

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
*MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA*

**CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA**  
**NO PODER LOCAL: O Conselho da Administração**  
**Participativa de Camaragibe - PE**

**Francisco Mesquita de Oliveira**

Recife - PE, 2003

*Francisco Mesquita de Oliveira*

**CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA  
NO PODER LOCAL: O Conselho da Administração  
Participativa de Camaragibe - PE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
*PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA*  
*MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA*

Recife, agosto de 2003

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**: O Conselho da Administração Participativa de Camaragibe – PE.

Francisco Mesquita de Oliveira – Pernambuco, UFPE, 2003. 194 p.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Pernambuco.

Palavra-chaves: Cidadania,

Democracia participativa

Participação popular

Conselhos de políticas públicas

Cultura política.

**FRANCISCO MESQUITA DE OLIVEIRA**

**CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA  
NO PODER LOCAL: O Conselho da Administração  
Participativa de Camaragibe - PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como exigência para obtenção do grau de MESTRE em Ciência Política.

**Orientador: Prof. Dr. Gustavo Tavares da Silva**

**Recife, agosto de 2003**

**Francisco Mesquita de Oliveira**

**CIDADANIA E CULTURA POLÍTICA  
NO PODER LOCAL: O Conselho da Administração  
Participativa de Camaragibe - PE**

**Aprovada em: 29 de agosto de 2003**

**BANCA EXAMINADORA**

**Dr. Gustavo Tavares da Silva  
Orientador**

**Dra. Silke Weber  
Examinadora externa**

**Dr. Antônio Jorge de Siqueira  
Examinador interno**

**Dedico:**

**À Lucinalva Mesquita**, minha esposa e companheira de todas as horas, pelo incentivo e apoio incondicional.

**À Gabriela Mesquita e Isabela Mesquita**, minhas filhas.

**Aos conselheiros** da Administração Participativa de Camaragibe, pela coragem de buscar mudança.

**A mim.**

*“A mudança é árdua e difícil, em suma, porque os homens tendem sempre a não largar as categorias com que representam o mundo – categorias determinadas por circunstâncias históricas concretas, portanto socialmente necessárias. Sua práxis, impregnada de tradições, imagens e certezas, tende a resistir ao novo, ao desconhecido, ao não-explicitado”.*

**Marco Aurélio Nogueira.**

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é reconhecer o apoio das pessoas, é partilhar satisfação, gratidão e, sobretudo, aquilo que não se consegue individualmente. O mestrado é uma caminhada que depende de muitos apoios, contribuições, ajudas. Quem menos ajuda, contribui com o silêncio. Por isso, não foi fácil enfrentar essa caminhada, especialmente para quem teve que distribuir o tempo entre as funções de estudante, de esposo e de pai. Com essa realidade, como arrumar tempo para estudar? Com a força de vontade, garra e persistência que são qualidades dos vencedores. Foram dois anos e meio com tempo escasso, finais de semanas e longas noites dedicadas às leituras e elaborações pelo método mais comum da arte da escrita: faz, refaz, torna a fazer, para finalizar esse estudo.

Por essas razões, são muitos os agradecimentos aos apoios recebidos no decorrer dessa longa caminhada, sem os quais com certeza teria sido mais difícil vencer. A todos, manifesto gratidão.

Agradeço, inicialmente, à minha família que soube compreender as ausências, especialmente nos finais de semana, que com certeza alterou a sua rotina. Agradeço o apoio de LUCINALVA MESQUITA, minha esposa, que não mediu esforço na sua compreensão, no apoio e nos incentivos. À GABRIELA, minha filha, pela paciência. A ela, peço desculpas pelas inúmeras vezes que, com o coração partido, a coloquei para fora da sala de estudo, mas como pai é insubstituível, dez minutos depois ela estava de volta batendo à porta e, para cumprir com a função de pai e amigo, tinha que atendê-la. A ISABELA, minha segunda filha, que nasceu exatamente quando este trabalho estava em fase inicial de elaboração e que foi interrompido por mais de um mês, para atender às suas exigências. Mas hoje ela traz alegria e satisfação.

Aos meus pais, Pedro Raimundo e Cecília Mesquita, que apesar de viverem distantes de mim e da falta de oportunidades de estudar, foram uma fonte de inspiração com seu exemplo de resistência. Aos meus irmãos e irmãs Gilberto, José, Socorro, Maria, Maria dos Santos e Hermínia que não tiveram todas as oportunidades para estudar como eu tive, mas são bravos lutadores.

O apoio da EQUIP, através do Conselho Diretor, sócios e funcionários foi fundamental para esse trabalho se concretizar. Agradeço, especialmente, à equipe de educadores da Escola de Formação Quilombo dos Palmares, através da educadora e coordenadora, Joana d'Arc da Silva, pela sensibilidade com que trataram as inúmeras solicitações, e ao pessoal do setor administrativo pelo apoio quando solicitado.



Agradeço a várias pessoas da Prefeitura de Camaragibe, em particular ao Prefeito, Paulo Santana, à Secretária de Governo, Teresinha Carlos, ao Secretário de Planejamento, Carlos Eduardo, que concederam longas entrevistas e farto material escrito sobre o processo da Administração Participativa. Também por abrirem as portas da Prefeitura de forma franca. Não poderia deixar de agradecer, particularmente, a Maria Marli, da Administração Participativa, pela sua agilidade em fornecer material e fazer contatos com os setores da Prefeitura, os quais foram muito úteis. Agradeço, ainda, a Érica Ramos, Vanessa Maria e Débora Lourdes, do apoio administrativo. Na secretaria de Planejamento, agradeço especialmente a Gilvanete Patriota pela atenção e informações fornecidas. No Departamento de Planejamento Governamental – DPG, agradeço a Sandra Carieli.

Na UFPE, no Programa de Pós-graduação em Ciência Política, agradeço ao Coordenador do Mestrado, Professor Marcelo Medeiros, pelo apoio irrestrito. Aos professores Michel Zaidan, Ana Teresa, Marcus André Melo e Fernando Magalhães, pelos diálogos e esclarecimentos em suas aulas. Em Sociologia, agradeço a professora Silke Weber. Na secretaria do mestrado, foi fundamental o apoio e os esclarecimentos da secretária Amariles e de Zezinha, a elas agradeço profundamente.

Agradeço, também, a todos os colegas de turma, especialmente, NILDA, MANOEL e DAVID, pelas trocas de idéias e os diálogos.

Agradecimento especial à CAPES pela valiosa contribuição para que a realização desse trabalho ocorresse no prazo regimentalmente determinado.

Ao meu orientador, professor Dr. Gustavo Tavares da Silva, que não mediu esforço nas suas orientações e em todos os momentos que foi solicitado. A ele minha gratidão.

Agradeço de forma muito especial aos amigos GERSON FLAVIO, CARMEM SILVA e Luciene Mesquita, que muito contribuíram nos momentos difíceis e deram força para a realização desse trabalho.

Por fim, agradeço a todos os conselheiros e conselheiras da Administração Participativa de Camaragibe pelas importantes informações. Especialmente a Marli Fragoso e Rinaldo Antônio, pelo valioso apoio no contato com outros conselheiros.

A Deus.

A todos, muito obrigado.

## SUMÁRIO

**LISTA DE SIGLAS**

**LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS**

**RESUMO**

**ABSTRACT**

**INTRODUÇÃO** 17

### **CAPÍTULO I**

**A SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO** 24

- 1.1 Constituição da sociedade civil pós anos oitenta e sua relação com o Estado 24
- 1.2 Os novos movimentos sociais e o fortalecimento da sociedade civil 33
- 1.3 Impactos do neoliberalismo e a ressignificação política da sociedade civil 38
  - 1.3.1 O neoliberalismo na América Latina 39
  - 1.3.2 O neoliberalismo no Brasil 41
  - 1.3.3 A reforma do Estado e a Lei das OSCIP's 43
  - 1.3.4 Terceiros setores no Brasil 46
- 1.4 No plano local – campo movimentalista e perfil de Camaragibe. 48

### **CAPÍTULO II**

**CIDADANIA ATIVA E EMERGÊNCIA DE UMA NOVA CULTURA POLITICA PARTICIPATIVA** 55

- 2.1 Sujeitos sociais coletivos e participação 56
- 2.2 Participação política institucionalizada 64
- 2.3 Conseqüência da participação: da cidadania regulada à cidadania ativa 71
- 2.4 Democracia participativa: um debate sobre a inovação política 78

### **CAPÍTULO III**

**PODER LOCAL E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL** 89

- 3.1 Gestão pública participativa X tradicional 90
- 3.2 A participação popular em Camaragibe 96
- 3.3 Um olhar sobre o Programa Administração Participativa 102

**CAPÍTULO IV**

<b>CONSELHO DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA DE CAMARAGIBE: NOVA INSTITUCIONALIDADE E VELHAS DIFICULDADES</b>	111
4.1 Configuração e trajetória geral do Conselho de Delegados da Administração Participativa de Camaragibe	115
4.2 Perfil e atuação dos delegados da Administração Participativa	126
4.3 Dinâmica política organizativa do CDAP: dilemas, avanços e limites	138
4.4 Atitudes e comportamentos na relação dos conselheiros com a gestão e da gestão com a sociedade civil	149
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	164
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	172
<b>ANEXOS</b>	182

## LISTA DE ABREVIATURAS

1. ONG – Organização Não-Governamental
2. FHC – Fernando Henrique Cardoso
3. OSCIP's – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
4. CF – Constituição Federal
5. CUT – Central Única dos Trabalhadores
6. CGT – Central Geral dos Trabalhadores
7. CEB's – Comunidades Eclesiais de Base
8. FGV – Fundação Getúlio Vargas
9. CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
10. UDR – União Democrática Ruralista
11. UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
12. JUC – Juventude Universitária Católica
13. JEC – Juventude Estudantil Católica
14. JOC – Juventude Operária Católica
15. MEB – Movimento de Educação de Base
16. CBJP – Comissão Brasileira de Justiça e Paz
17. CPT – Comissão Pastoral da Terra
18. PT – Partido dos Trabalhadores
19. GEC Democrática – Grupo de Estudo sobre a Construção Democrática
20. FMI – Fundo Monetário Internacional
21. ISER – Instituto de Estudos da Religião
22. GIFE – Grupo de Institutos Fundações e Empresas
23. ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
24. FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Fundamental
25. SUS – Sistema Único de Saúde
26. FPM – Fundo de Participação Municipal
27. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
28. PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
29. PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
30. PFL – Partido da Frente Liberal
31. PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
32. PPB – Partido Progressista Brasileiro

33. PDT – Partido Democrático Trabalhista
34. PC do B – Partido Comunista do Brasil
35. PMN – Partido da Mobilização Nacional
36. PL – Partido Liberal
37. ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
38. OP – Orçamento Participativo
39. CIPER – Companhia Industrial Pernambucana
40. RMR – Região Metropolitana do Recife
41. UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
42. PSF – Programa de Saúde da Família
43. SIAB – Sistema de Informação de Atenção Básica
44. PSB – Partido Socialista Brasileiro
45. FEACA – Federação das Associações, Centros Comunitários e Conselho de Moradores de Casa Amarela
46. PPA – Plano Plurianual
47. LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
48. LOA – Lei de Orçamento Anual
49. PD – Plano Diretor
50. AP – Administração Participativa
51. CDAP – Conselho de Delegados da Administração Participativa
52. SEPLAN – Secretaria de Planejamento
53. SEGOV – Secretaria de Governo
54. DPU – Diretoria de Planejamento Urbano
55. COMEC – Conferência Municipal de Educação de Camaragibe
56. CMAS – Conferência Municipal de Assistência Social
57. FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular
58. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
59. ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
60. UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
61. ARPP – Articulação Regional de Políticas Públicas
62. EQUIP – Escola de Formação Quilombo dos Palmares
63. FAOR – Fórum da Amazônia Oriental
64. FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
65. ASA – Articulação do Semi-Árido - Nordeste
66. PPS – Partido Popular Socialista

67. ECO/92 – Conferência Mundial sobre a Ecologia
68. ONU – Organização das Nações Unidas
69. SECIMP – Secretaria de Imprensa
70. SEFIN – Secretaria de Finanças
71. PROGEM – Procuradoria Geral do Município
72. SESAU – Secretaria de Saúde
73. SECED – Secretaria de Educação
74. SEAS – Secretaria de Assistência Social
75. SECOB – Secretaria de Obras

## LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro Nº 01 - Potencialidades e limites dos conselhos	70
Quadro Nº 02 - Múltiplas visões da cidadania: um resumo	73
Quadro Nº 03 - Modelo de gestão pública	94
Quadro Nº 04 - Instâncias e competências do modelo de participação	108
Quadro Nº 05 – Diferenciação entre AP e OP	125
Tabela Nº 01 - Composição dos conselheiros por região administrativa	122
Tabela Nº 02 - Critérios definidores de prioridades para o PO	134
Tabela Nº 03 - Resultado da eleição de prioridades do CDAP	136
Tabela Nº 04 - Frequências de atitudes	150
Tabela Nº 05 – Ordem de frequências de atitudes e comportamentos	154
Tabela Nº 06 - Percepção dos conselheiros sobre mudança	157
Gráfico Nº 01 - Grau de instrução dos entrevistados	127
Gráfico Nº 02 - Inserção dos conselheiros em outros espaços	128
Gráfico Nº 03 - Participação de conselheiros em outros conselhos	132
Gráfico Nº 04 - Importância do CDAP	133
Gráfico Nº 05 - Auto-avaliação	134
Gráfico Nº 06 - Relação da administração com a sociedade antes da AP	159
Gráfico Nº 07 - Relação da administração com a sociedade depois da AP	160
Gráfico Nº 08 - Relação da administração com os movimentos sociais populares	162

## RESUMO

O estudo analisa as relações sociais e políticas dos participantes do Conselho da Administração Participativa do Município de Camaragibe (PE) e identifica mudanças e permanências de atitudes e comportamentos decorrentes da atuação na gestão pública local. Para atingir o seu objetivo, o estudo discute a constituição da sociedade civil organizada, a partir dos anos 80, no processo de democratização do Estado e as conseqüências da concepção neoliberal para sua consolidação. Também trata da participação nos espaços institucionalizados de fiscalização e proposição de políticas públicas, como os conselhos setoriais, e da construção da cidadania, no plano da democracia participativa como conquista da sociedade civil. Defende que a participação popular dos movimentos sociais e cidadãos não-organizados, na administração pública local, impulsiona a construção de novas relações entre a sociedade civil e o Estado, tendo mais espaço nas gestões dos partidos do campo democrático e popular. Discute, ainda, sobre a gestão pública tradicional e a participativa. A pesquisa identifica mudança de atitudes e comportamentos dos conselheiros, relacionada ao surgimento de princípios constitutivos de uma nova cultura política que valoriza a participação social, a cidadania e a gestão da coisa pública em parceria com a sociedade. Mas constata, também, na relação dos conselheiros com a gestão e deles com a população, a permanência de práticas políticas tradicionais. Os dados indicam que a administração precisa avançar mais na mudança estrutural interna, no sentido de potencializar o processo participativo da sociedade nas decisões políticas do município.



## ABSTRACT

This study analyses the political and social relations among the members of the Participatory Administrative Council of the Municipality of Camaragibe in the State of Pernambuco (Brazil). Both changes and the persistence of attitudes and behaviors of this council were observed.

Towards understanding its objective, the study discusses the construction of organized civil society starting in the 80's, the process of democratization of the State and the consequences of a neoliberal concept in its consolidation.

The study also examines participation in the internal watchdog process and the proposing of public policies, for the councils in each sector, and of the creation of citizenship as an outcome of participative democracy as a conquest of civil society. Popular participation in social movements is defended as is the place of non-organized citizens in the processes of local public administration as a way of creating new relations between civil society and the State, particularly during the administration of political parties based on popular democracy. Further, the work compares traditional public administration with participative.

The research identifies changes of attitudes and behaviors of public representatives, related to the growth of new constituting principles of this new political culture which values social participation, citizenship, and administration as a public act in partnership with society. Also noted is the permanence of traditional political practices both in relation to the administration and with the population. The facts gathered indicate that the administration must continue to improve its internal structure, in the sense of empowering the participative process of society in the political decisions of the municipality.

## INTRODUÇÃO

Este estudo propõe analisar as relações sociais e políticas que se estabelecem entre os delegados populares e a gestão pública municipal de Camaragibe (PE), nos anos de 1993 a 2002. Para tanto, o objeto do estudo é o Conselho de Delegados da Administração Participativa, na sua interação com a gestão e da gestão com os movimentos populares nos processos de participação e deliberação de políticas municipais.

Antes mesmo de discutir os procedimentos do estudo, explicita-se o conjunto de motivações, de caráter pessoal e profissional: a ação com organizações sociais que trabalham com grupos excluídos em prol de sua emancipação social econômica e política na região Nordeste do Brasil e para o fortalecimento das organizações populares; o desejo de aprofundar mais os conhecimentos acerca das ciências sociais, em especial da ciência política; possibilidade de contribuir, de forma mais qualificada, com a disseminação de conhecimento tanto no campo acadêmico quanto na sociedade civil organizada; e a motivação relacionada ao campo empírico desse estudo, o município de Camaragibe, que é um dos principais da Região Metropolitana de Recife. Nos últimos dez anos, ele vive a experiência de gestão pública mais democrática, destacando-se a partir de 1997 nos cenários estadual, regional e nacional pelo “modelo de gestão participativo” que desenvolve, pela ampla rede de serviços sociais de atendimento à população e pela efetivação de espaços de participação na gestão das políticas públicas em conjunto com os movimentos sociais e cidadãos não organizados, recebendo, inclusive, vários prêmios nacionais. Tudo isso nos estimulou a conhecer de forma mais detalhada essa experiência, sobretudo, no que diz respeito às práticas, comportamentos e relações dos conselheiros da Administração Participativa no processo de participação na gestão do município.

Partindo das premissas acima, este estudo preocupa-se, basicamente, em analisar as práticas dos cidadãos organizados em movimentos sociais e cidadãos sem tradição de organização, envolvidos no espaço de decisão de políticas públicas municipais e construção da cidadania. Ele dedica atenção ao surgimento de elementos constitutivos de uma nova cultura política (aumento da consciência política das pessoas, a manifestação de novos valores, costumes, atitudes e comportamentos) e estabelece uma contraposição à cultura política tradicional (clientelista, apadrinhamento, favoritismo e práticas afins), sobretudo na forma de relacionar-se e gerir o poder público local.

Essa discussão se dá a partir das práticas políticas locais, desenvolvidas com a participação da sociedade civil<sup>1</sup>, e que reforçam a construção de uma nova relação desta com o Estado<sup>2</sup>, qual seja, relações mais autênticas e propositivas. As mudanças paradigmáticas do fim do século XX e início do século XXI trazem, por um lado, dúvidas e incertezas quanto à perspectiva de mudança social do ponto de vista estrutural. Por outro lado, especialmente as mudanças decorrentes da globalização, aprofundam a exclusão e a marginalização de milhões de pessoas em todo o mundo. No entanto, “esses processos estão sendo enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovação comunitária, e movimentos populares que procuram reagir à exclusão social, abrindo espaço para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social” (Santos, 2002: 457), e para a democratização do Estado. Há, atualmente, uma forte movimentação social que se globaliza para resistir à “globalização econômica hegemônica” (domínio em escala mundial dos mercados sob a ótica da financierização), a exemplo do Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, em janeiro de 2001, 2002 e 2003, e outras manifestações em várias partes do mundo. A resistência aos processos de dominação política e econômica extrapola a mera crítica, propõe a valorização e expansão das alternativas econômicas do comércio solidário e justo, uma outra matriz para o desenvolvimento socioeconômico mundial, obedecendo a princípios de sociedades economicamente mais justas, politicamente democráticas, ecologicamente viáveis e socialmente fortes, cujo valor principal seja o desenvolvimento humano, ao invés da acumulação do lucro. As práticas locais de democratização do Estado, fortalecimento da sociedade civil, construção e efetivação de direitos, são parte integrante desse contexto.

As mudanças são também impulsionadas pelos movimentos sociais, que valorizam a dimensão e a interatividade entre o local e o global e do global ao local. É a mudança que se dá a partir do micro, do local, com participação cotidiana, mas com a dimensão do global.

Outro aspecto que balizou este estudo diz respeito ao desenvolvimento de dois projetos políticos na sociedade brasileira: o projeto democrático-liberal e o projeto democrático popular. Um de caráter tradicional e o outro numa perspectiva inovadora de democratização do Estado e

---

<sup>1</sup> Sociedade civil aqui é entendida como uma pluralidade de (organizações, grupos, movimentos), que constroem relações sociais e políticas na sociedade em geral e com o Estado (Teixeira, 2001). Este conceito está mais desenvolvido no primeiro capítulo desse trabalho, numa tentativa de adequá-lo à contemporaneidade.

<sup>2</sup> Para Sales, o “Estado não é uma coisa, uma entidade, um aparelho. Estado é uma função. É a gestão de interesses e direitos. E quem estiver administrando interesses e poderes, está exercendo uma função estatal. Está sendo Estado... O Estado é a gestão dos interesses e direitos dos diferentes grupos e classes sociais, gestão que é feita pelo aparelho governamental e pelas organizações da sociedade civil” (Sales, 1999. p. 17-18). Mais do que uma função o Estado é uma relação social.

da sociedade. Todos dois envolvem a participação do cidadão, porém com concepções diferentes. No primeiro, a participação na gestão pública e democratização do Estado visa mais legitimar os procedimentos desse projeto. Enquanto que no projeto democrático popular a participação dos cidadãos comuns, aqueles que não estão organizados, e dos cidadãos organizados é mais efetiva e conseqüente na construção de novas relações entre o Estado e a sociedade (Silva, 2002).

