em seguida, serem avaliados segundo seu grau de importância. Na fase de idéias e de imaginação (2), procura-se a elaborar propostas que apontem como poderia ser a situação apresentada. Já na fase de execução ou realização (3), tem-se como meta encontrar as melhores maneiras de se realizarem as idéias propostas.

Custos: relativamente baixos; são necessárias dependências dotadas da devida infra-estrutura; possibilidade de atividades em pequenos grupos; na maioria das vezes, mediação externa; compilação dos resultados;

Observações: muito eficaz na busca de idéias; mesmo após a terceira fase, os resultados podem ser interpretados parcialmente como uma “lista de desejos natalinos”; por este motivo, é extremamente necessário um *feed-back* voltado para a execução.

6. Exemplo de Parecer Popular: “Graz-Neutorgasse”

Ao discutir uma eventual ampliação da zona de pedestres da cidade de Graz, a Câmara Municipal daquele município austríaco, que àquela época detinha o título de *capital cultural européia*, decidiu unanimemente dar seu contributo à cultura política por meio de uma ampla participação cidadã. Para tanto, escolheu-se uma combinação de métodos relativamente onerosos, voltados para projetos em um pequeno setor de uma chamada *Neutorgasse*. Ali, o tráfego de veículos passa inevitavelmente por uma ponte histórica, a *Hauptbrücke*, que atravessa o rio Mur. Trata-se, portanto, de uma área de vital importância para o trânsito, encravada no centro histórico de Graz.

Antes de o processo de comunicação ser começado, as cinco perguntas iniciais por nós apresentadas no presente trabalho obtiveram as respostas a seguir.

Perguntas centrais acerca da participação cidadã na <i>Neutorgasse</i>	
Objetivo	quanto ao conteúdo: determinação de zona de pedestres: SIM/NÃO; recomendações e sugestões sobre a futura organização da área; quanto a aspectos políticos: dados sobre a viabilidade de novos métodos de participação cidadã
Participantes	os moradores da área (enquanto indivíduos diretamente afetados pelo problema), especialistas e representantes de interesses, bem como cidadãos do município em geral, devido à importância da área para a cidade
Condicionantes	uma rua eventualmente destinada ao tráfego de bondes não deveria ser descaracterizada
Recursos disponíveis	Recursos limitados para a participação cidadã; especialistas da área administrativa para a coleta de informações e os recursos destinados à consecução do projeto: dependendo da qualidade dos resultados
Prazo	6 meses para a participação cidadã; primeiras realizações do projeto: provavelmente ainda no decorrer de 2003

Gráfico 7

Com relação à pergunta acerca do método correto a ser utilizado no processo comunicativo, houve três respostas, que acarretaram um processo de participação em duas fases.

6.1. Primeira fase: Participação de grupos-alvo e de representantes de interesses

Na primeira fase, organizou-se um encontro informativo, em que foram prestadas informações acerca da participação cidadã que se planejava realizar. Realizaram-se, em seguida, uma *oficina do futuro* com os moradores da *Neutorgasse* e uma *mesa redonda* com representantes de interesses. O ponto central destes trabalhos foi a *oficina do futuro*, durante a qual os moradores puderam elaborar idéias voltadas para o desenvolvimento futuro de suas perspectivas de moradia e de trabalho. Havia a preocupação de que os moradores, por serem as pessoas diretamente afetadas pelas eventuais mudanças, pudessem exercer grande influência sobre os projetos que viessem a ser concretizados. Desta forma, as idéias dos moradores serviram de base essencial para as reflexões posteriores nas *células de planejamento*.

6.2. Segunda fase: células de planejamento

Na segunda fase, 65 cidadãs e cidadãos de Graz, escolhidos aleatoriamente através do registro de moradores do município, dedicaram-se a um trabalho durante dois dias e meio, visando a elaborar propostas destinadas a um *parecer popular*. Nesta fase, as informações coletadas nas atividades até então realizadas foram comparadas com os dados fornecidos por especialistas, com as impressões observadas durante visitas à área e ainda com as experiências de vida dos próprios participantes.