A participação a que se refere o segundo projeto espera-se que seja mais efetiva, com cidadãos deliberando, fiscalizando e propondo políticas para seu município e não numericamente, onde se conta somente para efeito burocrático normativo, como no caso dos conselhos setoriais criados apenas pró-forma, para cumprir a legislação vinculada ao projeto democrático liberal. A participação efetiva está voltada à construção da democracia participativa, complementando a democracia representativa, de uma cultura de participação social disseminada na sociedade, onde o cidadão se sente sujeito pertencente a sua comunidade política e não um indivíduo apático.

Sobre a articulação da democracia participativa com a democracia representativa, através da participação dos cidadãos e movimentos sociais, Boaventura de Sousa Santos afirma que: “pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o proceduralismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo de democracia representativa. Ao contrário do que pretende esse modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social” (Santos, 2002, p. 76).

Sobre a participação popular na gestão pública, especialmente nos governos locais, Maria Victória Benevides entende que ela é “remédio” para a cultura política tradicional. Para a autora, a “introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista” (Benevides, 2002, p. 194). Porém, a própria autora adverte que os “costumes do povo, sua mentalidade, seus valores se opõem a igualdade não apenas política mas de própria condição de vida”. Nesse sentido, os costumes, atitudes e comportamentos, forjados na cultura política tradicional, se apresentam como limites para a construção de uma nova cultura política forjada na participação dos cidadãos e movimentos sociais nos espaços de proposição, fiscalização e deliberação de política.

Buscando um caminho para empreender o estudo, foram estabelecidas as seguintes questões: a participação dos sujeitos sociais e de cidadãos, nos processos decisórios no poder público local, tem provocado mudança de atitudes e comportamentos que contribuam para a

emergência de uma nova cultura política? Para responder esta questão central, foi necessário formular outras de caráter secundário, tais como: quais são os novos valores construídos na relação sociedade civil gestão pública local? Qual a contribuição dos sujeitos sociais no processo de democratização do Estado e fortalecimento da sociedade civil? Tendo estas questões como guia, formulou-se as hipóteses seguintes: a) a participação dos cidadãos organizados em movimentos sociais e cidadãos não-organizados nos espaços de proposição e deliberação de políticas municipais, tem provocado o surgimento de uma cultura política que valoriza a efetivação do exercício da cidadania e o fortalecimento da sociedade civil. Essa participação é germinadora de uma nova relação da sociedade civil com o Estado. b) Os espaços institucionais de participação no poder público guardam elementos da cultura política tradicional.

Os objetivos do estudo foram: a) analisar a constituição da sociedade civil no processo de democratização do Estado brasileiro, frente à realidade contemporânea e suas conseqüências para a cidadania e a cultura política local, através da participação de sujeitos sociais coletivos na gestão pública. b) mapear os movimentos sociais e os participantes do Conselho da Administração Participativa de Camaragibe; c) analisar a participação dos conselheiros na gestão participativa, suas atitudes e comportamentos. Depois de definido este esboço, definiu-se os procedimentos teórico-metodológicos.

Partindo de uma visão ampla sobre a metodologia “como procedimentos e regras utilizadas para se atingir determinados objetivos” (Richardson, 1999: 22), a qual perpassa todo o processo da pesquisa, desde o momento que se organizam e se processam as primeiras idéias, até o momento de sua conclusão, e não apenas como momentos estanques, voltados para a coleta e processamento de dados da realidade empírica, foram estabelecidos os parâmetros metodológicos. Porém, sempre lembrando da orientação geral de Richardson, “assim, ainda que seja muito comum a realização de pesquisas para benefício próprio do pesquisador, não devemos esquecer de que o objetivo último das Ciências Sociais é o desenvolvimento do ser humano” (Richardson, 1999: 16).

Estabelecido o exposto acima, percorreu-se o seguinte caminho para a realização do estudo: seleção e leitura de material bibliográfico e documentos relativos ao objeto de estudo (atas, relatórios, textos, fichas, folhetos, legislações); coleta de informações sobre os movimentos populares existentes em Camaragibe e contatos preliminares com alguns deles. Em seguida, a preparação do instrumento (questionário de entrevista) e realização de pré-teste para sondar a sua validade. Depois, seleção da amostragem dos sujeitos a serem entrevistados, que constituiu um grupo de 23 pessoas, distribuídas da seguinte forma: 20 conselheiros, sendo homens e mulheres, moradores do centro e dos bairros da cidade, lideranças de movimentos populares e cidadãos sem participação em movimento, distribuídos em quantidades iguais de 4 pessoas para cada uma

das cinco regiões administrativas do município, incluindo toda a coordenação do conselho e mais 3 membros da coordenação política do governo municipal<sup>3</sup>, sendo que 2 destes também coordenares do conselho. Os conselheiros responderam questionários e os membros do governo concederam entrevista com roteiro estruturado. Além disso, foram acompanhadas as reuniões do conselho no período de janeiro a abril de 2003, o seminário interno de avaliação e planejamento da gestão e o seminário de discussão das políticas gerais do município, intitulado 7º Fórum da Cidade.

Em síntese, a metodologia adotada para a realização do estudo foi um misto do método qualitativo com o método quantitativo. Do método qualitativo, utilizou-se a técnica da observação participante e da análise de conteúdo, enquanto que no método quantitativo, foram trabalhados o perfil dos entrevistados e a mensuração dos dados numéricos.

Antes de analisar os dados da realidade empírica, foi construído o marco teórico conceitual, que se consistiu em um pano de fundo para a estruturação e sustentação teórica do estudo, a partir de acúmulos existentes sobre a configuração e fortalecimento da sociedade civil no processo de democratização do Estado brasileiro. Na outra ponta, também nessa perspectiva de fortalecer o esboço teórico da pesquisa empírica, foi percorrido o caminho da construção da cidadania em seus diversos momentos e indícios da construção de uma cultura política participativa. Transversalmente, abordou-se a questão da democracia participativa como resultante da participação de cidadãos e sujeitos sociais coletivos numa visão de complementaridade a democracia representativa.

Em consonância com o caminho teórico-metodológico adotado e com a finalidade de cumprir com os objetivos propostos, no sentido de transformar os dados da realidade empírica em conhecimentos sistematizados, o estudo foi desenvolvido e organizado em quatro capítulos, de modo a facilitar a compreensão do caminho percorrido até a chegada ao ponto central, as relações sociais, políticas e comportamentos dos conselheiros da gestão participativa de Camaragibe.

O primeiro capítulo trata da construção da sociedade civil no processo de democratização do Estado brasileiro, tomando como ponto de partida a abertura política do fim da ditadura militar. Um dos propósitos da primeira seção desse capítulo é contribuir com a atualização do conceito de sociedade civil. Nesse sentido, de forma sintética, se estabelece um diálogo com alguns autores clássicos e contemporâneos que tratam do tema. Nessa perspectiva, discute-se, também, uma breve trajetória da formação política do Estado brasileiro com a finalidade de compreender as bases fundamentais das relações estabelecidas entre sociedade civil-Estado. A

---

<sup>3</sup> A coordenação do governo é composta pelo prefeito, secretário de planejamento e a secretária de governo. Os dois secretários estão na coordenação do Conselho.

seção seguinte examina os movimentos sociais da década de 80 e sua contribuição para o fortalecimento da sociedade civil a partir da adoção de uma nova postura política desses sujeitos, que passaram de uma prática reivindicatória para uma atuação com proposição, a partir das mobilizações pró-constituição de 1988. Para entender a importância da sociedade civil na contemporaneidade se faz uma rápida discussão sobre o neoliberalismo implementado no Brasil na década de 90. Ao tratar dessa questão, concentra-se em dois elementos: os impactos do neoliberalismo para a sociedade civil na atualidade e a normatização do chamado “mundo do terceiro setor”. Por fim, foi analisado o campo movimentalista no âmbito do Estado de Pernambuco e construído um perfil do município de Camaragibe.

No segundo capítulo a ênfase é a cidadania e a emergência de uma nova cultura participativa. Nesse sentido, a participação foi analisada em suas diversas modalidades, especialmente, a participação de sujeitos sociais coletivos na construção de novas relações sociedade civil-Estado. Continuando, se aborda a questão dos espaços institucionais como os conselhos setoriais, destacando avanços e limites. A cidadania foi discutida como conquista da sociedade civil na relação com o Estado, sobretudo, a partir da década de 80. Concluindo o capítulo, um debate sobre o significado da participação do cidadão nos processos políticos de construção da democracia, sobretudo, da democracia participativa.

Com o terceiro capítulo, explicita-se o significado da participação em torno da gestão pública e do poder local, isto é, a participação a partir da instância do Estado que está mais próximo do cidadão, no caso, o município. Para tanto, foram analisados dois “padrões de gestão pública”: o padrão gestão tradicional e o padrão gestão pública inovadora. Os referidos padrões estão relacionados aos projetos políticos acima referidos. Partindo dessas referências, o estudo analisa a gestão participativa de Camaragibe abordando num primeiro momento, de modo geral, a sua configuração. Posteriormente, de forma específica, o Programa da Administração Participativa, no que diz respeito à sua formatação.

O quarto capítulo apresenta os dados e análises da pesquisa. A primeira seção foi dedicada à configuração geral do Conselho da Administração Participativa, à luz de um rápido exame da descentralização do poder público. A seção seguinte traça um perfil dos conselheiros entrevistados e atuação do conselho. O estudo retoma os avanços e dilemas do instrumento – conselho – a partir do desenvolvimento das práticas políticas dos sujeitos e sua relação com a gestão pública local. O capítulo foi concluído com uma reflexão mais específica sobre as atitudes e comportamentos dos conselheiros na visão da participação e da relação dos entrevistados com o governo e do governo com a sociedade civil local, ressaltando-se avanços e entraves na construção de práticas políticas capazes de reforçar a emergência de uma nova cultura política participativa.

A partir dos objetivos e dos pressupostos deste estudo, foram construídas as considerações finais, as quais indicam avanços e limites no desenvolvimento da sociedade civil, na sua relação com o Estado e na criação de práticas participativas. Com relação ao Conselho da Administração Participativa, se aponta para seus avanços e dilemas na relação com a gestão pública local e no desenvolvimento de novas atitudes e comportamentos dos conselheiros.



## CAPÍTULO I

### **A SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO**

O propósito deste capítulo é analisar a construção da sociedade civil brasileira, no processo de democratização do Estado, a partir dos anos 80, com ênfase nos sujeitos sociais – ONG's, movimentos populares, grupos comunitários, associações. O ponto de partida é o fim da ditadura militar que proporcionou a participação política da sociedade e, conseqüentemente, avanços no processo de democratização do Estado e de fortalecimento da sociedade civil. Nesse sentido, de forma modesta, propõe-se uma contribuição ao debate sobre o tema, na perspectiva de atualizar o conceito de sociedade civil, dialogando sobre ele com alguns autores clássicos e contemporâneos.

O debate desenvolve-se à luz da trajetória do Estado brasileiro, tentando identificar os elementos que marcaram sua formatação. Um outro recorte é o projeto neoliberal, que influenciou a reforma administrativa do Estado, no governo de FHC. Através dessa leitura, chega-se às conseqüências do projeto político neoliberal no fortalecimento da sociedade civil, principalmente os impactos sobre ela, como a criação das OSCIP's, a transferência de responsabilidade do Estado para as organizações da sociedade e o estímulo ao chamado terceiro setor. Conclui essa parte, uma contextualização do município de Camaragibe, espaço geográfico e empírico dessa pesquisa.

Nesse ponto, enfatiza-se alguns elementos da realidade municipal – como um primeiro resultado desse estudo –, focalizando aspectos da gestão participativa, indicadores ecumênicos e sociais e as relações micropolíticas entre o poder público e a sociedade civil local. Segue-se agora à discussão da construção da sociedade civil.

#### **1.1 Constituição da sociedade civil pós anos oitenta e sua relação com o Estado**

A disputa entre o Estado e a sociedade civil, que se acirra no chamado período de “redemocratização”, ou seja, após o fim da ditadura militar, a partir dos anos 80, produz avanços na construção das relações sociais e políticas que apontam para o fortalecimento da sociedade e melhor definição do papel do Estado. Nesse processo, o tecido social brasileiro ganha consistência e impulsiona a constituição de parâmetros políticos que norteiam novas relações entre o Estado e a sociedade no decorrer da redemocratização. Cada vez mais se busca

compreender as relações de dependência, de autonomia, de complementaridade, de exclusão que se estabelecem entre esses dois sujeitos, à luz da teoria política, como a abordagem mais bem-sucedida para analisar esse problema. Essas relações produzem comportamentos políticos que contribuem, efetivamente, na construção político social do tipo: (a) uma sociedade civil mais forte; (b) existência de espaços de disputa e de negociação de políticas públicas; e (c) introdução de um novo modelo de relação entre o Estado e a sociedade, mais democrático e aberto à participação da sociedade. Esta seção tem como objetivo refletir sobre esse aspecto, partindo da trajetória de construção da sociedade civil no processo de democratização do Estado brasileiro.

Nas décadas de 70 e 80, vários países da América Latina, como Argentina, Peru, Guatemala, Chile, Uruguai e Brasil passaram por uma intensa onda de democratização política (Weffort, 1996: 86). Um dos principais resultados dessa ação política, na maioria desses países, foi o fortalecimento da sociedade civil com diferentes graus de organização. No Brasil, as lutas pela democratização do Estado tiveram início com os “novos movimentos sociais<sup>4</sup>”, a partir do fim dos anos 70. Lutaram pelo fim da ditadura militar brasileira (1964 - 1985) com greves, passeatas, caminhadas e mobilizações de rua em praticamente todo o Brasil, nas cidades que tinham uma vida política intensa, com o propósito de instituir a democracia política. Apesar da importância da eleição indireta, do colégio eleitoral formado pelo Congresso Nacional, que elegeu Tancredo Neves, um político civil, para a presidência da República, oficializando o fim da ditadura, o marco principal da transição entre a era ditatorial e a democracia política, foi a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988. Ela restabeleceu e ampliou os direitos políticos (CF, capítulo IV, Art. 14 a 16), o pluripartidarismo (CF, capítulo V, Art. 17), os direitos sociais (CF, capítulo II, Art. 6º a 11), direitos e deveres individuais e coletivos (CF, capítulo I, Art. 5º) e as eleições diretas para os cargos do poder executivo: prefeitos, governadores, presidente da República.

O processo de redemocratização política do Estado brasileiro foi, conseqüentemente, instrumento de construção da sociedade civil de hoje. Ou seja, à medida que a sociedade lutava pelos seus direitos políticos, sociais, econômicos e culturais, paulatinamente ia se constituindo. Nesse sentido, não é demais afirmar que a sociedade civil contemporânea é resultado das

---

<sup>4</sup> “Novos movimentos sociais”: é uma terminologia usada para distinguir o novo sindicalismo que nasceu no ABC paulista, se espalhou pelo Brasil em forma de oposições sindicais às diretorias interventoras nos sindicatos do governo militar e deu origem à CUT e à CGT. Também para distinguir os movimentos sociais que existiram antes e durante o período da ditadura militar, dos movimentos de redemocratização política e construção da cidadania ativa dos anos 80 e 90, como: movimento pela anistia aos presos políticos; associações e conselhos comunitários de moradores de bairros; movimento de luta pela terra; movimento estudantil; comunidades eclesiais de bases (CEB’s); movimento de mulheres, de negros, de índios, ecológicos e ONG’s. Estes surgem com o fim do milagre econômico dos anos 70 e a decadência do regime político ditatorial no Brasil. Para mais detalhes, consultar GOHN, Maria da Glória - *Teorias dos Movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo. Loyola, 1997; WARREN, Ilse Scherer - *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo. Hucitec, 1999. Também da mesma autora: *Redes de movimentos sociais*. São Paulo. Loyola, 1996.

diversas formas de participação do povo brasileiro na vida política do país – especialmente, daqueles que se organizaram em movimentos sociais nos anos 80, mas também daqueles que só foram às ruas para apoiar as lutas por liberdade e direitos.

Antes dos anos 70, no Brasil, o termo “sociedade civil”, enquanto categoria sociológica de análise política, não tinha tanto respaldo como tem hoje. O debate era norteado pelo paradigma marxista de luta de classe, expresso no antagonismo entre capital e trabalho, com vistas à construção do socialismo. É através da democratização política do Estado que a categoria sociedade civil, tal como compreendida hoje, começou a ser discutida pelos movimentos sociais e os debates se intensificaram nas academias brasileiras. Quanto mais a democracia se fortalecia, mais o debate adquiria consistência no seio da sociedade. Porém, a terminologia “sociedade civil” tem sido, ao longo dos tempos, objeto do debate teórico nas ciências sociais. Mas, de qual concepção de sociedade civil estamos falando?

A noção de sociedade civil que apresenta-se repousa num conjunto de outras concepções. Tomamos como ponto de partida a concepção de Marx, do século XIX, para o qual a sociedade civil era constituída da relação entre a economia, o mercado de bens de capital e o trabalho. Na sua visão, a produção de bens e serviços determina as relações sociais e, portanto, determinava, também, a sociedade civil. Nessa lógica, nos dias atuais, poderia se dizer que a sociedade civil seria determinada pelo mercado. Ou seja, apenas as relações entre capital e trabalho seriam os constitutivos da sociedade civil. No decorrer deste trabalho, demonstra-se que a constituição da sociedade civil, nos tempos atuais, não se dá somente pela relação capital e trabalho, inclui muitos outros fatores.

Na concepção gramsciana, a sociedade civil constitui-se de um conjunto de organismos privados que podem assegurar a hegemonia do grupo político dominante do Estado. Para Gramsci, “na realidade factual a sociedade civil e o Estado se identificam” (Gramsci, 1991, p. 32 a 33). Essa afirmação parece se adequar aos nossos dias. Por razões diferentes das de Gramsci, que vislumbrava na sociedade civil um potencial político a ser mobilizado para garantir ao grupo dominante do Estado uma supremacia capaz de assegurar os processos de transformação social. A atualidade do pensamento gramsciano, no que diz respeito à relação do Estado com a sociedade civil, pode ser vista como uma distorção política por parte de argumentações sociais e órgãos estatais, que defendem a construção de relações complementares entre estes dois sujeitos, com a justificativa de que há interesses mútuos na implementação de ações para solução de problemas sociais. Nessa perspectiva, o Estado repassa atribuições que são suas para a sociedade executar, invertendo os papéis da sociedade fiscalizadora, agora executora de ações estatais, e o

Estado, antes executor, passa a ser fiscalizador da ação da sociedade<sup>5</sup>. Essa operação política foi muito bem arquitetada pelo projeto político neoliberal que se instalou no Brasil nos últimos anos. É possível que o projeto neoliberal, ao inverter as funções entre Estado e sociedade, cause consequências políticas desastrosas à sociedade, como a sua fragmentação e despolitização (este assunto está mais bem detalhado mais na frente). Porém, o outro lado dessa hipótese é o fortalecimento da sociedade civil no exercício do controle social sobre a ação do Estado, que será discutido na próxima seção.

Depois de discutirmos duas noções diferentes de sociedade civil, de Marx e de Gramsci, recorreremos à concepção formulada por Habermas. Para ele, a sociedade civil é constituída de diferentes sujeitos sociais que interagem com o Estado em função da realidade social a qual ela está inserida. Habermas, discorda dos elementos constitutivos da sociedade civil apresentado por Marx, mas considera as relações entre capital e trabalho como novos parâmetros na sua definição, a qual inclui os sujeitos sociais coletivos entrelaçados por redes de comunicação:

*“Hoje em dia, o termo ‘sociedade civil’ não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensa-os e os transmite, a seguir, para a esfera pública política” (Habermas, 1997, p. 99).*

Para Habermas, a concepção de sociedade civil delineada por Marx não corresponde aos dias atuais, foge ao mercado de bens e capitais e da economia estabelecida no direito privado. A sociedade civil, por ele identificada, constitui-se de um conjunto de diferentes sujeitos sociais e políticos que se expressam a partir de suas necessidades e interesses em um determinado contexto social e político.

A sociedade civil, na concepção habermasiana, condensa as expectativas e anseios dos indivíduos, através de sujeitos sociais, e apresenta, em seguida, ao Estado, na forma de demandas de serviços públicos. A expectativa da sociedade civil é que o Estado processe tais demandas e produza resultados positivos favoráveis às suas carências. Porém, esse processo não é tão

---

<sup>5</sup> Esse assunto é debatido por um conjunto de autores latino-americanos que deu origem ao livro: O Público Não-Estatal na Reforma do Estado, organizado por Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau, publicado no Brasil pela FGV/CLAD, em 1999.

automático o quanto parece. Existe uma relação de causa e efeito: os resultados esperados, conforme sua natureza, dependem de um conjunto de fatores, entre eles, as normas jurídicas que o Estado produziu; o debate político entre e intra-instituições públicas; a correlação de forças no campo sóciopolítico-econômico e a mobilização social em torno do Estado pelos resultados desejados.

Por outro lado, a interação da sociedade civil com o Estado de forma efetiva só é possível em sociedades com alto grau de politização, pluralismo de sujeitos e com regime político verdadeiramente democrático. Para Habermas, “(...) a formação de uma sociedade dinâmica de pessoas privadas implica, não somente o contexto de uma cultura política livre, mas também uma esfera privada intacta (...)” (1997, p. 104). Na sua visão, é indispensável uma cultura democrática na sociedade, com a qual concordamos.

Contudo, Habermas apresenta uma visão pessimista da atuação dos sujeitos sociais constitutivos da sociedade civil. Para ele, “(...) os atores não podem exercer poder político, apenas influência”. E a influência tem, ainda, de passar por um “filtro de processos institucionalizados”. Isto equivale a dizer que a atuação dos sujeitos sociais esbarra na pressão, quase nunca ultrapassa a linha da reivindicação e, no máximo, chega à proposição. Ou seja, os sujeitos não devem ter ação política direta de controle social, de deliberação política e, menos ainda, de co-gestão em políticas públicas. Para esse autor, “diretamente, a sociedade só pode transformar-se a si mesma; porém ela pode influir indiretamente na autotransformação do sistema político constituído como um Estado de direito” (1997, p. 105). Essa é, sem dúvida, uma visão de atuação negativa dos movimentos sociais, onde a sociedade civil parece não ter a função de impor limites à ação do Estado, propor políticas públicas, tomar decisões, uma vez que se processa de forma indireta, negativamente. Experiências brasileiras de participação direta da sociedade civil em processos de tomada de decisão política e controle da ação do Estado, através da participação popular, nas cidades de Porto Alegre (RS), Santo André (SP), Belém (PA), Recife (PE) e Camaragibe (PE), que será analisada no capítulo III, depõem, entre outras, contra essa visão de Habermas.

Uma concepção mais abrangente de sociedade civil é desenvolvida por Cohen & Arato, sintetizada por Elenaldo Teixeira, que se estende da família aos direitos básicos. Para eles a sociedade civil é:

*“(a) pluralidade – famílias, grupos informais, associações voluntárias; (b) publicidade – instituições de cultura e comunicação; (c) privacidade – domínio do autodesenvolvimento e da escolha moral; (d) legalidade –*

*estrutura de leis gerais e direitos básicos*” (Cohen & Arato apud Teixeira, 2001, p. 42).

Nessa concepção, a sociedade civil constitui-se por um conjunto de princípios necessários às sociedades democráticas como o pluralismo, a publicidade, a privacidade e a legalidade. Estes princípios funcionam também como mecanismo de estabilização das relações entre a sociedade e o Estado. No entanto, Teixeira argumenta que o conceito de sociedade civil tem uma forte relação com os direitos garantidos por leis. O direito de liberdade de associação e de reunião, direito relacionado com o trabalho, com a economia, a livre comunicação, etc. (2001: 45). Mas, às vezes, muitos desses direitos para serem efetivados dependem da atuação da sociedade civil.

O entendimento de Teixeira, acerca do papel da sociedade civil na atualidade, difere de Habermas, que acha que ela não pode ter uma ação direta junto ao Estado. Teixeira também diverge da visão neoliberal que apresenta a complementaridade entre a sociedade e o Estado, através da execução de ações de políticas públicas antes exercidas pelo Estado como um ponto de encontro entre os dois. Para ele: “a sociedade civil não pode assumir responsabilidades que são do Estado, mas exercer uma função política sobre o Estado e o sistema político no sentido de que possam atender às necessidades do conjunto da sociedade” (Teixeira, 2001, p. 47). As atribuições da sociedade civil, nessa perspectiva, parecem mais adequadas, pois ter uma atitude política frente ao Estado e ao sistema político implica no desenvolvimento de estratégias de atuação direta para o exercício do controle social e da proposição política.

A questão que foi colocada até agora com relação ao conceito e atuação da sociedade civil, se fundamenta em duas teorias distintas: a teoria pluralista, segundo a qual os movimentos sociais são grupos de pressão, tendo como fim o campo do legislativo, e a teoria do neocorporativismo, para a qual os movimentos sociais são grupos de interesses que participam de processos de elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas em uma perspectiva de transformação social. Após analisar as diferentes concepções, apresenta-se uma definição que, a nosso ver, é mais adequada para o desenvolvimento do tema ora proposto. A sociedade civil é uma composição de sujeitos sociais formais e informais, heterogêneos, com diferentes graus de organização, de interesses políticos e objetivos, diferentes das organizações do mercado, dos órgãos públicos de Estado e dos partidos políticos. Nessa concepção, a sociedade civil é bastante abrangente. Uma primeira observação a este respeito se refere à distinção da sociedade civil em relação ao mercado, ao Estado e às organizações político-partidárias.

Em outras palavras, a sociedade civil se diferencia do mercado pela lógica econômica, financeira e lucrativa deste. Em relação ao Estado, a diferença está no poder que ele tem de

estabelecer regras legais, coagir e tutelar os indivíduos na sociedade. E por fim, em relação aos partidos políticos, refere-se ao seu objetivo principal de chegar ao poder político para exercer o controle do Estado.

Segundo, a sociedade civil contemporânea inclui um grande número de sujeitos sociais com práticas, objetivos, modalidades de atuação e projetos diferentes. Organizações filantrópicas, organizações sindicais (de trabalhadores e dos empresários), movimentos sociais, ONG's e até a UDR - União Democrática Ruralista fazem parte da sociedade civil. Este estudo faz um recorte para focalizar melhor a sociedade civil com a qual se está trabalhando. A sociedade civil à qual nos referimos, a partir do conceito acima construído, é aquela que se constitui por movimentos sociais de campo "movimentalista"<sup>6</sup>, cujo elemento característico aglutinador dos sujeitos é exatamente o caráter de intervenção no processo de democratização do Estado e a capacidade de negociação com o mesmo, algo que exige que seja forte, coesa e destemida.

Para entender a atuação desses sujeitos, é necessário responder as seguintes questões: como se constituiu a sociedade civil, ao longo das últimas três décadas, no processo de transição do Estado ditatorial para um Estado politicamente democrático? Quais os sujeitos que compõem efetivamente a sociedade civil? Como se dá a relação da sociedade civil com o Estado? Antes de discutirmos essas questões, vamos primeiro analisar, de forma sintética, a constituição do Estado brasileiro.

A relação do Estado com a sociedade, do ponto de vista de uma relação democrática, aberta, transparente, verdadeira ou contrário, autoritária, casuística, dissimulada, de certa forma, está relacionada com a construção social e política do Estado. Por construção política do Estado, entende-se o processo de concepção do Estado, que lhe deu forma, expressão, jeito de agir e de se relacionar, em suma, a forma como ele foi configurado. Nesse sentido, o Estado brasileiro, grosso modo, passou por duas grandes fases: o Estado imperial, que fundou as primeiras bases políticas, sociais e econômicas da nossa sociedade, com total relação de dependência com a coroa portuguesa e o Estado republicano que, sem muitos critérios, divide-se em quatro períodos distintos: Estado da era República velha (1889 a 1930); Estado da era getulista que vai até os anos de 50, sendo entremeado pelo golpe do "Estado novo" e, em seguida, um curto período de democracia, quando começa, em 1964, o Estado da era da ditadura militar, oficialmente encerrada com a Constituição de 1988 o retorno do Estado democrático da era contemporânea.

---

<sup>6</sup> Este termo foi muito usado por um grupo de professores e estudantes de pós-graduação da UNICAMP, coordenado pela professora Evelina Dagnino, denominado de "*Grupo de Estudo sobre a Construção Democrática*", cujos estudos foram publicados na Revista IDEIAS Nº 5 (2) 6 (1) 1998 – 1999, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP.

No primeiro período, do Estado republicano, as elites agrárias brasileiras dominaram sua configuração. Ou seja, os grupos de coronéis do café, no sul; do cacau e da cana no nordeste; da borracha, no norte, e os fazendeiros de gado do sudeste através dos conchavos, acordos e troca de favores deram o tom à formação do Estado. As práticas políticas desses grupos nortearam a relação do Estado com a sociedade. O clientelismo foi a base de todas as relações do Estado naquele período. O Estado era como:

*“um balcão de negócios” das elites. Isto fragilizou a intervenção estatal em termos de promover o desenvolvimento econômico com justiça social e distribuição de riquezas. Uma outra consequência foi o bloqueio da organização da sociedade civil. Sobre isso, Nogueira nos diz que: “as diversas atrofias paralisantes espontaneamente geradas pelo protagonismo estatal irá se somar pari passu a modernização do país um processo de diferenciação social e fragmentação que não encontrará qualquer balizamento político, ou seja, que não será politizada, não ganhará consistência operacional nem envergadura como instrumento de construção de uma autêntica comunidade política. Tal processo acabará por proporcionar, em suma, a constituição de um imenso palco para a projeção de interesses particulares exacerbados, egoístas, fechados em si, pouco comunicantes. Como o que se tornará bem árdua a construção da democracia” (Nogueira, 1998, p. 14).*

Como apresenta Nogueira, esse processo de fragilização do Estado oportunizou as elites dominadoras do Estado disseminarem uma cultura política de aproveitamento do Estado. Isto é, o Estado, nessa concepção, não é visto como uma “delegação” que o cidadão dispõe para gerenciar o bem público, como entende Demo, mas um espaço onde se pode tirar todo o proveito possível.

No segundo período do Estado republicano, o grupo elitista que está à frente do poder do Estado rompe com as práticas mais particularistas dos coronéis e empreende uma nova visão de Estado, o Estado moderno, impulsionador do desenvolvimento econômico, empreendedor, também preocupado com as questões do trabalho da profissionalização e, em alguns aspectos, do trabalhador, inclusive com a organização do operariado. O Estado busca se organizar, criando funções de Estado, órgãos de desenvolvimento dos serviços públicos, estruturando sua atuação na economia e na sociedade. Ele assume um processo de organização política administrativa abrangente, porém, fundado na tecnocracia, isto é, em um sistema de organização social e política tecnicista. O Estado sai das garras das elites coronelistas e passa a assumir uma feição mais própria. Porém, a relação com a sociedade se estabelece em cima de princípios



corporativistas<sup>7</sup> e populistas. Não há rompimento com as práticas do clientelismo, a ela se somará o tecnicismo burocrático.

Por isso, Nogueira vê nesse Estado doses de tradicionalismo que, em alguns aspectos, é inovador, corajoso e decidido, em outro é passado, conservador e fraco:

*“um Estado que é simultaneamente passado e presente (e, em boa medida, futuro), que é tudo e é nada que encarna a força da conservação e as possibilidades de renovação, que se intromete em todas as coisas mas é predominantemente omissivo, que é forte e fraco, odiado e amado com idêntica intensidade – o mais sedutor e perigoso dos campos de batalha em que pelem as classes e os grupos da sociedade. Ou seja: um Estado que, por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações intermináveis, não pode se tornar completamente moderno e autenticamente republicano, nem deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicionalismo das elites”* (Nogueira, 1998, p. 13).

O Estado brasileiro moderno não tem coragem de romper com o seu passado conservador, atrasado. Em outras palavras, o Estado moderno da era getulista foi construído pela mediação política entre os coronéis e a elite industrial emergente, ele é fruto de uma negociação onde nenhuma das partes (coronéis e industriais) não perde nada, ao contrário, só ganham. Porém, o Estado como indutor de justiça social é, nesse pacto das elites, esquecido e propositalmente abandonado, dando razão de ser a uma das principais características das elites que sempre estiveram à frente do Estado: a privatização dos ganhos e socialização dos prejuízos com a sociedade. É um “Estado burocrático enxertado de patrimonialismo, marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior. Mas que, mesmo assim, tem cumprido funções de inegável relevo e importância estratégica na vida nacional, sendo por isso indispensável e insubstituível” (Nogueira, 1998, p. 13). Ou seja, apesar de todas essas deformações na configuração do Estado, ele não é descartável. O que é necessário é reorientar a sua ação, para que ele possibilite a todos os cidadãos, independente de sua origem social, os benefícios dos serviços públicos e as oportunidades de crescimento aos diversos segmentos da sociedade. Para isso, é necessário repensar sua configuração, que não se esgota, que é contínua e depende do grupo que esteja à

---

<sup>7</sup> Segundo Norberto Bobbio, o corporativismo é uma doutrina que prega a organização da coletividade baseada na *associação representativa dos interesses e das atividades profissionais (corporações)*. Propõe, baseado na solidariedade orgânica dos interesses concretos e nas fórmulas de cooperação que daí podem derivar, a remoção ou neutralização dos elementos de conflito entre as classes como: a concorrência no plano econômico, a luta de classe no plano do social, as diferenças no plano político e é forte o controle do Estado sobre as corporações (Bobbio, 1995. p. 287 - 291).

frente no poder político. Sobre a organização da sociedade nesse período, apesar de forte em relação aos períodos anteriores, mas não consegue se impor. O movimento dos trabalhadores, como o sindicalismo, é atrelado ao Estado.

O Estado do período ditatorial foi desenvolvimentista, expandindo o crescimento econômico, mas, por outro lado, bastante concentrador da renda. Politicamente, foi concentrador do poder, dispersivo e até castrador das forças políticas que se colocavam contrárias à sua filosofia. Somente a partir do final dos anos 70, com o fim da ditadura militar e maior densidade organizacional da sociedade é que as relações do Estado com a sociedade avançam. Porém, permanece “(...) o hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada, que exarcebu as tenções associadas ao processo de modernização do Estado” (Diniz, 1997). No período de ditadura militar, cuja marca do Estado foi a centralização do poder, acentuou ainda mais a burocratização e a exclusão da sociedade nas decisões políticas do país.

Após a ditadura, retoma-se o Estado democrático contemporâneo sob dois aspectos: a construção de novas relações sociais e políticas com a sociedade e a sua formatação na concepção neoliberal. Sobre isso discutiremos nas seções seguintes. Depois do Estado brasileiro formado na política tradicional, chega a possibilidade real de uma interação entre o Estado e a sociedade civil. Ou seja, a sociedade pôde, de forma mais clara e politicamente participativa, contribuir com o processo de democratização do Estado e se fazer ouvir. O Estado está sendo desafiado a se tornar moderno não somente no aspecto econômico e de sua organização político-administrativa, mas, sobretudo, no aspecto da justiça social e no modo de viver em sociedade (Nogueira, 1998), com uma interação mais verdadeira e sem subterfúgio. Nesse sentido, voltamos a tratar da discussão sobre os movimentos sociais, tentando responder as questões anteriormente formuladas, na perspectiva de aprofundar mais o debate sobre a construção da sociedade civil no processo de democratização do Estado.

## **1.2 Os novos movimentos sociais e o fortalecimento da sociedade civil**

Antes do regime militar de 1964, existia uma sociedade civil organizada em processo de consolidação, que era fruto do período democrático, posterior ao fim do “Estado Novo” (1937 - 1946). O clima de liberdade política desse curto período favoreceu a organização da sociedade

brasileira<sup>8</sup>. Porém, essa nascente sociedade movimentalista foi duramente abortada com o golpe militar, vindo a reflorescer ao final dos anos 70 com a abertura política.

Durante mais de vinte anos de ditadura militar, o Estado brasileiro foi autoritário, repressor e casuístico na relação com a sociedade civil organizada. Num primeiro momento, a ditadura tratou de bloquear quase todas as formas de participação política da sociedade, desarticulando e intervindo nas organizações. Os movimentos, mesmo na clandestinidade, assumiram uma postura de resistência à prática repressora do Estado ditatorial. Porém, não tiveram êxito e sofreram o aumento da repressão estatal através dos Atos Institucionais (AI) sobretudo do AI-5 que “introduziu regras de regime de exceção” (Gohn, 1995: 100 – 103).

Diante da ausência de perspectiva de democracia, os movimentos sociais ainda existentes migraram para a clandestinidade. Para sobreviver e contestar a ditadura, adotaram outra estratégia de atuação: a luta armada<sup>9</sup>. Foram vencidos pelas forças militares.

Porém, com a crise do milagre econômico, a partir de meados dos anos 70, a ditadura entra num processo lento e gradual de abertura que, conseqüentemente, levou ao seu fim. Começa a nascer na sociedade, nesse mesmo período, outras organizações e mobilizações. Essas mobilizações tiveram forte apoio de setores da Igreja Católica, através dos seus serviços pastorais como: a CBJP (Comissão Brasileira de Justiça e Paz), a CPT (Comissão Pastoral da Terra) e as CEB's (Comunidades Eclesiais de Bases). Juntas, elas contribuíram com o surgimento dos “novos movimentos sociais”, através da luta pela anistia aos presos políticos, garantia dos direitos humanos, pela liberdade e os direitos dos trabalhadores rurais ter terra para trabalhar.

A partir de 1978, o movimento sindical começa a se rearticular e ganha força com as greves dos operários do ABC paulista, as greves gerais e, no Nordeste, as greves dos canavieiros. O movimento pelo pluripartidarismo contra o bipartidarismo da ditadura se fortalece; aparece o movimento contra a carestia e ressurgem as lutas estudantis (Gohn, 1995: 111 - 122). Nasce dessa movimentação a CUT (Central Única dos Trabalhadores), a CGT (Central Geral dos Trabalhadores) e o PT (Partido dos Trabalhadores). Além destes, muitos outros movimentos contribuíram para o fim da ditadura e a redemocratização do Estado brasileiro, unindo-se em

---

<sup>8</sup> Os trabalhadores reorganizam os sindicatos urbanos; surge o movimento de trabalhadores rurais como as ligas camponesas e os sindicatos rurais; nascem os movimentos de juventudes ligados à Igreja Católica (a Ação Católica: JUC, JEC, JOC); cria-se o Movimento de Educação de Base (MEB), também relacionado à Igreja Católica que reforça o movimento por Reformas de Bases na Educação, entre tantos outros (Gohn, 1995: 92 – 96).

<sup>9</sup> Entre 1968 e 1974 muitos movimentos passaram a adotar estratégias de guerrilha, usadas tanto na área urbana como na área rural e como tática usavam práticas do seqüestro de políticos e autoridades, para trocar por presos políticos. Além disso, assaltavam bancos para financiar seu movimento. As guerrilhas rurais se deram principalmente nas regiões do Vale do Ribeira (SP). A guerrilha mais famosa, pela grande quantidade de pessoas envolvidas e pelo envolvimento de 20 mil soldados das forças de repressão no combate, foi a do Araguaia, Goiás, (Gohn, 1995:107).

torno das lutas por liberdade, democracia política e justiça social. São estes sujeitos, filhos da transição política brasileira, que dão origem ao campo “movimentalista” da sociedade civil. E, paulatinamente, através de suas práticas políticas, desenvolveram estratégias que influenciam a correlação de forças políticas entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para vencer a impermeabilidade daquele e, assim, criar uma postura de respeito, autonomia e diálogo.

Nessa linha, Warren distingue dois períodos de mobilização da sociedade civil, durante a ditadura: lutas de resistências e mobilização pela democratização do Estado.

*“dois momentos principais merecem registros: a) durante os regimes militares, quando predominaram as lutas de libertação, contra o autoritarismo, as restrições políticas, pela anistia, liberdade de expressão, transformação do regime político; b) com o fim das ditaduras, quando passam a vigorar lutas pela democratização com justiça social, a qual prioriza a defesa de direitos sociais, econômicos e culturais como o direito das minorias, o repensar o desenvolvimento diante da degradação ecológica e da exclusão social” (Warren, 1999, p.60).*

No primeiro momento, a relação dos movimentos sociais com o Estado se caracteriza pela resistência e contestação. A ação estatal opressora jogou os movimentos na oposição ao Estado, o que forçou, nesse período, a existência de uma relação de inimigos.

No segundo momento, o marco é a mobilização social pela democratização do Estado e da sociedade. Os processos políticos de participação desenvolvidos a partir da segunda metade dos anos 80, ainda com a rigidez do Estado, maior complexidade nas relações entre Estado e sociedade e a diversidade dos movimentos sociais, produziram tensões e conflitos que contribuíram efetivamente para a democratização do Estado e maior densidade da sociedade civil. Nos últimos anos, o campo “movimentalista” avançou politicamente na relação com o Estado, consolidou-se como sujeito de processos políticos, ocupou espaço e inaugurou com ele uma nova relação, a relação de proposição.

Essa estratégia se torna visível a partir da mobilização da sociedade civil para influir no processo Constituinte. Os movimentos sociais desenvolveram uma estratégia que combinava mobilização social, reivindicação e proposição. É aí que eles assumem a categoria de sujeitos sociais propositivos<sup>10</sup>, apresentando várias propostas de leis à Assembléia Constituinte, sendo que a mais importante, pela quantidade de assinaturas (mais de um milhão) e pelo seu

---

<sup>10</sup> A categoria de sujeito social é entendida através do conceito de movimento social, estabelecido por Warren: “movimento social é um conjunto mais abrangente de práticas sociopolíticas e culturais que visam a realização de um projeto de mudança (social, sistêmica ou civilizatória), resultante de múltiplas redes de relações sociais entre sujeitos e associações civis” (Warren, 1999: 15 -16).

significado social, foi a da Reforma Agrária<sup>11</sup>. Apesar da participação propositiva da sociedade civil, o Congresso Constituinte, contaminado pelos resquícios do autoritarismo, engavetou a maioria das propostas, atitude que causou grande frustração à sociedade. Mas, são muitos os exemplos de participação e proposição da sociedade civil<sup>12</sup>, nas décadas de 80 e 90.