O cerne deste trabalho residiu nas discussões realizadas em grupos de cinco indivíduos, que se revezavam constantemente para formar novas equipes. Um dos objetivos principais consistia no cotejo das informações com as experiências cotidianas dos moradores. Os resultados obtidos nas células de planejamento foram resumidos em forma de um *parecer popular*. Este foi então apresentado à Câmara Municipal à guisa de orientação, para quando a Câmara fosse deliberar sobre a matéria. Na primeira reunião vespertina, fez-se uma introdução ao método. Antes de receberem novas informações, os participantes tiveram a oportunidade de se reunir, numa primeira fase, em pequenas equipes de cinco membros, a fim de discutirem suas idéias acerca da *Neutorgasse*. Na sexta-feira, primeiramente foram fornecidas algumas informações básicas, que foram então debatidas nos diferentes pequenos grupos. No âmbito de uma visita à área, a *Neutorgasse* foi observada e avaliada sob diferentes aspectos. Apresentou-se então um plano, desenvolvido a partir das idéias dos próprios moradores, que deveria servir de base para o trabalho ulterior. Outros grupos interessados manifestaram suas opiniões sobre o futuro da *Neutorgasse*. Suas opiniões também foram levadas às reuniões dos pequenos grupos, que trataram de compará-las com as experiências cotidianas dos indivíduos. No sábado pela manhã e à tarde, os pareceristas populares reuniram-se em pequenos grupos, para redigir um único texto, em que constassem as informações recém obtidas.

7. Resultados

O executor responsável tratou de condensar os resultados obtidos em um parecer popular. Alguns participantes da *célula de planejamento* revisaram o parecer, antes de este ser enviado à Câmara e aos participantes do processo.

Através do método dialógico em diferentes níveis, os moradores da área desenvolveram uma perspectiva do futuro da *Neutorgasse*. Res-saltem-se, daí, três aspectos:

1. A *oficina dos grupos-alvo* de moradores chegou a um resultado consensual que
2. encontrou aprovação, junto aos jurados escolhidos aleatoriamente, em quase todos os pontos nas *células de planejamento*, e que
3. contém idéias inovadoras.

As complementações e transformações surgidas através das *células de planejamento* podem ser justificadas e explicadas pelo fato de serem aceitas por todos os participantes. A diferença principal consistiu na maneira diferenciada de se ver a rua. Diferentemente dos pareceristas, os moradores consideraram o tráfego de veículos, incluindo as possibilidades de estacionamento, um fator de maior relevância. Os pareceristas acabaram concordando com a necessidade de estacionamentos, mas, por outro lado, escolheram uma área da praça, situada na zona norte da área do projeto, que deverá ser ampliada, e cujos prédios históricos (inclusive arcadas) não deverão ficar escondidos por trás de carros estacionados. Desta forma, houve um equilíbrio entre os interesses vitais dos moradores e as exigências da população como um todo, no tocante a uma parte do centro histórico de Graz, que faz parte do patrimônio cultural da UNESCO.

A seqüência dos métodos participativos *oficina do futuro* e *célula de planejamento* corresponde à definição de *círculo de planejamento* em sentido mais amplo. Após a fase de realização da *oficina do futuro*, as idéias foram repassadas a especialistas e representantes de interesses, para que se pronunciassem a respeito delas. Passaram também pelo

crivo de participantes da *célula de planejamento*. Como as idéias não foram elaboradas por seus mentores intelectuais, não se pode afirmar que se tratasse de um *círculo de planejamento* em sentido restrito, pois, para tanto, os próprios moradores, e não os jurados escolhidos aleatoriamente, deveriam ter prestado a devida assessoria acerca de novas informações. Todavia, complementando a *oficina do futuro*, as *células de planejamento* não tinham como objetivo otimizar fatores tecnicamente exequíveis a partir da fase de realização, mas sim filtrar aquilo que fosse adequado para a sociedade em geral.

Enquanto os moradores, por serem indivíduos diretamente envolvidos com o problema, têm, obviamente, o direito legítimo de participar da oficina de grupos-alvo, tal direito sempre volta a ser tema de discussão nas células de planejamento, no tocante a pareceristas populares. Nos debates, discute-se sobretudo a respeito de representatividade. Embora seja comum que o Executivo e os políticos recorram a serviços de especialistas pagos para garantir uma boa fundamentação de seus planejamentos, as experiências de cidadãos e cidadãs carecem, todavia, de uma comprovação de capacidade bastante especial: a representatividade.

Células de planejamento possibilitam um verdadeiro retrato da sociedade a que se referem. Isto se pode ver ao se comparar a estrutura etária e a distribuição dos participantes de acordo com o sexo. Outros dados sobre os participantes, sobre o desenvolvimento do trabalho e sobre os resultados obtidos com os métodos aplicados podem ser encontrados nos diferentes pareceres populares. Estes dispõem de transparência legitimadora, pois seu acesso é facilitado a qualquer cidadão.