O grupo de estudo sobre construção democrática, da UNICAMP, identificou seis eixos que caracterizam essa nova fase dos movimentos sociais, com as quais tem-se afinidade:

*“1. uma maior disponibilidade, diante da possibilidade recém-instaurada, dos atores da sociedade civil negociarem com o Estado; 2. uma tendência à institucionalização dos movimentos e das ONG’s, no sentido de maior ‘profissionalização’, eficácia nos resultados, captação e otimização de recursos materiais e humanos; 3. ampliação das temáticas abordadas pela sociedade civil e do número de atores, que se vêem legitimados neste novo cenário de liberdades; 4. manifestação mais explícita da pluralidade de intenções, da heterogeneidade de proposições e demandas (...); 5. maiores possibilidades, tendo em vista o novo cenário das “liberdades democráticas” de uma atuação na esfera pública (...); 6. articulação dos movimentos sociais entre si e com diferentes atores sociais (...)” (G.E.C. Democrática, 1998 – 1999, p. 25 -26).*

Acrescento mais um elemento a estes do G. E. C. Democrática, por julgá-lo muito importante: maior preocupação dos movimentos sociais com a formação político-pedagógica de seus militantes, contribuindo, assim, para o surgimento, nos anos 80, dos centros de educação popular, que mais tarde, em sua maioria, assumiram a categoria de ONG (Organização Não-Governamental), tendo uma atuação mais direta na sociedade. Nessa nova fase da sociedade civil organizada, se fortalece nos movimentos sociais a estratégia de mobilização com proposição. Os sujeitos sociais, na atual relação com o Estado, assumem a prática de negociação em torno das políticas públicas e da conquista de direitos. Warren nomeou essa fase de “*construção da cidadania*”, que discutiremos no próximo capítulo. Ou seja, nessa fase está em construção mais um degrau da democracia, a democratização da própria sociedade. O processo de democratização política do Estado influenciou a construção da sociedade civil e seu fortalecimento se dá num movimento não linear, mais de forma paulatina. Os movimentos

<sup>11</sup> Foram centenas as propostas populares da sociedade civil apresentadas à Assembléia Nacional Constituinte para incluir no texto da constituição, “somendao cerca de 12 milhões de assinaturas” (Benevides, 2002. p. 13).

<sup>12</sup> Entre os momentos fortes da participação política nos anos oitenta e noventa, ressaltamos no processo de redemocratização política do país: a campanha pelas eleições diretas já, na primeira metade da década de oitenta; a mobilização na Assembléia Nacional Constituinte (1986 a 1988); a campanha nacional *pró-impeachment* do Presidente Collor em 1992. Além de três (3) eleições gerais para Presidente, Senadores, Deputados Federais, Governadores e Deputados Estaduais (90, 94 e 98) e quatro outras para prefeitos e vereadores (88, 92, 96 e 2000), dando em média uma eleição a cada ano e oito meses, nos últimos treze anos de história política brasileira.

sociais deixam de ver o Estado como o inimigo e adotam uma postura de disputa de políticas públicas e conquista de direitos, interagindo através de diversos espaços como os conselhos setoriais, espaço público não-estatal de negociação entre o Estado e a sociedade; parcerias na implementação de políticas através de programas públicos e fóruns de debates de prioridades de demandas nos municípios (Warren, 1999: 63).

Nessa nova relação do Estado com a sociedade, outros desafios vão surgindo. Quanto mais o Estado é democratizado, mais requer a participação qualificada da sociedade civil e, conseqüentemente, aumenta a heterogeneidade dos sujeitos que se articulam mais entre si. As exigências aumentam em torno da clareza do papel da sociedade, contexto no qual destacamos, ainda, outros aspectos fundamentais à consolidação da relação da sociedade com o Estado: a) total autonomia e independência da sociedade civil, especialmente do campo movimentalista, em relação ao Estado; b) maior clareza da sociedade civil, sobre seu papel e estratégias de atuação; c) aperfeiçoamento das instâncias e espaços públicos de negociação e gestão pública, quanto à democratização interna, a redefinição de funções e a busca pela “partilha do poder”. Essas questões estão sendo discutidas, ainda num âmbito muito restrito, em alguns fóruns que têm sistematizado as principais reflexões<sup>13</sup>.

Para concluir esta seção, o elemento central de discussão da sociedade civil, na nossa opinião, diferentemente do que pensa Habermas a este respeito e nos aproximando das idéias de Teixeira, acima discutidas, consiste em: intervir qualificadamente nas políticas públicas através da negociação com o Estado; preservar direitos e conquistar novos; desenvolver e apoiar mecanismos que favoreçam o exercício do controle social sobre a ação do Estado e a atuação do mercado e insistir no aprofundamento da democracia com participação. Além disso, é papel da sociedade civil instigar a mudança de configuração do Estado e do Mercado. Ao Estado, entre outras coisas, cabe o papel de ofertar serviços públicos de qualidade aos cidadãos, fomentar o desenvolvimento econômico, social e tecnológico e promover a justiça com equidade. Mas, na verdade, meio que na contramão desses propósitos da sociedade e do Estado, identifica-se no contexto neoliberal uma inversão de funções entre o Estado e a sociedade civil. Setores da sociedade vêm cada vez mais assumindo atribuições do Estado, enquanto que este assume o papel de fiscalizador, que é tarefa intrínseca da sociedade. É sobre essa questão que trata a próxima seção desse trabalho, na perspectiva de identificar os impactos do neoliberalismo no processo de configuração da sociedade.

---

<sup>13</sup> Quem vem discutindo e sistematizando esse debate com maior consistência são alguns pesquisadores de universidades como: DAGNINO, 2002; SANTOS, 2002; AVRITZER, 2003; RIBEIRO & GRAZIA, 2003 e Teixeira, 2001.

### 1.3 Impactos do neoliberalismo e a ressignificação política da sociedade civil

Inicialmente, analisamos o surgimento do neoliberalismo, que avançou com a crise do capitalismo nos anos setenta e o retorno dos governos conservadores na Inglaterra e nos Estados Unidos nos anos oitenta. Após essa análise, discuti-se as conseqüências neoliberais para a sociedade civil organizada, a partir de ações políticas do governo FHC e da construção do que se convencionou chamar “novo marco legal”, norteador das relações entre Estado e sociedade numa perspectiva bastante afinada ao neoliberalismo.

As primeiras idéias sobre o neoliberalismo apareceram logo após a segunda guerra mundial, com a publicação do livro “*O Caminho da Servidão*”, de Friedrich Hayek. Para Anderson, essa obra foi um ataque teórico e político às teses de Keynes sobre o Estado intervencionista e de bem-estar social que se construía no pós-guerra na Europa. Nas duas décadas seguintes, as idéias neoliberais foram sendo espalhadas tanto no continente europeu como no resto do mundo por um grupo de intelectuais “economistas, cientistas políticos e filósofos” liderados por Hayek e Milton Friedman<sup>14</sup> (Anderson, 200; Chauí, 2000; Fiori, 2001).

O grupo de intelectuais liberais, liderado por Hayek e Friedman, tratou de repensar as idéias liberais dos séculos XVIII e XIX, a partir de Adam Smith. Depois das diretrizes liberais atualizadas, nos debates acadêmicos das universidades da Europa e dos Estados Unidos e em fóruns políticos, foram propostas em forma de projeto político-econômico para as nações mundiais. Tal projeto é recebido, nas três últimas décadas do século XX, pelos países dos continentes europeu e americano, como novas idéias liberais capazes de fazer o mercado, por si só, acelerar o desenvolvimento dessas nações.

No entanto, no mesmo período em que se espalhava às idéias neoliberais no mundo, o capitalismo, sob as orientações das teorias keynesianas, vivia o seu melhor momento de desenvolvimento desde a segunda guerra mundial. Esse avanço possibilitou o surgimento, na Europa, do Estado de bem-estar social com: sindicato de trabalhadores forte, pleno emprego, salários justos, seguridade social para os trabalhadores, desenvolvimento econômico fundado na produção de bens e serviços e regulamentação do mercado pelo Estado. Foi a era do *Welfare State* em ação.

Porém, nos anos 70, o capitalismo entra em crise e as grandes economias mundiais sofrem os efeitos da hiper-inflação e do baixo crescimento econômico. Os países em

---

<sup>14</sup> Em 1947, na estação de Mont Pèlerin (suíça), Hayek reuniu Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros. Nessa reunião foi fundada a Associação de Mont Pèlerin, que passou a fazer reuniões internacionais bianuais, com propósitos de combater as idéias Keynesianas do Estado de bem-estar social (desenvolvidas na Europa), o socialismo e preparar as bases para um novo capitalismo, com mercados livres de regras estatais (Anderson, 2000: 10).

desenvolvimento vivem longo período de forte recessão. Nesse quadro de crise, os neoliberais aproveitam-se e empurram o projeto econômico-político neoliberal como receita milagrosa para solucionar a grande depressão econômica. Ou seja, eles, que há muito tempo vinham elaborando seu receituário político-econômico, em oposição ao Estado de bem-estar social, encontram na crise econômica desse período a chance de aplicá-lo, conforme observa Anderson:

*“Manter um estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro [público], mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas” (Anderson, 2000, p. 11).*

A receita era passada como uma forma milagrosa para resolver o problema das crises econômicas. Independente do lugar, das especificidades e modalidade da crise, a receita era sempre a mesma. Ou seja, não importava as causas da doença, mas que o diagnóstico concluísse pelo mesmo remédio para a doença da crise econômica de vários países da América Latina, como se em cada país as causas dessa doença fossem as mesmas, qual seja, a inflação, Estados interventores na economia e muito sobrecarregados socialmente.

### **1.3.1 O neoliberalismo na América Latina**

Na América Latina, quem primeiro se atreveu a usar o remédio neoliberal para resolver problemas da sua economia foi o Chile, no governo ditatorial de Pinochet, ainda nos anos setenta, depois foi seguido pela Inglaterra, com Margaret Thatcher, a partir de 1979 e, logo depois, os Estados Unidos, com Reagan, em 1980. Estes dois últimos países ficaram famosos no processo de divulgação do neoliberalismo, pelo que realizaram, mas também pela dimensão de sua economia. Como o Chile é país pequeno e não tem domínio na economia mundial, não apareceu tanto quanto os outros dois na propagação neoliberal. Daí para frente, vários países da Europa (Alemanha, Espanha, França, Portugal, Grécia) e no continente americano (Bolívia, Argentina, México e Brasil), nas últimas duas décadas, implementaram as medidas neoliberais



que orientaram as suas políticas econômicas, inclusive, com mais rigor do que os estreates (Anderson, 2000, p. 9 - 23).

Para Fiori, o desenvolvimento do neoliberalismo foi possível graças “à chegada ao poder, nos principais países capitalistas, das forças conservadoras”. Elas adotaram as políticas neoliberais e milhões de pessoas em vários países do mundo sofriam e continuam sofrendo suas conseqüências políticas, econômicas e sociais, como:

*“aumento dos encargos públicos financeiros, queda das taxas de investimento e crescimento, deterioração das contas externas, concentração da riqueza e do controle dos mercados, redução da participação do salário na renda, aumento do desemprego e do subemprego”* (Fiori, 2001, p. 60).

Na América Latina, o neoliberalismo foi reforçado pelo “Consenso de Washington<sup>15</sup>”, que orientou a implementação das seguintes medidas: “privatização de empresas Estatais, controle da inflação, redução do Estado e liberalização da economia” (Folha de São Paulo: caderno mais, 12/06/1998). O controle da inflação e a retomada do crescimento econômico na região foram as principais justificativas apresentadas à sociedade para a adoção de tais medidas. Além disso, o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial assumiram um sistema rigoroso de monitoramento das políticas econômicas e dos gastos sociais dos governos latino-americanos, para não se desviarem do caminho neoliberal washingtoniano. É possível identificar grandes contradições na implantação do neoliberalismo, expostas pelos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento. Vários autores vêm discutindo essas contradições, entre eles Boron, para quem:

*“apesar de sua propaganda em favor da proposta neoliberal, os capitalistas desenvolvidos continuam tendo estados grandes e ricos, muitíssimas regulações que ‘organizam’ o funcionamento dos mercados, arrecadando muitos impostos, promovendo formas encobertas e sutis de protecionismo e subsídios e convivendo com déficits fiscais extremamente elevados”* (Boron, 2000, p. 9).

Os governos dos países em desenvolvimento, afinados com as orientações neoliberais e ao Consenso de Washington, são orientados a não praticarem políticas como estas citadas por Boron. É como diz o ditado popular: faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço. Ou seja, o

---

<sup>15</sup> Consenso de Washington, é um conjunto de diretrizes político-econômicas resultante de um seminário realizado em Washington, em 1989, com representantes de governos de vários países da América Latina, Banco Mundial, FMI e membros do governo dos Estados Unidos para discutirem a crise econômica e o processo inflacionário da América Latina.” (Folha de São Paulo: caderno mais de 12/06/1998).

neoliberalismo nesses países não foi o mesmo praticado pelos países de capitalismo desenvolvido. Para Boron, esta é uma das razões pela qual o triunfo do neoliberalismo, na América Latina, Europa Oriental e Rússia foi mais “ideológico e cultural” do que propriamente econômico. Na sua opinião, com a qual concordamos em parte, o que se vê atualmente é “a mercantilização dos direitos; o deslocamento do equilíbrio entre mercado e Estado; a criação de um *‘senso comum’ neoliberal* (grifo nosso) e o convencimento de amplíssimos setores das sociedades capitalistas de que não existe outra alternativa” (Boron, 2000). É verdade que se espalhou na sociedade essa idéia hegemônica, na tentativa de convencer a população de que não há outra saída, a não ser o neoliberalismo. Mas, nos últimos três anos, sociedades de países da América Latina têm se mobilizado numa contra-reação às idéias neoliberais.

Exemplos desse movimento não são poucos, a começar pela Argentina, com a aplicação das medidas de política econômica neoliberal washingtoniana. Lá, a população depois de não suportar mais as conseqüências do neoliberalismo, num espaço de três meses, entre o final de 2001 e início de 2002, derrubou três presidentes da República, com gigantescas manifestações populares. No Brasil, depois de doze anos de implementação do neoliberalismo, as elites políticas neoliberais perderam as eleições presidenciais, em outubro de 2002, para o PT, partido de esquerda que, abertamente, sempre criticou o neoliberalismo. O Equador, depois de uma crise aguda econômica e uma convulsão política que ocorreram há menos de dois anos, elegeu também, em dezembro de 2002, com o apoio das populações indígenas, um presidente de esquerda crítico do neoliberalismo. E para finalizar a lista de exemplos, o Brasil, por três anos consecutivos (2001 a 2003), foi sede do Fórum Social Mundial, organização com clara manifestação antineoliberal. Segundo os organizadores, o último Fórum teve a presença de mais de 100 mil pessoas, de aproximadamente, 130 países de todos os continentes. Todas essas movimentações sociais e políticas indicam que o projeto neoliberal, na forma como está sendo implementado, estaria chegando ao fim e não conseguiria, nesses países, criar um “senso comum” duradouro. Mas olhemos agora com mais calma, o modelo neoliberal desenvolvido no Brasil a partir dos anos 90, na era Collor/FHC.

### **1.3.2 O neoliberalismo no Brasil**

Contudo, o neoliberalismo implementado no Brasil, a partir do governo Collor (1990) e consolidado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, é um bom exemplo para a análise de Boron acerca do fenômeno neoliberal. O governo de FHC utilizou duas estratégias para tentar consolidar o projeto neoliberal no Brasil: a “construção do senso comum” na sociedade, conforme analisa Boron, e a justificativa de controlar a inflação, como

necessidade de mudança, para pôr em prática as idéias neoliberais. A estratégia combinou teoria e prática, seguindo, de certa forma, um dos princípios da metodologia marxista, estudada com sucesso pelo sociólogo FHC.

Nessa primeira estratégia, está clara a adoção de um discurso político-ideológico em defesa da “modernidade” do Estado e do mercado nacional na linha neoliberal. Dizia Fernando Henrique Cardoso, quando ainda no Ministério da Fazenda do governo de Itamar Franco, mas já candidato a presidente: “Dado o colapso, que vem de longe da ‘burguesia nacional’ e dada à ineficiência do Estado, estaremos condenados, com ou sem ‘Consenso de Washington’, à ausência de um projeto nacional viável, se continuarmos na indefinição política quanto à forma e eficiência do Estado. É para a reforma do Estado, tornando-o mais competente, com carreira e treinamento adequado dos funcionários, mais voltado para a inovação social e menos preso aos interesses corporativos das empresas estatais e dos segmentos ‘cutizados’ da burocracia, que se requer a nova fórmula política” (Folha de São Paulo: caderno mais, 10/07/94). Esse discurso, que de um lado critica, “endemoniza” e desvalorizava e, de outro lado, apresenta medidas neoliberais como a saída para a “modernidade”, se tornou a tônica nos anos 90. Para o cientista político Fiori, essa retórica se deu não só no Brasil, mas em toda a América Latina:

*“Em nome da credibilidade global de suas políticas econômicas, os governos da região (América Latina) atacaram, de maneira idêntica, todas as formas conhecidas e tradicionais de solidariedade, acusadas de ‘corporativismo’. E, em nome do mercado e da competitividade global, sucatearam o patrimônio público, desindustrializaram-se, destruíram empregos e direitos sociais, reduziram os salários e cortaram os gastos e investimentos públicos sem alcançar maior desenvolvimento, nem muito menos uma maior equidade social”* (Fiori, 2001, p. 93).

Para os neoliberais brasileiros, a indústria nacional estava sucateada; precisava de uma reestruturação para poder competir no mercado externo; o mercado interno estava desaparelhado, requerendo adequação para se integrar à economia globalizada; o Estado ineficiente, pesado, rígido e burocrático, pedia reformas urgentes para se tornar eficiente, ágil e adequado para os tempos modernos. No caso do Brasil, essas afirmativas até que tinham um fundo de verdade, porém, a solução, necessariamente, não tinha quer ser do tipo neoliberal.

Esse tipo de diálogo objetivava criar a imagem de um Brasil arcaico e atrasado no imaginário popular. A solução para esses problemas era as reformas, a exemplo dos países

desenvolvidos, que adotaram o modelo de “Estado gerencial<sup>16</sup>”. Para Boron, a estratégia ideológica do discurso neoliberal que “sataniza” o Estado e exalta as virtudes do mercado, tem por objetivo criar o senso comum na sociedade. Na sua visão, nada mais é do que aquilo que os franceses batizaram de “pensamento único”, ou seja, um processo de ganhar mentes e corações para o projeto neoliberal globalizado. E foi isto mesmo que se tentou fazer aqui no Brasil nos últimos doze anos.

Na segunda estratégia, o fundamental era pôr em prática as idéias. O combate à inflação, nesse sentido, foi uma condição *sine qua non* da sua implementação. Nesse aspecto, o essencial do projeto neoliberal ficou por conta da privatização de empresas estatais; abertura do mercado nacional ao capital especulativo estrangeiro e reforma administrativa do Estado. Para Chico de Oliveira, o que aconteceu foi a “privatização do público, sem a correspondente publicização do privado”, e acrescenta: “a privatização do público é uma falsa consciência de desnecessidade do público”.

A reforma administrativa do Estado, no entender do autor, se justificou, sobretudo, pela divulgação inadequada na mídia do termo “Estado falido”, com os “holofotes sobre as despesas sociais públicas” transformando-as em “bode expiatório” da crise do Estado (2000: 66-70). Sem dúvida, a mídia brasileira contribuiu bastante para que o aparelho do Estado fosse reformulado da forma como o governo queria. As críticas da mídia fora poucas e mesmo assim não tiveram eco. A sociedade civil, por sua vez, também não conseguiu influir no processo, até porque continuou atônita com o que se passava em termos de venda do seu patrimônio. Mas a reforma não foi só “remodelagem” do Estado enquanto reformatação de órgãos públicos. Mexeu também, e de forma profunda, com a configuração da sociedade civil e para isso o meio mais eficaz foi a criação da Lei das OSCIP’s.

### 1.3.3 A Reforma do Estado e a Lei das OSCIP’s

Uma das conseqüências de maior impacto na reforma do Estado para a sociedade civil foi o repasse da execução de serviços públicos para organizações sociais, em parceria com o Estado.

---

<sup>16</sup> O Estado gerencial, ou administração pública gerencial, “nova administração Pública”, para Barreto, foi implementado no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, nos anos 80. Na visão de Bresser Pereira, conforme citação de Barreto, o “Estado gerencial” tem, entre outras características, as seguintes: “a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão; c) fortalecimento e aumento da autonomia estatal (...); d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, centralizadas, e as unidades descentralizada executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas que realizam atividades exclusivas do Estado, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser competitivamente licitadas no mercado” (Barreto, 1999: p. 112).

O instrumento que viabilizou esse processo foi a instituição da OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), através de um processo que envolveu organizações da sociedade para legitimar a reconfiguração da sociedade civil numa lógica de relação utilitarista. Fazemos uma análise dessa medida logo abaixo.

Para Barreto, a reforma administrativa do Estado brasileiro inscreve-se na “dinâmica do capitalismo internacional dos anos 80 e 90, caracterizado pela globalização das economias e dos mercados e pelo acirramento da competitividade”. E para ser competitivo era necessária uma reforma que garantisse:

*“a redefinição do papel do Estado nacional e das suas relações com a sociedade; a incorporação, pelo setor privado, de parcelas da produção de bens e serviços públicos antes de competência do Estado; e a emergência de um setor público não-estatal – ou terceiro setor – como espaço social autônomo, entre o estado e o mercado, voltado para atividades sociais sem fins lucrativos”* (Barreto, 1999, p. 108).

Para a autora, o “projeto brasileiro de reforma do aparelho do Estado” justifica-se em um diagnóstico do governo que detectou a existência de uma “*crise de Estado*” com três dimensões: “*crise fiscal*”, acentuada na perda de crédito por parte do Estado e poupança interna negativa; “*crise do modo de intervenção do Estado*”, ou seja, o esgotamento do modelo de industrialização vigente no país; “*crise do modelo burocrático de gestão pública*”, detectada, pelos altos custos e pouca qualidade dos serviços públicos estatais (Barreto, 1999). A solução para essa última questão foi a desresponsabilização do Estado sobre parte de suas funções, transferindo-as para a sociedade civil. Para isso era necessário um instrumento que reformatasse a sociedade civil. Setores da sociedade organizada como ONG’s, fundações e movimentos sociais, com essas medidas neoliberais, sofrem o impacto da responsabilidade de assumir funções do Estado na execução de políticas sociais públicas. Na estratégia de reforma neoliberal do Estado, como indica Barreto, o ideal é transferir o serviço chamado público não-estatal, aqueles que não são exclusivamente de responsabilidade do Estado, para a sociedade civil:

*“a estratégia da reforma para o setor dos serviços não-exclusivos do Estado assume que a reforma ideal de propriedade é a não-propriedade, ou seja, a denominada propriedade pública não-estatal, que corresponde ao formato institucional das associações civis sem fins lucrativos e sem proprietários. São as organizações públicas não-estatais, também chamadas organizações não-governamentais, não-empresariais, e não-cooperativas,*

*voltadas ao atendimento do interesse público*” (Barreto, 1999, p. 14 – 15).

Nesse sentido, foi criada a “Lei das OSCIP’s”, nº 9.790/99, que regula a transferência de responsabilidade do Estado, através de contrato, para a sociedade civil, nas áreas de “serviços sociais, culturais, de pesquisa científica e tecnológica e de proteção ambiental” (Barreto, 1999). Com essa lei a reforma do Estado criou as OSCIP’s, um tipo de organização social diferente das tradicionalmente existentes. Ela difere dos movimentos sociais, que resultam da mobilização da própria sociedade civil, como movimentos populares, movimento sindical, organização de igrejas, movimento estudantil, movimentos de mulheres, movimentos ecológicos, étnicos e raciais, bem como das ONG’s, surgidas nos anos 80, no bojo da democratização do Estado. A OSCIP é uma ONG de novo tipo, estimulada pelo Estado através da lei acima citada, que qualifica pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos como OSCIP. Ela pode originar-se de uma ONG, necessitando apenas cumprir com os requisitos da lei. As organizações foram estimuladas a se transformar em OSCIP’s, mantendo-se, nos dois primeiros anos de vigência da lei, com as duas personalidades jurídicas (Lei das OSCIP’s, Art. 18), porém, no final desse período, a entidade teria que optar por um dos estatutos jurídicos<sup>17</sup>.

Na lei das OSCIP’s, identifica-se dois objetivos principais: primeiro, normatizar a relação da sociedade civil organizada com o Estado e, segundo, estimular o crescimento do “terceiro setor” no Brasil. Analisaremos este último objetivo mais à frente.

Para pôr em prática o primeiro objetivo, o governo, através da lei, instituiu o “Termo de Parceria” (Art. 9º), um novo instrumento jurídico que legalizava a ação de cooperação entre Estado e entidades da sociedade civil – notadamente aquelas que se tornarem OSCIP’s –, através da execução de programas e projetos sociais com recursos públicos. Nesse tipo de parceria, as organizações obrigam-se a estabelecer metas a serem alcançadas em um determinado período; realizar avaliação de desempenho com indicadores de resultados; ter fiscalização dos órgãos públicos de controle do Estado, da sociedade e de qualquer contribuinte quando requerido (Capítulo II, arts. 10 - 11).

Conforme determina a Lei das OSCIP’s em seu artigo 5º, para celebrar o termo de parceria entre Estado e entidades da sociedade civil, é necessário qualificar tal entidade como OSCIP. O processo de qualificação é possível através de “requerimento escrito ao Ministério da Justiça, instruído com cópias autenticadas de documentos como ata de eleição da última

---

<sup>17</sup> Conforme divulgação do Ministério da Justiça, até o dia 03 de dezembro de 2002, nos quatro primeiros anos de vigência da lei, apenas 1.346 organizações tinham solicitado qualificação de OSCIP. Destas, pouco mais da metade (814) conseguiram este estatuto jurídico. Do total, 539 solicitaram a qualificação no ano de 2002. (*Site* de Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Justiça, dia 27 de fevereiro de 2003).

diretoria, balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, declaração de isenção de imposto de renda, inscrição do Cadastro Geral do Contribuinte e estatuto (modelo que a lei define) registrado em cartório”. Depois de analisada a documentação, com base na Lei acima referida e no Decreto Lei 3.100/99 – que regulamenta a Lei 9.790/99 e disciplina o Termo de Parceria –, o Ministério Público emite parecer deferindo ou não a solicitação. Em caso do pedido ser deferido, é expedido um certificado, qualificando a entidade de OSCIP, ou seja, tornando-a apta a realizar acordos de parcerias com o Estado nas áreas acima citadas. Conforme o artigo 2º da lei das OSCIP’s, não podem requerer qualificação “organização partidária, com fim comercial e lucrativo, sindical, religiosa, cooperativo, de benefício mútuo, escola privada e fundações públicas”.

### **1.3.4 Terceiros setores no Brasil**

Nessa parte, nos centramos na análise do chamado terceiro setor, com a finalidade de discuti-lo como elemento constitutivo da sociedade civil no contexto neoliberal. Como falamos acima, uma das metas da lei das OSCIP’s foi o fortalecimento do “terceiro setor”, esse conjunto de organizações sem fins lucrativos e de direito privado atuantes no Brasil, observamos o seguinte. O termo “terceiro setor” nasceu nos Estados Unidos, nos anos 80, a partir das mudanças neoliberais naquele país. Mas só nos anos 90 é que ele ganha popularidade no Brasil e em outros países, a partir de um estudo comparativo da Universidade americana Johns Hopkins<sup>18</sup>, coordenado pelo professor Lester Salamon e Helmut Anheier. Para estes autores, o terceiro setor constitui-se de “organizações privadas, formais, sem fins lucrativos, autônomas e voluntárias”.

No Brasil, o termo “terceiro setor” foi introduzido a partir da ação das fundações empresariais e do fórum de debate do conselho do Comunidade Solidária, entre 1997 até 1999, que denominou o processo de criação da lei das OSCIP’s de “marco legal do terceiro setor”. Na verdade, esse debate fez parte das discussões da reforma do Estado, iniciado em 1995, e que ganhou mais espaço na sociedade com a “Lei do Voluntariado” (9.608/98) para estimular a sociedade civil a prestar serviços voluntários a entidades sem fins lucrativos, sem criar vínculos empregatícios (GIFE, 2001).

O terceiro setor se define pelo critério de exclusão: constelação de entidades sociais que não são estatais – primeiro setor – e nem do mercado – segundo setor. Formado, portanto, de

---

<sup>18</sup> Este estudo vem sendo realizado desde de 1992, sob a coordenação do professor Lester Salamon e Helmut Anheier. Envolve 42 países em todos os continentes. No Brasil, os estudos foram coordenados por Leilah Landim, do ISER. (GIFE, 2001).

organizações sociais independentes de sua natureza e finalidade, desde que não-governamentais, sem fins lucrativos, filantrópicas e assistenciais, independente do tipo de atuação. Inclui-se as santas casas de misericórdia, fundações e institutos empresariais, movimentos sociais populares, ONG's do tipo movimentalistas, movimento sindical, pastorais e até as OSCIP's. Segundo a pesquisa da Johns Hopkins, realizada em 1995, existem no Brasil cerca de 220 mil organizações sem fins lucrativos que compõem esse setor (GIFE, 2001).

Não se pode negar que o termo “terceiro setor” é também invenção neoliberal. Assim como os termos “cidadão-consumidor” (cidadão que sabe consumir, não consome exageradamente); “consumidor-consciente” (consumidor que conhece e exige seus direitos); “capital social” (conjunto de forças sociais de uma sociedade); “capital humano” (força de trabalho “competente” disponível numa instituição ou sociedade); usualmente usados pela mídia e absorvidos pela sociedade. Estes termos fazem parte da construção de uma concepção de cidadania neoliberal, onde ser cidadão é conhecer os direitos de consumidor; praticar ação voluntária no seu tempo livre; preocupar-se com as conseqüências sem ligar para as causas. Estas idéias, surgidas concomitantemente com o neoliberalismo e disseminadas na sociedade brasileira, em especial a concepção de terceiro setor acima analisada, parecem ter intenção de abafar e diluir a atuação da sociedade civil movimentalista, diminuindo, assim, sua capacidade de proposição política e construção de um espaço público autêntico. É, sem dúvida, a tentativa de anular o dissenso que movimenta a relação entre Estado e sociedade civil.

Observa-se que terceiro setor não é homogêneo, na sua formação, atuação e caráter político, o quanto seus teóricos tentam demonstrar. Ele é bastante heterogêneo, são terceiros setores. O conjunto de movimentos sociais populares com caráter político de atuação no Estado, as ONG's identificadas com ABONG, entidades de classes, redes e articulações de entidades e movimentos que buscam maior democratização do Estado e a efetivação de políticas públicas constituem um campo do terceiro setor. As entidades filantrópicas assistencialistas formam outro campo. E o universo das fundações e institutos empresariais, que desenvolvem e financiam trabalho social, constituem o terceiro campo desse setor. Porém, como diz Chico de Oliveira, elas são de alguns empresários, que “cuidam de instituições privadas de assistência pública (...) mas mesmo aí, o público é privado, posto que é apenas constituído pelos pacientes (...) já são destituídos da fala e da reivindicação” (2000). Geralmente, o público dessas instituições é formado por grupos de indivíduos que estão na linha da “degradação” humana: velhos em asilos, crianças em situação de rua, doentes mentais, pessoas que já perderam sua condição de sujeito.

O primeiro campo do terceiro setor, aqui identificado, tem se notabilizado, na sociedade, pela participação ativa no processo de democratização do Estado, intervenção com proposição nas políticas públicas e participação com negociação nos espaços públicos, sobretudo, no âmbito



municipal. O segundo campo se distingue do primeiro pelo seu caráter de assistência e prestação de serviços aos setores mais vulneráveis da sociedade. A relação desse campo com o Estado é de mútua colaboração, pois a este interessa a ação assistencial dessas organizações e a elas o apoio do Estado para o cumprimento de sua missão. O último campo do terceiro setor, na nossa classificação, atua na área da “ação social empresarial”, também denominado “o braço social” das empresas privadas, ou seja, os institutos e fundações de empresas que se voltam para o desenvolvimento de ações de promoção humana de setores carentes que estão no fim da linha da exclusão social. O trabalho desse setor termina sendo indiretamente financiado pelo Estado, através da isenção do imposto de renda de pessoa jurídica, que deveria ser repassado ao próprio Estado. Às empresas interessa esse tipo de ação social, pois lhes rende credibilidade na sociedade e mais consumidores para seus produtos.

Para concluir, observa-se que no período da ditadura militar, o Estado manteve uma relação de “desconstrução” da sociedade civil. Mas com a abertura política e o fim da ditadura, a sociedade civil revigorou-se e atua de forma decisiva no processo de democratização política do Estado, através de sujeitos organizados. Ela passa de uma relação de oposição ao Estado a uma relação de proposição e negociação. Na era neoliberal, do governo FHC, ela vive a ressignificação política, dos sentidos de atuação política, cidadania, participação e negociação, assumem outro conteúdo, diferente dos construídos pela própria sociedade. Além disso, a tentativa de tutelamento, através da Lei das OSCIP's, que incentiva a sociedade civil a assumir a prestação de serviços públicos à população, desobrigando o Estado de uma das suas principais funções: assistir o povo com qualidade. Nesses tempos neoliberais, a sociedade civil se tornou mais heterogênea, multicultural e globalizada e pelos impactos dessa política ela está em disputa consigo mesma e com o Estado no que diz respeito a sua (re)significação política e social. Após essa análise da construção da sociedade civil na relação com o Estado brasileiro e sua atuação no contexto neoliberal, passamos a tratar na seção seguinte da sociedade civil no plano local, inicialmente contextualizando o espaço geográfico e empírico dessa pesquisa, o município de Camaragibe, de forma bastante sintética, nos aspectos socioeconômicos.

#### **1.4 No plano local – campo movimentalista e perfil de Camaragibe**

Esta seção privilegia a discussão da sociedade civil no âmbito do Estado de Pernambuco e do município de Camaragibe, que está situado na região metropolitana de Recife<sup>19</sup>, capital deste Estado. Pernambuco, que tem uma extensão geográfica de 98.938 Km<sup>2</sup>, é, em território, o quinto

---

<sup>19</sup> Ver anexo IV - mapa Nº 01 – Localização de Camaragibe e Região Metropolitana.

maior Estado da região Nordeste. É composto por 184 municípios, mais o território de Fernando de Noronha. Desses municípios, 14 formam sua área metropolitana. A sua população é de 7.916.344, com uma taxa de urbanização de 76,5%. Do total da população, 1.860.095 vivem na área rural. A taxa de densidade demográfica é 80,3 hab/km<sup>2</sup>. A capital possui hoje 1.422.905 habitantes numa área total de 217,78 km<sup>2</sup>, (Censo do IBGE, 2000).

As terras do município de Camaragibe<sup>20</sup>, assim como de muitos outros de Pernambuco, serviram ao cultivo de cana-de-açúcar. Lá foi instalado o Engenho Camaragibe, em 1549, que passou pelo domínio de diversas famílias. Com a decadência da economia açucareira no Nordeste e o crescimento urbano, cresce a vila Camaragibe, onde se instala a indústria têxtil Companhia Industrial Pernambucana (CIPER), em 1891, ocupando o lugar da tradição canavieira. Nas proximidades da fábrica foi fundada a “Vila da Fábrica”, área que deu origem à cidade e, segundo informações dos moradores, foi a primeira vila operária da América Latina, onde nasceu a primeira Cooperativa do Brasil, por iniciativa de Carlos Alberto de Menezes, um dos superintendentes da Fábrica. Após sua decadência, Camaragibe entrou em outro ciclo econômico, o do comércio e serviços (logo abaixo explicitados).

A cidade emancipou-se através da Lei estadual Nº 8.951, em 14 de maio de 1982, sendo desmembrada do município de São Lourenço da Mata. Geograficamente, está localizada na região metropolitana, mais precisamente entre os municípios de São Lourenço da Mata e Recife. Sua área de extensão é 52,9 km<sup>2</sup>, com uma população de 128.702<sup>21</sup> e uma densidade demográfica de 2.430 habitantes/km<sup>2</sup>. Ela se caracteriza como “cidade dormitório”, pois grande parte de sua população trabalha no Recife. Conforme dados da prefeitura, a maioria da população está em idade economicamente ativa, cerca de 59,7%. Porém, o desemprego no município atinge, aproximadamente, 27% dessa população. Além disso, a renda mensal dos chefes de domicílio atinge baixos valores, entre um e três salários mínimos.

Com relação às organizações da sociedade civil movimentalista em Pernambuco, é possível que entre os Estados da região Nordeste elas, se apresentem em maior número de movimentos sociais com participação ativa, incluindo uma grande quantidade de ONG's. Em 1990, a ONG ETAPAS – Equipe Técnica de Assessoria Pesquisa e Ação Social realizou um cadastramento na região metropolitana do Recife e identificou 603 entidades populares tipificadas como associações de moradores, conselhos comunitários e entidades de articulação como federações e união de associações de moradores. Do total, mais de 50% se localizavam em Recife. Sobre os movimentos sindicais, na área rural, conforme a FETAPE – Federação de

---

<sup>20</sup> A palavra Camaragibe vem do vocábulo indígena "Camará-Gype" (Rio Camará) em referência a uma planta abundante na região, "lantana camará", mais popularmente conhecida como "chumbinho" (*home page* da prefeitura).

<sup>21</sup> IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, censo de 2000.

Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco, existem mais de 170 entidades de trabalhadores rurais no Estado. A CUT estadual tem atualmente 140 sindicatos filiados e a Força Sindical 14 entidades filiadas<sup>22</sup>. Além do movimento mais tradicional já citado, existem outros como o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, Movimento Negro Unificado, Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, Movimento de Homossexuais, movimentos ecológicos e movimentos culturais sobre os quais não se tem informação em termos de quantidades de militantes e número de grupos atuantes.

Sobre as organizações de estudo, pesquisa e capacitação do tipo ONG, uma pesquisa realizada em 1991 pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG, divulgada em 1996, dava conta da existência de 53 no Estado de Pernambuco. Dessas, 41 estavam localizadas em Recife (capital) e as demais no interior do Estado (Cadernos ABONG - Nº 14, Junho de 1996: 04). A ABONG tem 29 organizações filiadas em Pernambuco. Em todo o Nordeste, 80 entidades são filiadas. (*Home page* ABONG: 29/06/2002).

Com essa mobilização social, iniciou-se a participação popular no governo local<sup>23</sup>, em Recife, na década de 80, quando Jarbas Vasconcelos foi prefeito da cidade pelo PSB e implementou um programa conhecido como Prefeitura nos Bairros<sup>24</sup>. Esta foi, também, uma das primeiras experiências de participação popular no Brasil. Ela teve continuidade na segunda gestão desse ex-prefeito e depois na gestão entre 1997 e 2000, do PFL, com o nome de OP (Orçamento Participativo), já implementado por Jarbas no seu segundo governo. Na gestão 2001 – 2004 do PT, a ação do OP foi repensada completamente. No processo de votação das prioridades, foram cadastradas 1.016 entidades populares (ONG's, associações de bairros, movimentos comunitários, etc.). No ano de 2001, participaram 26.257 pessoas, em 38 plenárias regionais, que são as reuniões para eleger as prioridades (*Home page* da Prefeitura do Recife: 29/06/2002).

Com relação aos sujeitos sociais que constituem a sociedade civil de Camaragibe, a pesquisa identificou os seguintes tipos de organizações populares atuantes no município: 27 associações de moradores de bairros, 03 associações de mulheres, 09 conselhos comunitários de

---

<sup>22</sup> Informações coletadas nos escritórios das entidades acima referidas.

<sup>23</sup> As primeiras experiências de participação popular na gestão pública tiveram início no final da década de setenta e início dos anos oitenta em Lages – SC; Osasco, Campinas e Piracicaba – SP; Boa Esperança – ES e Porto Alegre do Norte – MT. Na época, essas cidades tinham governos do MDB e até ARENA (Teixeira, 2000). Insere-se nessa mesma perspectiva a gestão da cidade de Recife – PE do início dos anos oitenta. Porém, com a conquista de alguns municípios pelo o Partido dos Trabalhadores (PT) a partir dos anos oitenta, se constitui, no Brasil, uma nova concepção de participação popular na gestão pública com atuação direta da população em processos políticos de tomada de decisões.

<sup>24</sup> Jarbas Vasconcelos, como político, vem da tradição de oposição ao regime militar filiado ao antigo MDB que se transformou em PMDB, depois de divergências políticas com seu partido, foi para o PSB onde se elegeu prefeito da cidade do Recife, na primeira eleição direta para prefeitos de capitais, em 1985. Depois de eleito, voltou para o PMDB em 1986.

moradores, 01 cooperativa, 03 sindicatos de trabalhadores, 02 clubes de mães, 01 grupo de jovens, 04 centros culturais e esportivos, 01 associação de agricultores, 04 associações de geração de renda, 01 associação de deficientes e 01 federação de associações de moradores. O cadastro do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente registra mais de 70 organizações formais existentes no município. Conforme a pesquisa da ETAPAS, anteriormente citada, Camaragibe contava com apenas 26 entidades populares na categoria de Associações de Moradores e Conselhos Comunitários em 1990. Tomando como base essa pesquisa, as organizações populares no município aumentaram 38% no período de treze anos. As outras categorias não dispõem de dados possíveis de fazer comparações. Considerando as características econômicas e políticas do município, é bastante relevante o universo desses sujeitos sociais populares para a cidade.

Apesar de relativamente novo, o município tem uma história de intensa participação social e política. Segundo contam os moradores, a garra do povo camaragibense vem dos seus primeiros habitantes, os índios Camarás que na luta contra o invasor destruíram cinco vezes o engenho Camaragibe, um dos primeiros de Pernambuco. Depois, os operários da Vila da Fábrica os sucederam, organizando-se em cooperativas e sindicatos. Para o povo daquela cidade, nasce daí a sua garra de luta por uma vida melhor<sup>25</sup>.