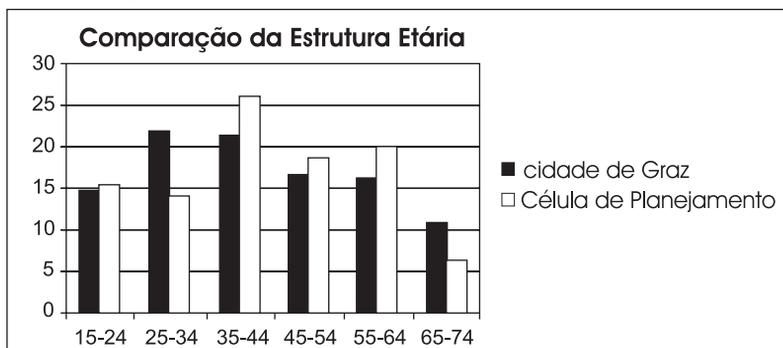


Gráfico 8

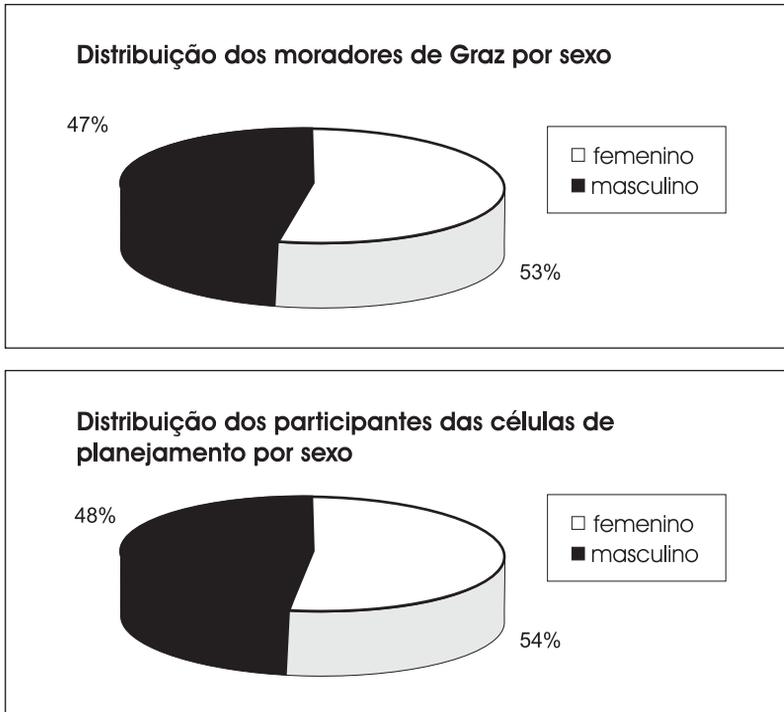


Gráfico 9

8. Conclusão

No estudo original, conclui-se que somente poderá ocorrer uma coordenação de medidas que levem a processos de comunicação e de participação cidadã, se aquelas perguntas iniciais supramencionadas estiverem devidamente esclarecidas. Se este não for o caso, o manual não estará oferecendo uma base suficientemente boa para uma seleção de fatores condizentes com a realidade. Nesse sentido, os parceiros responsáveis pelo projeto deverão selecionar as peças corretas do quebra-cabeças (p. ex. através de uma oficina), para assim compor a moldura do futuro quadro de comunicação. Somente a partir deste momento é que será possível recorrer a um parceiro externo que poderá ajudar na composição do quadro. Além disso, este “manual”

oferece uma orientação para pessoas que disponham de experiências básicas no tocante a comunicação e participação. Uma vez esclarecidas estas questões, a correta seleção do método ou das combinações de métodos dependerá da sensibilidade do executor responsável pelo projeto. Como a própria comunicação não é estática, mas sim um processo dotado de muitas variáveis, seu planejamento sempre deveria contar com opções para possíveis mudanças no decorrer do processo.

O exemplo do *Parecer Cidadão – Graz - Neutorgasse* mostra como uma combinação adequada de métodos podem conduzir a um processo de comunicação otimizado, criando, para o restante do planejamento, uma base fundamentada objetivamente e legitimada através de seu procedimento.

Referências Bibliográficas

Planungszelle und Bürgergutachten - Beteiligungsverfahren als Mittel zur Belebung der Demokratie; in: *politicum - Josef-Krainer-Haus-Schriften* N° 79; Graz 1998.

Leitfaden Bürgerbeteiligung Urban_Graz West, Studie für das EU-Stadtteilprogramm Urban_GrazWest “Raum für Zukunft”; Graz, 2002.