Conforme depoimentos dos entrevistados (analisados no capítulo IV), Camaragibe foi uma das cidades pioneiras, em Pernambuco, da participação popular na gestão pública. O processo de participação na gestão daquela cidade nasceu com a luta da população pelo Conselho Municipal de Saúde e da Criança e do Adolescente, entre os anos de 1989 a 1991, na gestão do então prefeito Arnaldo Guerra. Em seguida, na gestão de João Lemos (1993), a população teve mais participação nas discussões da política de saúde e de atendimento à criança, com Paulo Santana, à frente da secretária. Contudo, somente depois de 1997, Camaragibe assume um *modelo inovador* de administração, com a atuação ampla da sociedade e a criação de diversos espaços institucionais de participação.

A sociedade civil local também se fortaleceu no processo de democratização política, com os contatos dos movimentos populares do município com os de Casa Amarela, bairro/área da cidade do Recife mais próxima de Camaragibe. Nos anos oitenta, essa área teve um intenso movimento popular em torno das questões de saúde e urbanização de favelas, sendo referência na área metropolitana e fora dela. Foi através desses intercâmbios que muitas lideranças das comunidades de Camaragibe se formaram e potencializaram as lutas populares no município.

---

<sup>25</sup> O perfil político do eleitorado de Camaragibe tem uma tendência progressista, como se observa com os dados do TER (CONDEP 2001). Nas eleições para presidente da república, desde de 1989, a média do eleitoral que vota em candidatos de esquerda e centro-esquerda é mais de 50%. De 1993 até os dias atuais a cidade vem sendo governada pelo PSB e pelo PT.

Paulo Santana, atual prefeito do município, quando estudante de medicina, iniciou sua militância política nos movimentos populares de Casa Amarela, no processo da Reforma Sanitária Brasileira, referendada na Constituição de 1988. Continuou atuando na área das políticas sociais, em sintonia com os movimentos populares de Camaragibe, onde foi secretário de Saúde por duas vezes, durante os anos de 1989 a 1996. Apoiou a comunidade na luta pelo Conselho Municipal de Saúde, criado através da lei municipal N° 01/91.

Depois de secretário de Saúde, Santana foi eleito prefeito em 1996 e reeleito em 2000, pelo PT. Nos seus governos, acelerou o processo de democratização da administração pública municipal, criando vários instrumentos de participação popular para elaboração, deliberação e fiscalização de políticas públicas, como o Fórum da Cidade que, segundo a secretária municipal de Governo, Teresinha Carlos, “é um espaço de debates e discussões de idéias”, as Conferências Municipais nas políticas – saúde, educação, assistência social, criança e adolescentes e cultura –, instrumento de deliberação de políticas setoriais, os Conselhos Setoriais<sup>26</sup> e o Programa da Administração Participativa com o Conselho de Delegados, objeto de estudo dessa pesquisa. Tais instrumentos serão analisados no capítulo IV. Além desses, foi criada no município a “Lei Dação em Pagamento”, que permite o pagamento de dívidas ao município em “doações de bens móveis ou imóveis e serviços de infra-estrutura”, possibilitando o aumento da arrecadação própria do município e que devedores sejam cidadãos contribuintes (Lei N° 029/97).

Nas suas gestões, o município ganhou vários prêmios<sup>27</sup> pelo bom desempenho da administração na política de saúde, no atendimento à criança e ao adolescente e o *modelo inovador* de administração participativa. Na implementação do Programa Saúde da Família, foi considerado pelo Ministério da Saúde município modelo no Brasil.

Na área da economia, Camaragibe não se diferencia da maioria dos municípios pernambucanos e nordestinos que enfrentam grandes limites e desafios. Seu desenvolvimento econômico se apóia, fundamentalmente, no setor terciário. O comércio representa 69% da atividade econômica e os serviços, 31% do total de estabelecimentos. O setor da indústria soma apenas 3% das empresas do município. As atividades agrícolas – apesar da identificação formal do município como espaço totalmente urbano –, ocupam, aproximadamente, 24% do total da

---

<sup>26</sup> Existem no município de Camaragibe os seguintes conselhos setoriais de políticas públicas: de educação, de saúde, de assistência social, de defesa dos direitos da criança e do adolescente, conselho tutelar, de segurança e da Administração Participativa.

<sup>27</sup> Os prêmios ganhos pela gestão de Camaragibe foram os seguintes: “Prefeito Criança” (1999 e 2000) concedido pela Fundação Abrinq e UNICEF, em atenção às crianças e adolescentes; “Saúde Brasil” (1999), concedido pelo Ministério da Saúde do Brasil, pelo sucesso do programa em Camaragibe; “Parcerias, Pobreza e Cidadania” (1999), o Programa da Administração Participativa foi selecionado entre as dez propostas de gestão pública com mais destaque no Brasil, pela FGV e Banco Mundial; “Gestão Pública e Cidadania” (2000), concedido pela FGV e Fundação Ford, pelo atendimento à mulher; “Prefeito Expressão” (2002) pelo 7º lugar, em Pernambuco, no (IDH) Índice de Desenvolvimento Humano, iniciativa do Jornal Diário de Pernambuco; Título de “Prefeitura Empreendedora” (2002), prêmio Governador Mário Covas, de iniciativa do Sebrae nacional.

mão-de-obra local. No turismo, seu pequeno potencial é a área verde de Aldeia, região nobre do município, com paisagem e clima campestres. Em parceria com o Estado, o município criou a “Agência do Trabalho”, que oferece cursos de qualificação profissional e faz pequenos empréstimos financeiros para os moradores desenvolverem atividades econômicas.

A luta pela saúde é histórica no município. Atualmente a saúde *preventiva da população* é uma das prioridades da administração. A Secretaria de Saúde, realiza seu trabalho em parceria com o Conselho Municipal de Saúde. Uma das estratégias positivas desse trabalho, já referido acima, é a realização, a cada dois anos, das Conferências Municipais de Saúde (1989, 1995, 1997, 1999, 2001), as quais têm participação ativa da comunidade, do governo local e do usuário. Seu principal objetivo é deliberar sobre política de saúde do município. Dois programas articulam as políticas de saúde: Programa Agente de Saúde, com 230 agentes profissionalizados que cobrem todo o município, e o Programa de Saúde da Família (PSF), que atualmente conta com 31 equipes compostas por um médico, um enfermeiro e um auxiliar de enfermagem, atendendo 34.317 famílias. Esses dois programas cobrem 91% da população<sup>28</sup> de Camaragibe. Depois da implementação desses programas e de uma política de atendimento à criança, o índice municipal de mortalidade infantil caiu de 40,3 % (1989) para 14,8% em cada mil crianças nascidas vivas no ano de 2001.

Na educação, o município apresenta uma das mais altas taxas de alfabetização do Nordeste – 72,60% da população é alfabetizada. Em 1997, a prefeitura realizou um censo educacional, com apoio técnico e financeiro do UNICEF, e traçou o perfil educacional da população. Entre outros dados, a prefeitura afirma que 94% das crianças, de 07 a 10 anos, estão estudando, porém nessa mesma parcela existe um alto índice de repetência. Os dados dessa pesquisa serviram para a prefeitura discutir na conferência municipal de educação sua política educacional do município.

A receita financeira pública varia entre 1,6 e 1,8 milhões de reais por mês, oscilando entre 19,2 e 21,6 milhões ao ano. Com os convênios, especialmente com o SUS (Sistema Único de Saúde), o FUNDEF (Fundo Nacional de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Fundamental) e com a assistência social, a receita global da prefeitura, em 2000, chegou a R\$ 44,9 milhões e uma despesas de 46,7 milhões, conforme dados de sua Secretaria de Finanças. Dessa receita, excluindo os convênios, 79% foram recursos de transferência constitucional do Fundo de Participação Municipal (FPM) e 21% de recursos próprios. A administração realizou uma reforma fiscal em 1999, pôs em prática a “Lei de Dação” e estimou os recursos próprios em 27% para o ano de 2001. Embora pareça pequeno, o acréscimo de 6% na receita própria, para a

---

<sup>28</sup> Dados da Secretaria Municipal de Saúde - Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB.

realidade do município, é significativo, sobretudo, considerando o perfil econômico anteriormente mencionado e o desempenho na arrecadação em outros municípios do Estado<sup>29</sup>.

O capítulo seguinte é dedicado ao debate da participação dos movimentos sociais nos espaços institucionais, nos fóruns e redes, bem como o seu significado dessa participação para o exercício democrático.

---

<sup>29</sup> A capacidade de arrecadação financeira própria dos municípios de Pernambuco, em porcentagem com relação a receita total é de: 12,3 para municípios grandes; 10,5 para médios e 3,5 para os pequenos municípios, tomando como ano base, 1994. *Andrade – Descentralização e poder municipal no Nordeste: Os dois lados da nova moeda, In: O orçamento dos municípios no nordeste brasileiro.*

## CAPÍTULO II

### CIDADANIA ATIVA E EMERGÊNCIA DE UMA NOVA CULTURA POLÍTICA PARTICIPATIVA

O fenômeno da participação política, tal como se conhece atualmente, seja enquanto expressão de cidadãos ou de sujeitos sociais coletivos (organizações sociais), é relativamente novo, remonta aos anos oitenta. Não é demais lembrar que, tradicionalmente, no Brasil sempre estiveram envolvidos nas questões políticas, econômicas e sociais apenas alguns poucos grupos abastados da sociedade. Em geral, as elites, em nome do povo, mantiveram-se à frente das decisões locais, regionais e nacionais. Apesar da histórica inexistência da participação política dos cidadãos nos processos de tomada de decisão<sup>30</sup>, nasce na sociedade civil contemporânea, em consequência do processo de democratização do Estado e da sociedade, uma nova cultura, a “cultura política participativa”.

Essa cultura é aqui compreendida como propagação de novos hábitos e comportamentos políticos dos cidadãos que se sentem, cada vez mais, sujeitos de processos políticos decisórios, em especial daqueles que se dão em âmbito local, ou seja, no lugar mais próximo em que atuam. Em recente pesquisa sobre experiências de participação, coordenada por Dagnino, a autora chega à conclusão de que há um “reconhecimento do impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira” (Dagnino, 2002). É dessa cultura de democratização política com participação que se está falando. Os avanços na democratização do Estado e da sociedade estão sendo possíveis, como apresenta este capítulo, graças à disposição

---

<sup>30</sup> Na história da formação política brasileira, durante centenas de anos, desde o período colonial até os tempos modernos, os pobres (negros, índios, trabalhadores de modo geral), foram, sempre, excluídos dos processos de tomada de decisão. Muitas vezes, quando estes buscaram alternativas para sua inclusão nos processos políticos e no desenvolvimento econômico do país, foram fortemente impedidos pelas elites dominantes. Tem-se como exemplo desse processo as seguintes revoltas: *Cabanada (PA), 1833-36; Balaiada (MA), 1838-41; Praieira (PE), 1848; Guerra de Canudos (BA), 1893-97; Revolta do Contestado (PR), 1912-14* (Caio Prado Junior, 1987: 71 - 86). A participação política através do voto, até a Constituição de 1988, excluiu diversas categorias de brasileiros, que, no início da emancipação política do país, não podiam votar: escravos, negros, índios, mulheres, analfabetos, homens menores de 21 anos. A Constituição de 1891 (a primeira republicana), instituiu o voto direto para a Câmara, Senado, Presidência e garantiu o voto aos homens com idade acima de 21 anos. As mulheres só passam a votar a partir de 1934 e os analfabetos após a Constituição de 1988. A participação popular na eleição de presidente, até pouco tempo, foi restrita: *na primeira eleição presidencial (1894) o Brasil tinha 15,5 milhões de habitantes, a votação atingiu 2,2% da população (276.583) de eleitores. Mais de 30 anos depois (1926), a população brasileira era de 30,9 milhões e nas eleições para presidente a votação atingiu 2,3% dessa população. Em 1960, a população era de 70,1 milhões e o eleitorado que votou foi de apenas 17,8%. No período de ditadura militar, foi instituído o sistema de colégio eleitoral, onde os deputados federais elegiam o presidente. Nas eleições presidenciais de 1998, a população brasileira era de, aproximadamente, 163 milhões e o eleitorado 106 milhões, correspondendo a 65,03% da população (Retrato do Brasil, 1984).*



da sociedade civil movimentalista em articular-se e tomar parte nos momentos políticos importantes no Brasil, como foi apresentado no capítulo anterior, e pela densidade organizativa do ‘tecido social’ brasileiro pós anos 70, como nos últimos tempos têm demonstrado as ciências sociais.

Nesse sentido, a sociedade civil brasileira tem sido extremamente inovadora no campo da proposição e atuação: ela reconstruiu o sentido da participação política, ultrapassando o limite da intervenção através do voto; enriqueceu-se com a ação dos movimentos sociais, que evoluíram no seu sistema de organização para atuação em redes, fóruns e articulações; construiu uma nova noção de cidadania, na qual o indivíduo é sujeito ativo. Mas um dos grandes avanços diz respeito à construção concreta da relação Estado-sociedade, através da participação, inclusive nas administrações públicas locais. Hoje, a sociedade exerce um controle maior sobre a ação do Estado.

Por fim, neste capítulo discute-se quatro pontos importantes na perspectiva de construir uma nova cultura política, a cultura política participativa: a constituição de sujeitos sociais coletivos e sua atuação frente à realidade sociopolítica; a participação social em espaços institucionalizados, a partir dos anos 80, com a nova constituição brasileira; o processo de construção da cidadania, passando pela noção de cidadania regulada até a cidadania ativa; e a democracia participativa como inovação política da participação social. O objetivo é demonstrar o quanto a sociedade civil brasileira avançou em termos de atuação social e política nas últimas duas décadas, fazendo emergir a cultura política participativa que se contrapõe à apatia, ao comodismo do cidadão passivo e desinteressado pela política.

## **2.1 Sujeitos sociais coletivos e participação**

Nesta seção analisa-se a importância dos sujeitos sociais coletivos relacionados à ‘cultura da participação política’ como conquista da sociedade civil organizada. Discute-se a atuação dos sujeitos sociais contemporâneos, identificando desafios e a efetivação da democracia, bem como o surgimento de uma nova cultura política (enquanto construção de valores, mudanças de práticas e comportamentos) onde os sujeitos sentem-se parte dos processos de tomada de decisões políticas.

Para efeito desse estudo, referenda-se a categoria de sujeito social coletivo, não no sentido singular de um movimento popular como associação de moradores, de mulheres, de favelados de moradia, etc., mas, enquanto redes e articulações de movimentos sociais populares e ONG’s que se articulam através de suas práticas políticas culturais, impulsionam processos

organizativos e compartilham objetivos comuns na efetivação de direitos, conquistas sociais e políticas, e da própria democracia. É claro que sujeito social coletivo pode ser qualquer tipo de movimento social, independente de sua natureza política. Aqui se adota uma concepção específica coerente com o que se tratou no capítulo anterior como sociedade civil do campo movimentalista. Ou seja, sujeito social coletivo, é aquele que se articula em redes e fóruns e fortalece a sociedade civil organizada.

O fenômeno de redes e fóruns de movimentos sociais não é uma invenção puramente brasileira, está espalhada no mundo inteiro. Recentemente, alguns autores nacionais ofereceram contribuições importantes a este tema com a publicação de Scherer-Warren: “Cidadania Sem Fronteira” (1999), e Elenaldo Teixeira, intitulado “O Local e Global” (2001). O primeiro discute a importância do trabalho das redes de ONG’s e movimentos populares no Brasil e na América Latina, o segundo traça a trajetória de diversas articulações de ONG’s na Europa e na relação com os organismos internacionais da ONU. No Brasil, essa discussão nasceu nos anos 80, mas se intensificou após a ECO/92<sup>31</sup>. O trabalho de centenas de ONG’s do Brasil e do mundo inteiro em preparação das atividades paralelas à conferência mundial do meio ambiente estimulou a articulação e parcerias desses sujeitos no formato de redes. Mas, mesmo antes desse evento, o processo constituinte brasileiro (1986–1988) proporcionou grandes articulações das ONG’s, movimentos populares e entidades sindicais do Brasil. Esses processos trouxeram a experiência de trabalho articulado entre diferentes sujeitos e, mais tarde, nos anos 90, esse tipo de atuação nos movimentos populares e ONG’s passou a ser uma estratégia largamente utilizada.

Para Scherer-Warren, a articulação de sujeitos sociais coletivos em rede tem um potencial político singular:

*“As redes, seja de informação, seja de intercâmbio temático, ou para pressão nos campos simbólicos e políticos caracterizam-se por seus novos formatos organizativos, em que as relações sociais são mais horizontalizadas, complementares e, portanto, mais abertas ao pluralismo e à diversidade cultural” (Scherer-Warren, 1999, p. 72).*

Destaque-se aqui a importância das relações horizontais construídas pelos sujeitos coletivos a partir de suas práticas. A horizontalidade das relações, ou seja, a não-hierarquização das teias de contatos permite a vivência de uma cultura democrática interna, a otimização de esforços e, o mais importante, a convivência com o diferente. Mas Scherer-Warren também acentua a construção do sujeito a partir da atuação política em rede:

---

<sup>31</sup> A ECO/92 foi a Conferência Mundial sobre Ecologia, organizada pela ONU, no Rio de Janeiro no em 1992. Participaram desse encontro chefes de Estados do mundo todo discutindo políticas governamentais de preservação da natureza. Centenas de ONG’s de todo mundo se articularam e realizaram encontros paralelos.

*“Nos processos de participação cidadã na esfera pública, os indivíduos tendem a se constituir como sujeitos a partir de duas dimensões da vida social. Uma realiza-se em torno da construção e defesa de identidades específicas, que podem ser de gênero, étnica, etária, religiosa, regional, cultural, etc. Outra constrói-se como subjetivação em torno de valores éticos comuns, como a solidariedade, o compromisso com o coletivo, com o destino de um povo, de uma nação e mesmo da humanidade” (Scherer-Warren, 1999, p. 65).*

A conjunção dessas duas dimensões – construção de identidades específicas e coletivas e a subjetivação de valores éticos e culturais – possibilita aos sujeitos sociais coletivos a mobilização efetiva em torno dos direitos de cidadania (disserta-se na próxima seção). Esses valores da ética, da solidariedade, do compromisso com a comunidade e com o outro, como sujeito, dão sentido à cultura política participativa.

Em “Cidadania Sem Fronteira”, a autora identifica cinco tipos de redes de sujeitos sociais coletivos: “redes temáticas, fóruns de ONG’s, associações de ONG’s, rede de informação e de reflexão e interface de experiências” (Scherer-Warren, 1999: 52). A rede temática se constitui por um conjunto de organizações que se articulam e atuam em torno de temas como, por exemplo: meio ambiente, políticas públicas, desenvolvimento sustentável etc. Os Fóruns são, geralmente, articulações de ONG’s e movimentos sociais que debatem questões concretas do tipo: políticas públicas de habitação, de saúde, de educação ou, ainda, sobre as suas práticas políticas e a relação da sociedade civil com o Estado. As redes de informações são formadas por ONG’s que se articulam para disseminar informações entre as próprias ONG’s, movimentos sociais e cidadãos, através de boletins impressos e meios eletrônicos (*Internet*). A rede interface de experiência é formada em torno de problemas gerais como violência e o combate ao trabalho infantil, entre outros, sobre os quais elas têm experiência. A rede associação de ONG’s é o conjunto de ONG’s associadas e seguem princípios éticos e políticos acordados comumente. Acrescente-se a estas modalidades, mais uma: a inter-redes, que são redes de redes, fóruns e articulações. No geral, se articulam a partir de problemas temáticos mais abrangentes, questões políticas culturais e acerca do espaço público de diálogo e negociação em âmbito mais abrangente.

Para exemplificar a reflexão acima, sobre os sujeitos sociais coletivos, pontuam-se quatro tipos de redes e fóruns de atuação em âmbito regional e nacional: primeiro, o FNUR – Fórum Nacional de Reforma Urbana, que nasceu na década de 80, como resultado da articulação dos movimentos populares urbanos, ONG’s e intelectuais, que se articularam no período pré-

constituente para lutar por uma política urbana para o Brasil. O Fórum, hoje, tem atuação nacional e articula entidades de quase todos os Estados da federação, como ONG's, movimentos populares e entidades sindicais. Entre suas bandeiras de lutas e conquistas estão: a Emenda Popular de Reforma Urbana, encaminhada à constituinte; o acompanhamento sistemático ao Congresso Nacional na área de política urbana – especialmente na elaboração e discussão da Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que passou, aproximadamente, dez anos no Congresso Nacional para ser aprovada e, finalmente, promulgada em 10 de julho de 2001; articulação com outras entidades, movimentos e governos pela regularização fundiária urbana. Seus propósitos são: “1) a necessidade de que as cidades cumpram sua ‘função social’ garantindo justiça social e condições de vida digna para todos no espaço urbano; 2) a subordinação do direito à propriedade as condições de necessidade social, admitindo, entre outros instrumentos, a penalização das grandes propriedades ociosas através da cobrança de imposto progressivo e a regularização fundiária e urbanização das áreas urbanas ocupadas; 3) a gestão democrática e participativa das cidades” (Silva, 2002, p. 146 - 149). Quanto ao funcionamento, o Fórum tem uma coordenação nacional partilhada entre ONG's, movimentos populares e entidades sindicais.

Segundo, o FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular, conforme informações de sua coordenação, ele é formado por ONG's e prefeituras do campo democrático e popular<sup>32</sup>. O FNPP funciona desde 1990, promovendo atividades de intercâmbio de experiências de participação popular nas administrações públicas, debatendo os desafios da relação do Estado com a sociedade civil e fazendo pesquisa sobre o tema. Os seus objetivos são: avaliar e sistematizar as experiências de participação popular nas administrações democráticas e populares; estimular a participação popular e o exercício do controle social da gestão pública; e, produzir conhecimentos. Para cumprir esses objetivos, o FNPP realiza seminários temáticos nacionais na área da participação, do controle social e do orçamento público participativo. Ele se estrutura por meio de fóruns regionais. Existem, hoje, dois fóruns regionais com um bom funcionamento (fórum Nordeste e o fórum paulista), e mais dois em fase de estruturação (fórum mineiro e o fórum paranaense). O FNPP ainda se articula com outros fóruns como o FAOR - Fórum da Amazônia Oriental, FNRU, e o Fórum Brasileiro de Orçamento. O fórum regional Nordeste, atualmente, articula mais de quinze ONG's e quatro prefeituras nos Estados da Paraíba, Pernambuco e Ceará e está em fase de expansão para ONG's e movimentos populares de outros Estados da região (folder do FNPP).

---

<sup>32</sup> Considero partidos do campo democrático popular: o PT – Partido dos Trabalhadores, o PSB – Partido Socialista Brasileiro, o PC do B – Partido Comunista do Brasil, o PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados, o PPS – Partido Popular Socialista e o PDT – Partido Democrático Trabalhista.

Terceiro, a ASA – Articulação do Semi-Árido Nordestino, atua em todo o Nordeste e o Semi-Árido mineiro. Segundo sua coordenação, “congrega, atualmente, cerca de 750 entidades dos mais diversos segmentos, como das igrejas católica e evangélica, ONG’s de desenvolvimento e ambientalistas, Associações de Trabalhadores Rurais e urbanos, Associações Comunitárias, Sindicatos e Federações de Trabalhadores Rurais, Movimentos Sociais e Organismos de Cooperação Internacional Públicos e Privados” (*Site ASA Brasil*, 26 de junho de 2003). Ela nasceu em julho de 1999, consolidando-se a partir de 2000 como espaço de articulação da sociedade civil do Semi-Árido. Sua principal bandeira de luta é o desenvolvimento de políticas de convivência com a seca e o acompanhamento e proposição de políticas públicas para as populações do Semi-Árido brasileiro. Recentemente, o governo federal assumiu como uma política pública regional uma de suas propostas: a construção de cisternas para armazenamento de água nas casas dos sertanejos.

Quarto, tem-se a ARPP – Articulação Regional de Políticas Públicas, uma rede de redes que articula mais de cento e vinte (120) ONG’s em todos os Estados do Nordeste, agrupadas em articulações estaduais. Surgiu em 1998 de discussões entre ONG’s e movimentos populares, incentivadas pela EQUIP – Escola de Formação Quilombo dos Palmares, sobre a necessidade de promover capacitações para os movimentos populares do Nordeste intervirem qualitativamente melhor nas políticas públicas. Essa rede se diferencia das demais pelo seu caráter de formação em várias áreas temáticas como: controle social da gestão pública, orçamento público e orçamento participativo, conselhos setoriais de políticas públicas, construção de redes e parcerias, entre outros. As atividades que ela desenvolve são cursos, seminários, encontros nos Estados, onde se situam os núcleos (Articulações Estaduais), e em âmbito regional com o apoio da EQUIP. O público das atividades é constituído por, no geral, militantes, dirigentes e educadores de movimentos populares do Nordeste, que buscam ampliar seus conhecimentos para desenvolver melhor suas práticas<sup>33</sup>.

Existem vários outros elementos relativos à atuação desses sujeitos sociais coletivos, dentre os quais destacam-se três mais importantes para rápidas considerações: institucionalidade; identidade de sujeito coletivo e participação política. Como, institucionalmente, estes sujeitos existem? Não se deve confundir institucionalidade com legalidade. A primeira diz respeito ao funcionamento do sujeito, enquanto que a outra — a legalidade — se refere à natureza jurídica. Observa-se que, em geral, redes e fóruns não têm uma personalidade jurídica, ou seja, não existem legalmente, do ponto de vista da legislação, mas apenas como agrupamentos de instituições que se entrelaçam para potencializar objetivos comuns. No entanto, o fato de não

---

<sup>33</sup> Informações da EQUIP – Escola de formação Quilombo dos Palmares, que acompanha e estimula a Articulação Regional de Políticas Públicas no Nordeste.

terem uma personalidade jurídica não significa que não desfrutem de institucionalidade, ao contrário, seguem padrões e rotinas de funcionamento, como qualquer instituição da sociedade civil, que garantem o alcance das metas estabelecidas. Mesmo sendo específico o funcionamento de cada rede e fórum, há uma série de mecanismos que lhes são comuns e lhes potencializam, como: coordenação partilhada com mais de uma entidade, comissões de trabalhos, secretaria executiva, regimento interno, calendário de atividades, planejamento e outros. O estabelecimento dessas rotinas garante a institucionalidade e o funcionamento aos sujeitos. Essa “informalidade institucional” traz vantagens às organizações, tais como: maior flexibilidade no funcionamento, fato que requer, conseqüentemente, compromisso de todas as entidades envolvidas; infraestrutura enxuta; resultados com baixo custo. As desvantagens são dependência das instituições constitutivas do sujeito coletivo para obter recursos financeiros necessários ao desenvolvimento de suas ações; limites na capacitação técnica e política de seus membros e, como identificou Scherer-Warren, fragmentação da identidade das organizações constitutivas.

A questão da identidade de sujeito social tem ocupado espaço na pauta de discussões de alguns teóricos. Para Hall, as mudanças dos tempos atuais estão pondo em xeque as identidades consolidadas. Na sua visão, “o sujeito, previamente vivido como tendo uma identidade unificada estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não resolvidas” (Hall, 2001, p. 12). Na opinião de Ernesto Laclau, a fragmentação das identidades é conseqüência do processo de desenvolvimento econômico que produz as divisões e “antagonismos” sociais e uma variedade de diferentes posições de sujeitos. A identidade de sujeito social resulta da sua construção e experiência vivida, é “algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes (e conscientes) e não inato (...)” (Hall, 2001, p. 38). Dessa forma, a identidade de sujeitos sociais coletivos é aqui entendida como um conjunto de características relacionadas à natureza e à prática de cada um. Laclau, os sujeitos coletivos são construtores de novas identidades. No seu entender, é através da articulação das práticas sociais que os sujeitos coletivos do tipo movimentalista fortalecem suas identidades. Nesse sentido, o elemento de diferença, que dá a especificidade a cada sujeito, torna-se indispensável no fortalecimento dos sujeitos, através da relação de equivalência<sup>34</sup>, que possibilita aos sujeitos coletivos uma mistura de identidades, identidade coletiva que se constitui da mistura das identidades específicas e, juntas, dão origem a um novo sujeito, resultante da unidade na diversidade. É o caso do sujeito social coletivo tipo movimentalista, construído pela relação de equivalência. Os estudos de Ernesto Laclau têm contribuído com as articulações das

---

<sup>34</sup> O termo, *equivalência*, no sentido aqui empregado, dos elementos de igual valor das identidades de sujeitos diferentes, foi desenvolvido por Ernesto Laclau, em um artigo intitulado: “Sujeito da Política, Política do Sujeito”, publicado em “Política Hoje”, revista do Mestrado em Ciência de Política da UFPE, ano 4 - Nº 7, Janeiro a Junho de 1997.

práticas dos sujeitos sociais coletivos que se globalizam. Para ele, “quanto mais particular for o grupo, menos ele será capaz de controlar o terreno comunitário global no interior do qual opera, e tanto mais universalmente fundamentada terá que ser a justificação de suas pretensões” (Laclau, 1997: 11). Os movimentos sociais articulados em redes e fóruns conseguem ter um olhar mais abrangente e se firmar melhor no terreno global a partir de suas experiências locais. É justamente com essa visão global e atuação local que a realidade contemporânea exige resposta dos sujeitos sociais.

A importância da unidade na diversidade não é apenas a soma aleatória de sujeitos diferentes, mas sim a complementaridade de projetos pela atuação e proposição política de sujeitos diferentes. Ela pode ser comparada à montagem de um “quebra-cabeça” onde cada peça tem seu lugar insubstituível, e se uma peça é colocada fora do lugar, o quebra-cabeça resta incompleto e deformado. Mas se todas as peças forem corretamente encaixadas, desvenda-se o tal “quebra-cabeça”. Assim é a articulação de sujeitos diferentes que buscam a unidade na diversidade através das práticas e das identidades.

Depois de discutir sobre a natureza institucional e identidade dos sujeitos sociais coletivos, analiso a participação política dos sujeitos sociais coletivos do campo movimentalista, sem me deter muito, pois esse tema será objeto das próximas análises. No âmbito teórico, o fenômeno da participação é tratado sobre diversos parâmetros: participação “direta ou indireta, institucionalizada ou ‘movimentalista’, orientada para a decisão ou para a expressão” (Teixeira, 2001, p. 26). Por agora não se introduz o debate teórico sobre os tipos de participação, pois considera-se que, no caso brasileiro, que tem tradição de uma cultura política antiparticipativa, com o poder político centralizado nas elites, representa um avanço considerável a efetivação dos processos de participação da sociedade civil, nas últimas três décadas, independente do seu tipo. Porém, é razoável destacar a participação orientada para a democratização do Estado e efetivação do controle social da gestão pública.

Tentando acentuar ainda mais o caráter da participação orientada para a decisão, aqui enfatizada, segue a distinção feita por Teixeira em relação a outras participações. A participação orientada para a decisão “caracteriza-se por (os sujeitos sociais coletivos) intervirem de forma organizada, não episódica no processo decisório e tem sido enfatizada, até pelos seus críticos como fundamental e definidora” (Teixeira, 2001, p. 27). Nesse sentido, a noção de participação aqui apresentada se fundamenta, também, na análise de Teixeira, para quem ela significa “fazer parte, tomar parte, ser parte de um todo ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas”, acrescentando-se que: participar é mais do que tomar conhecimento de um assunto, comunicar ou ser comunicado de algo, é mais do que estar presente. Participar é ação; decisão; emitir opinião consciente; é tomar parte (sem tomar partido). Partindo dessa premissa, a

participação como ação de sujeitos sociais coletivos, em processos políticos decisórios, vem construindo novos significados na realidade em que eles atuam concretamente. Está rompendo com as tradições da cultura política antiparticipativa, fisiológica, clientelista e patrimonialista, já muito estudada (Faoro, 1952; Prado Jr, 1933; Andrade, 1999), algo que se discutirá com mais detalhe no capítulo seguinte.

Para Pedro Demo, a participação “não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo preexistente. Participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual” (Demo, 1999: 18). A idéia de autopromoção de sujeitos como resultado da participação aponta para o desenvolvimento de ações políticas processuais. É nessa perspectiva que se discute o seu significado e importância, cuja noção apresentada acima, difere da idéia tradicional de participação política como ato político *estricto senso*, a exemplo de comícios, reuniões partidárias, eleições e campanhas eleitorais.

A participação política, efetivamente, “pressupõe uma relação de poder” (Teixeira, 2001), que não se restringe à relação do Estado com a sociedade civil, mas entre os próprios sujeitos dos processos participatórios. Requer muito mais que as regras constitutivas da democracia “procedimental”, pois exige procedimentos próprios para a tomada de decisão política e construção de mediação, a exemplo dos conselhos setoriais. Historicamente, o acesso aos mecanismos de tomada de decisão e construção de mediação sempre foi privilégio das elites brasileiras, por isso a criação de novos instrumentos que incluem cidadãos historicamente excluídos das decisões políticas e do controle social da gestão pública apresenta-se como desafio permanente.

Na visão de Teixeira, controle social não é simples operação técnica de apurar irregularidades ou mesmo indícios de fraudes do poder público. Ele se relaciona com o planejamento da cidade, que deve conter indicadores e metas bem estabelecidas para mensurar o que foi anteriormente planejado. Neste sentido, para desenvolver um processo de controle social da gestão pública, através da ação da sociedade civil organizada, é fundamental que os sujeitos sociais coletivos tomem parte no processo de planejamento da cidade e que este oriente as ações do governo no dia-a-dia. Controle social significa, pois, ação que tem por finalidade fiscalizar, monitorar e acompanhar a prática do poder público, através de mecanismos legais formais e informais com a participação de sujeitos sociais.

Os sujeitos sociais coletivos potencializam a participação conferindo-lhe um caráter político transformador. Assim, a atuação nos conselhos setoriais de políticas públicas, nas conferências das cidades, no orçamento participativo, nos processos de eleição de prioridades para o município e demandas da comunidade são exemplos de participação política transformadora da cultura política tradicional, do poder público centralizado, onde o indivíduo



não passa da condição de cliente da política. Essas práticas de participação fortalecem o surgimento de novos valores de solidariedade, de ação coletiva, de participação ativa, de prática política cidadã cotidiana. Essa noção de cultura política deve ser considerada não como uma variável independente, mas um fator impulsionador da participação política e da construção da democracia em suas diversas dimensões.

A participação ativa, além de romper com a cultura política tradicional, também estimula o indivíduo a comprometer-se com o processo de conquista da sua condição de sujeito, cidadão ativo. Pois, o indivíduo, ao nascer, não é sujeito. Ele se faz sujeito à medida que constrói as relações políticas e sociais na sociedade, o que equivale a dizer que ele decide sobre a sua condição de ser sujeito a partir do exercício efetivo de cidadania. Como resultado da participação dos sujeitos sociais coletivos dos anos 80 e 90, nasceu uma nova noção de cidadania, apresentada na seção seguinte, depois de discutir o significado da participação institucionalizada.

## **2.2 Participação política institucionalizada**

Nas seções acima, argumentou-se sobre os tipos de sujeitos sociais coletivos, a importância da participação na tomada de decisões políticas, bem como a democratização do Estado e o fortalecimento da sociedade civil. Discorre-se, agora, sobre o que se denomina de participação institucionalizada, ou seja, a participação dos cidadãos em espaços legalmente instituídos pelo poder público (conselhos setoriais de políticas públicas), através de leis federais, estaduais e municipais relacionadas com o processo de construção da democracia participativa, em andamento no Brasil. Inicialmente, observe-se o que asseguram as leis da participação.

A participação institucionalizada foi introduzida através da Constituição de 1988 e, depois, através de leis federais específicas, conforme cada política pública: de saúde, de criança e adolescente, de assistência social, de educação e, mais recentemente, de gestão das cidades. Uma das primeiras leis específicas que garantiu a participação dos cidadãos na fiscalização e proposição de políticas públicas foi a de Nº 8.142/90, conhecida como Lei do SUS – Sistema Único de Saúde. Ela criou duas instâncias de participação da sociedade nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, que são as “conferências e os conselhos de saúde”. No parágrafo segundo do artigo primeiro, ela estabelece que “o Conselho de Saúde, em *caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo,*

*prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários*<sup>35</sup>, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder, legalmente constituído em cada esfera do governo”. O artigo quarto da Lei condiciona o repasse de recursos para cada instância da federação à criação dos “Conselhos de Saúde, com *composição paritária*”<sup>36</sup>. A democratização dos serviços de saúde, no Brasil, iniciou-se com a Lei do SUS, fruto da luta dos movimentos populares dos anos 80 pela reforma sanitária nacional, processo que foi pioneiro para o estabelecimento do diálogo na relação do Estado com a sociedade.

Foi também aprovada a Lei 8.069, de 31 de julho de 1990, denominada ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, também fruto da mobilização social brasileira. Ela orienta a política da criança e o adolescente no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios. O artigo 88 indica as “diretrizes da política de atendimento” e no inciso II estabelece a “criação de conselhos municipais, estaduais e nacional de direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, *assegurada a participação popular paritária* por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais”.

De igual modo, criou-se na área da política pública de assistência social a Lei 8.742, de 07 de dezembro 1993, chamada de LOA – Lei Orgânica da Assistência Social. Ela estabelece no artigo 16 que “as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e *composição paritária entre governo e sociedade civil*, são o Conselho Nacional de Assistência Social; os Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social”. No artigo 30, ainda, estabelece as condições para o repasse dos recursos aos Estados e Municípios. “É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal dos recursos de que trata esta lei, a *efetiva instituição e funcionamento* de: Conselho de Assistência Social, de *composição paritária entre governo e sociedade civil*; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e Plano de Assistência Social<sup>37</sup>”. É importante ressaltar que a luta pela promoção social foi uma das principais bandeiras dos movimentos sociais no Brasil que conseguiu dialogar com o Estado em torno da LOA de forma bastante propositiva.

---

<sup>35</sup> Grifo nosso.

<sup>36</sup> A resolução Nº 33, de 23/12/1992, orienta a composição do conselho da seguinte forma: 50% de usuários, 25% de trabalhadores de saúde e 25% de prestadores de serviços - públicos e privados (Dissertação de Mestrado de Luciene Maria de Mesquita Lima. UFPE, 2000).

<sup>37</sup> Grifos nossos.

Mais recentemente, em 05 de maio de 2000, foi aprovada a Lei 101, chamada de “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Entre outras coisas, ela fixa mecanismos de transparência da administração pública e maior “responsabilidade na gestão fiscal”. Foi objeto de grande polêmica acerca da sua finalidade e aplicação, envolvendo grupos de políticos e formadores de opinião. Por um lado, alegava-se que a Lei visava mais o *superávit* das contas públicas, com objetivo de saldar dívidas públicas, do que o controle monetário e fiscal, com a finalidade de investir nas políticas sociais. Por outro lado, um grupo defendia a Lei pelo seu rigor com relação à gestão financeira, no que se refere à aplicação de penas severas aos maus gestores. Polêmica à parte, vale ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz importantes mecanismos que visam democratizar a administração pública municipal, obrigando seu gestor a informar a sociedade sobre a arrecadação e uso dos recursos públicos. O artigo 48 trata da “transparência da gestão fiscal”, inclusive com a participação da população nos processos de planejamento do município. “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. O parágrafo único desse mesmo artigo assegura a participação popular como forma de dar transparência à gestão pública. “A transparência será assegurada também mediante incentivo à *participação popular e realização de audiências públicas*, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos”. Além disso, o artigo 49 diz ainda que: “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e *instituições da sociedade*”<sup>38</sup>. A participação de cidadãos e sujeitos sociais coletivos, na perspectiva do controle social da gestão e das relações do Estado com a sociedade, ganhou mais força com a LRF.

Além das Leis supracitadas, que tratam da participação dos cidadãos através de suas organizações na fiscalização, proposição e negociação de políticas públicas, ainda cabe referência à Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”. Esta é, sem dúvida, uma das mais importantes leis já aprovadas nos últimos tempos no Brasil, pela sua finalidade em normatizar a propriedade, o uso do solo urbano e a participação popular nos instrumentos de política urbana. No inciso II do artigo 2º, entre outras diretrizes gerais que ordenam “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, está

---

<sup>38</sup> Grifo nosso.

a que determina a “gestão democrática *por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade* na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. A Lei ainda dispõe de todo o capítulo IV, que versa sobre a “gestão democrática da cidade”, apresentando os seguintes instrumentos de gestão democrática: “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assunto de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. No artigo 44, diz que a “gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual, *como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal*”.

Além dessas legislações, existem as estaduais e municipais que estabelecem o funcionamento de muitos outros tipos de conselhos como: conselhos escolares, conselho de merenda escolar, conselho de meio ambiente, conselho de transporte, conselho de desenvolvimento urbano, conselho de segurança, conselhos tutelares, etc. Essas instâncias são espaços públicos de disputa, fiscalização e negociação de políticas públicas entre o Estado e a sociedade civil. Além dos conselhos e dos fóruns citados, existem outras formas de articulação e participação junto ao Estado, como as conferências (em algumas políticas sociais elas são deliberativas, como é o caso da saúde e assistência social), audiências públicas, congresso da cidade e o Orçamento Participativo (OP), cujo processo envolve a população do município na discussão de prioridades e alocação de recursos às metas eleitas pelos participantes tem-se espalhado pelo Brasil e extrapolado as gestões dos partidos do campo democrático popular. Uma pesquisa do FNPP, publicada em 2003, identificou na gestão de 1988 a 1992 12 administrações com experiências de OP. Doze anos depois, em 2000, mais de 138 municípios brasileiros implantaram o OP. A pesquisa mostra ainda que, atualmente, esse processo é desenvolvido por vários partidos políticos, independentemente de coloração ideológica<sup>39</sup>.

O OP nasceu em Porto Alegre, em 1989, na administração do PT (Avritzer, 2002; Santos, 2002). Segundo Avritzer, o OP não foi uma política exclusiva do Partido dos Trabalhadores. Ele é o resultado das discussões dos movimentos populares de Porto Alegre e da decisão da prefeitura de descentralizar a sua relação. “É possível, portanto, afirmar, que a proposta de Orçamento Participativo foi gerada na intercessão entre sociedade civil e administração estatal. (...) É bastante claro que, sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos

---

<sup>39</sup> Do total dos municípios com OP, 50% eram governados pelo PT, 13% pelo PSDB e 3% PFL, e o restante de outros partidos (Grazia, 2001). Dessas experiências, 14 foram desenvolvidas no Nordeste, incluindo o município de Camaragibe.

Trabalhadores na implementação da proposta ela não teria se tornado realidade, mas é igualmente correto afirmar que a ausência do tema na proposta de governo do PT para a Prefeitura de Porto Alegre demonstra que a identificação do tema foi obra do movimento comunitário” (Avritzer, 2002. p: 30). Ou seja, o OP nasceu da relação dos movimentos populares com o Estado e da vontade política do gestor público em partilhar o poder com os cidadãos. “O principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição de fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação dessas decisões” (Santos, 2002: 471). Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade, não havia uma orientação legal para a implementação do orçamento participativo, ele dependia da vontade do governante e da “pressão” da sociedade civil organizada. Porém, nessas duas leis, como já explicitado acima, há uma clara orientação para a participação dos cidadãos na gestão orçamentária do município. No entanto, como já é rotina no Brasil, promulgam-se muitas leis, mas pouco se cumpre, gerando o risco de elas caírem no esquecimento.

Para concluir essa seção, resta discutir alguns aspectos dos conselhos de que trata a legislação acima apresentada. A idéia de conselho não é nova e também não é uma invenção brasileira. Antes mesmo de o Brasil adotar esse sistema de interação entre sociedade, governo e Estado, muitas experiências foram realizadas em várias partes do mundo<sup>40</sup>. Mas no Brasil, antes dessas legislações, existiram os “conselhos populares” na área de saúde, na cidade de São Paulo, as “comissões de fábrica” e os conselhos comunitários de bairros. Essas experiências foram desenvolvidas nos anos 70 e 80 pelos movimentos populares e o movimento sindical, tinha caráter informal e fazia parte da estratégia de organização da sociedade civil (Teixeira, 2000).

Os conselhos gestores de políticas públicas legalmente instituídos são frutos do processo de democratização do Estado no trato das políticas públicas. É juridicamente necessário que os governos, ao discutirem as políticas públicas, o façam envolvendo os cidadãos. Mas também é indispensável que a sociedade civil cobre e proponha aos seus governantes a efetivação dos espaços de proposição e fiscalização dessas políticas. Entretanto, há quem ache que existe, no Brasil, uma inflação de conselhos e escassez de lideranças para deles participar. Porém, não

---

<sup>40</sup> As primeiras notícias sobre conselhos remontam ao processo revolucionário francês (1789) que se concretizou com a Comuna de Paris, uma experiência de governo revolucionário realizada naquela cidade (1871). Posteriormente, em 1905, surgem os *soviets* de Petrogrado, na Rússia, incrementados como organização do Estado, na revolução de 1917. Em 1909, os conselhos de fábricas na Itália, surgidos das comissões de fábricas. Em 1918, surgem os conselhos operários da Alemanha que funcionam até 1923. Os conselhos operários da Espanha, que surgem entre 1934 – 1937, na luta contra o poder fascista, retomam a partir de 1955 como “*Comisiones Obreras*”. Os conselhos de autogestão, na Iugoslávia, apareceram após a Segunda Guerra Mundial, a partir dos comitês de libertação. Envolviam governos, operários e poder econômico. Para uma leitura mais detalhada, ver Teixeira (2000), Gohn (1990), Centro Josué de Castro (2000).

existem dados precisos sobre a quantidade de conselhos e de conselheiros no Brasil. Atualmente, estima-se a existência de milhares de conselhos e conselheiros<sup>41</sup>. Todavia, é melhor falar lideranças para compor os conselhos do que não existir espaço de participação entre Estado e sociedade. A falta desse tipo de liderança é um problema que cabe à sociedade civil buscar solução com o processo de formação. Para isso, uma das possibilidades, entre outras, é negociar com os governos no sentido de o Estado investir na capacitação de lideranças, pois deve interessar, também, ao Estado uma sociedade politicamente participativa para que ele seja mais democrático e politicamente forte.

Com relação à constituição dos conselhos, com base nas legislações analisadas, apresentam pequena diferença em termos de formato: com exceção do conselho de saúde – que é tripartite (três partes), governo, usuário e prestadores de serviço –, os demais são paritários, ou seja, têm partes iguais entre os participantes do governo e da sociedade civil. Essa igualdade é apenas numérica, ela não representa igualdade de força política, pois os conselheiros que representam o governo, geralmente, são mais preparados e dispõem de mais informação do que os conselheiros da sociedade civil. Essa realidade pode oferecer um diferencial importante nos debates políticos internos. Todos os conselhos analisados são criados por leis e funcionam com regimento interno aprovado pelo conjunto dos conselheiros.

Sobre o caráter dos conselhos, pode-se dizer que, no geral, eles são permanentes, deliberativos, fiscalizadores e formuladores de políticas. Porém, a sua eficácia na tarefa de fiscalizar e propor políticas públicas é proporcional à sua força política, autonomia e independência em relação aos governos. Quanto mais frágil a sua capacidade política, menos eficiente são os conselhos. Como o repasse de parte dos recursos públicos está condicionado à existência de conselhos, muitos são criados pelos prefeitos, apenas para cumprir a lei, mas de fato não têm força política nenhuma e nem atuam de forma adequada.

Apresenta-se a seguir, uma síntese conclusiva desta seção, priorizando os avanços, ou seja, as potencialidades, os limites e as possíveis soluções para os problemas dos conselhos setoriais de políticas públicas que temos observado, a partir de processos de formação

---

<sup>41</sup> Em 1999, existiam aproximadamente 4 000 conselhos municipais de saúde no conjunto de 5.506 municípios brasileiros. Destes, funcionavam com regularidade mais ou menos 3 000 conselhos, com uma média de 20 conselheiros em cada (Santos, 2000: 15). Em 1998, existiam 3.018 Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes. Em 2000, havia 27 Conselhos Estaduais de Assistência Social e 3.146 Conselhos Municipais, porém, apenas 1.890 funcionavam (Teixeira, 2000). Estudo de Tatagiba indica a existência, em 1999, de mais de 45 mil conselheiros de saúde, nas três instâncias de governo, em todo Brasil. Em São Paulo, no ano de 1999, uma pesquisa, segundo ela, indicou mais 1.167 conselhos municipais só na área social. Autora também menciona pesquisa da Arquidiocese de Natal (RN), que identificou, em 1998, mais 302 só na área social (Tatagiba, 2002:48). Considerando os dados acima dos conselhos em funcionamento na área de Saúde, Criança e Adolescente e de Assistência social, tem-se um total de 9.191 conselhos espalhados pelo Brasil. Considerando, ainda, que cada conselho tem em média 20 conselheiros, soma um total de 183.820 conselheiros nessas três áreas de políticas públicas.

desenvolvidos junto a algumas ONG's e movimentos populares no Nordeste, bem como em seminários sobre o tema<sup>42</sup>.

**Quadro Nº 01 - Potencialidades e limites dos conselhos**

POTENCIALIDADES	LIMITES	SAÍDAS
Espaço institucional de negociação entre sociedade civil e o Estado.	Fraca capacidade de negociação dos conselheiros da parte da sociedade civil.	Mais investimento em programas de capacitação dos conselheiros.
Espaço que possibilita o exercício do controle social sobre a ação do Estado através da ação da sociedade.	Pouco conhecimento dos conselheiros sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado.	Capacitação orientada para a lógica, natureza e funcionamento das políticas públicas e do Estado.
Possibilidade de domínio das políticas públicas específicas: saúde, educação, criança e adolescente, assistência social, etc.	Fragmentação das políticas públicas que levam os conselhos a atuarem de forma isolada e desarticulada.	Criação de fóruns municipais e redes intermunicipais de conselheiros; estruturas físicas (casa dos conselhos) e infra-estrutura compartilhada.
Capacidade de construção da cidadania ativa através da atuação com eficácia.	Baixa eficácia e eficiência dos conselheiros.	Desenvolver instrumentos de planejamento e avaliação da atuação dos conselhos e conselheiros.
Espaço com possibilidade de instituir novas relações entre Estado e sociedade resgatando o caráter público do Estado.	Não dispõe de dotação orçamentária para oferecer condições adequadas de participação a maioria dos conselheiros.	Negociar com os governos a alocação de recursos financeiros para possibilitar o funcionamento adequado dos conselhos.
Possibilidade de maior democratização do Estado, partilhando decisões entre governo e sociedade.	Muitos conselhos são criados pró-forma, para não funcionar efetivamente.	Processo de acompanhamento dos conselhos estaduais aos conselhos municipais e em parcerias com a sociedade civil organizada.
Lugar propício para envolver a comunidade nos processos de planejamento e gestão do município.	Falta vontade política da maioria dos governantes para envolver a sociedade na gestão pública do município.	Mobilização da sociedade civil local, inclusive utilizando medidas legais, para garantir a participação nas gestões públicas.
Espaço que possibilita pensar a política pública universal, contrapondo-se ao individualismo e o localismo.	Os conselhos reproduzem os vícios da cultura política tradicional.	Avaliação sistemática da prática e comportamento dos conselhos e conselheiros reforçando os novos valores.

<sup>42</sup> Entre as atividades desenvolvidas com conselheiros, está o curso de capacitação para lideranças de movimentos populares e conselheiros de políticas públicas, realizado nos anos 2000 e 2001; seminário regional sobre políticas públicas no Nordeste, realizado em 1999, pela ONG EQUIP. Participação no seminário nacional sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil, em São Paulo, em 1999, realizado pelo POLIS.

Este conjunto de limites indica que a participação de cidadãos e movimentos sociais nas políticas públicas e no Estado, apesar dos avanços importantes, ainda precisa dirimir sérios entes, como a baixa capacidade de negociação de parte desses sujeitos. Especialmente, porque existe a cultura do “assistencialismo de Estado”, onde o serviço público é tido como se fosse uma oferta ou favor do Estado e não um direito do cidadão. Isso reforça o sentimento de não-cidadão mas, de indivíduo carente da assistência do Estado. Sem dúvida, o baixo conhecimento dos cidadãos sobre o funcionamento do Estado, especificamente sobre os direitos sociais que lhes garantem um atendimento público, pela sua condição de cidadão, atrasa a participação qualitativa da sociedade civil nas instâncias de decisão de políticas públicas. A próxima seção será dedicada aos avanços da participação, na perspectiva do crescimento político da sociedade civil como um todo acerca do tema cidadania.

### **2.3 Conseqüências da participação: da cidadania regulada à cidadania ativa**

Há alguns anos, a sociedade brasileira passa por profundas mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais, as quais rompem com paradigmas e criam novos valores, padrões políticos, éticos e novos comportamentos. “São tempos em que se redefinem as relações entre Estado, economia (mercado) e sociedade, em que a crença em soluções redentoras não mais se sustenta, em que exclusões, velhas e novas, se processam, numa lógica que escapa às soluções conhecidas” (Telles, 1994). Nesse processo, a participação social e política tem produzido resultados importantes, um deles é a noção de cidadania que, nas décadas de 80 e 90, ganharam impulso e um novo significado. É exatamente a construção da cidadania e seu significado que se vai analisar.

Para iniciar, é preciso compreender melhor o termo “cidadania”, apesar de ele não ser novo. Ele é fruto da relação política da sociedade com o Estado, construída ao longo dos tempos, na luta por liberdades civis, políticas e sociais, segundo Marshall. Para este autor, cidadania significa:

*“um status concedido àqueles que são membros integrais de uma sociedade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status” (Marshall, 1976, p. 76).*

Na visão do autor, estudioso da sociedade inglesa no pós-guerra e precursor da teoria da cidadania contemporânea, a cidadania se constitui a partir das relações entre a sociedade e o Estado, com base em três pilares: os “direitos civis ao século XVIII, direitos políticos ao séc.



XIX e os direitos sociais do XX” (Marshall, 1976: 66). Cada um desses pilares desenvolveu-se pelo esforço da sociedade na conquista de direitos, num processo não linear. Os direitos de cidadania resultam da evolução da ação da sociedade com o Estado, ou seja, da tensão entre esses dois sujeitos.

Para entender a concepção de cidadania de Marshall, é necessário refletir, ainda que de forma sintética, os seus elementos constitutivos. Assim, os direitos civis dizem respeito à liberdade de manifestação, de imprensa, de trabalho, de ir e vir, de ser cidadão. Os direitos políticos tratam da participação política dos cidadãos, do sufrágio universal (um homem, um voto), de votar e ser votado, de tomar parte nas decisões de sua comunidade. Estes começaram no início do séc. XIX, depois que os direitos civis já se estavam consolidando. Antes, o direito político era privilégio de alguns poucos grupos, não fazia parte da idéia de cidadania como direito de todos. E, finalmente, os direitos sociais constituem-se das conquistas da sociedade com relação à universalização do direito a educação, salários justos, garantias sociais do Estado aos cidadãos, na saúde, educação, habitação, transporte, etc. (Marshall, 1976, p. 63 – 71).

A noção de cidadania, defendida por Marshall, está intrinsecamente relacionada à idéia de igualdade formal da teoria liberal. A igualdade formal, para ele, é o principio fundador do *status* de cidadania. Na sua visão a cidadania é “status concedido” aos cidadãos. Em outras palavras, é uma posição social e política, lentamente galgada pelos indivíduos. Marshall não deixa claro de quem é a tarefa de conceder o *status* aos indivíduos, mas como no Estado moderno ele é o tutor dos direitos, não resta dúvida de que é dele – do Estado – a tarefa.

A idéia de cidadania, enquanto *status*, está ancorada na visão liberal dos direitos, segundo a qual, todos os homens são iguais perante a lei. Mas, na prática, todos sabem que não é bem assim, que os indivíduos que pertencem aos grupos de maior poder aquisitivo – as elites – levam vantagem em tudo em relação ao Estado. No caso brasileiro, as elites sempre tiveram *status*, sempre ocuparam o Estado e o colocaram como espaço regulador da cidadania. Por outro lado, a grande maioria da sociedade, os economicamente despossuídos, ficaram à margem do *status* da cidadania.

Posterior ao trabalho de Marshall sobre o tema, muitos outros estudos foram desenvolvidos. Um dos mais recentes, o de Liszt Vieira “Os Argonautas da Cidadania” (2001), há uma comparação entre “direitos e obrigações de cidadão” entre diferentes teorias políticas e tipos de regimes: “a teoria liberal, com os regimes liberais; o comunitarismo, com os regimes tradicionais, e a teoria da democracia extensiva, com os regimes de social-democracia” (Vieira, 2001, p. 37). Ele entende a cidadania como uma relação do cidadão com o Estado, especialmente no tocante aos direitos e obrigações.

Este estudo se detém a uma síntese das teorias políticas acima referidas, no tocante aos diferentes elementos e visões da cidadania, construída a partir da análise feita por Vieira. Observa-se que em cada uma dessas correntes teóricas existem elementos da cidadania semelhantes, diferentes e até excludentes. Para um melhor entendimento, enfatiza-se a noção de cidadão, de direitos, valores cultivados e a concepção de cidadania, em cada uma dessas teorias acima.

**Quadro Nº 02 – Múltiplas visões da cidadania: um resumo**

<b>Correntes teóricas</b>	<b>Sobre cidadão</b>	<b>Ênfase no direito</b>	<b>Valores políticos</b>	<b>Concepções de cidadania</b>
<b>Liberalismo</b>	Ênfase no indivíduo como responsável pelos seus direitos.	Direitos civis relacionados a algumas obrigações. Direitos individuais, em detrimento dos direitos sociais.	Individualismo. Igualdade de oportunidade combinada com a diferença.	Caráter de <i>status</i> de pertença. A cidadania é um “ <i>acessório</i> ”, em vez de valor em si.
<b>Comunitarismo</b>	Membros de uma comunidade política. Cidadão atuante.	Direitos conferidos proporcionalmente às obrigações de cidadão.	Solidariedade, participação e integração. Busca do bem-comum. Participação como essência da liberdade.	Caráter de virtude. Cidadania como atividade e prática.
<b>Democracia Expansiva</b>	Cidadão participante nas instituições. Indivíduo enquanto sujeito participante da sua comunidade.	Expansão dos direitos individuais e coletivos a sujeitos historicamente discriminados. Equilíbrio entre direito individual e coletivo. Expansão dos direitos e processo de democratização.	Participação igualitária de grupos. Atuação política. Equilíbrio entre coletividade e o individual.	Cidadania como resultado da participação política dos indivíduos e grupos.
<b>Multiculturalista</b>	Diversidade ética, entre grupos e indivíduos convivendo na sociedade.	Direitos não somente individual, mas para grupos. Direitos culturais de cidadania.	Inclusão social e valores culturais, éticos e sociais.	Cidadania multicultural. <i>Cidadania diferenciada</i> . Cidadania como identidade, que antecede a cidadania como <i>status legal</i> .

Com relação à noção de cidadão, observa-se que há diferentes ênfases entre as teorias políticas apresentadas. No liberalismo, segundo Rawls, o cidadão é um indivíduo que age na busca de seus direitos individuais motivado pela sua “imagem pública de cidadão livre e igual” (Vieira, 2001). Enquanto que na teoria comunitarista o cidadão pertence à comunidade. “Seu principal objetivo consiste em construir uma comunidade baseada em valores centrais, como

identidade comum, solidariedade, participação e integração” (Vieira, 2001, p. 39). Mas para a democracia extensiva, o cidadão é um sujeito participante na vida política de sua comunidade, ao passo que, no multiculturalismo, ele é sujeito de numa diversidade de indivíduos e grupos com diferentes identidades.

Na coluna que aborda a ênfase no direito, há maior aproximação entre as três últimas correntes teóricas. No entanto, todas tratam dos direitos como dever e obrigação e dos direitos de indivíduos e também de grupos. Destaca-se na teoria da democracia expansiva o entendimento de que a “expansão dos direitos é parte de um processo de democratização, entendida como aquisição por parte das classes inferiores dos direitos originalmente criados pela e para as superiores” (Vieira, 2001, p. 42). Isto é uma conquista dos grupos com menos acesso aos direitos. A teoria multiculturalista acrescentou, no grupo de direitos civis, políticos e sociais de Marshall, um conjunto de direitos que Vieira chamou de “quarta geração, os direitos culturais de cidadania”. Este consiste no acesso à informação, à cultura e à participação política. Porém, identifica-se uma discrepância entre a teoria liberal e as demais, no que diz respeito aos direitos individuais do cidadão, em detrimento aos direitos sociais e coletivos, ou seja, os direitos individuais, nessa teoria, são supervalorizados.

Sobre os valores políticos, entendidos como elementos de cidadania, acentua-se, na teoria liberal, o individualismo. A ênfase no indivíduo permeia todas as facetas dessa teoria. Porém, ela discute a igualdade, mas dentro de uma formalidade, e igualdade até certo ponto. A igualdade de oportunidade é possível, desde que se considerem as diferenças. Nas outras teorias, estão presentes os valores da solidariedade, da participação política, da inclusão social de grupos, questões étnicas, culturais e de identidade.

Quanto à concepção de cidadania dessas teorias, observa-se que existem divergências marcantes. Na teoria multiculturalista, a cidadania é compreendida como identidade que precede à idéia do *status* legal de cidadão, enquanto que na democracia extensiva, a cidadania resulta da ação política dos cidadãos e de grupos sociais, ou seja, é fruto da participação política dos cidadãos. Na visão “comunitarista e também na liberal, a cidadania assume papel normativo, porém com características diferentes”. Para os liberais, a cidadania tem um caráter de “acessório do *status*”, não tem valor em si mesma. Nessa concepção, o voto exercido, de vez em quando, é a principal função da cidadania. Já os comunitaristas atribuem à cidadania o “caráter de virtude”, (Vieira, 2001, p. 40 – 43). Como se observa, a cidadania assume conotação política diversa, dependendo da concepção teórica. Atualmente, essas teorias convivem simultaneamente nos centros acadêmicos, meios políticos e na sociedade civil organizada, contribuindo, assim, para fortalecer múltiplas concepções de cidadania, fortalecendo, por sua vez, uma perspectiva de regime político.

Após esta síntese, abordo a questão da cidadania a partir da realidade brasileira. Wanderley Guilherme dos Santos, em “Cidadania e Justiça”, publicado em 1979, cunhou o termo “*cidadania regulada*”. A cidadania obedecia às regras da legislação impostas pelo Estado. Para Fábio Reis, que analisou detalhadamente o tema, Santos determinou três parâmetros fundadores da cidadania regulada: a “regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público” (Reis, 1991, p. 38). Para estes autores, a cidadania regulada refere-se ao trabalhador profissional e à sua atuação sindical, que naquela época, era tutelada pelo Estado. Apesar dos sindicatos aparentarem ser a exceção a essa regra, a hipótese não é verdadeira, pois em dois períodos diferentes na história do Brasil (1930–1945 / 1964-1977), eles foram fortemente tutelados pelo Estado, chegando até a serem impedidos de lutar pelos direitos dos trabalhadores. Somente depois de 1978 o movimento sindical assume uma posição de maior autonomia em relação ao Estado.

A cidadania regulada, a que se refere Santos, consiste, por um lado, na ação excessiva de controle do Estado sobre o indivíduo e, por outro, numa atitude de passividade do próprio indivíduo na sua relação com o Estado. Por isso, até os anos 80, a cidadania no Brasil era realmente uma concessão do Estado. Era o Estado quem concedia o “título” de cidadão, pois durante um longo período os direitos civis, políticos e sociais dos indivíduos foram marcadamente influenciados pelo clientelismo político. Para exemplificar essa afirmativa, basta lembrar que até 1889 as eleições no Brasil eram censitárias, isto é, reservadas aos que dispunham de condições financeiras para comprar seu *status* de cidadãos. E, mesmo depois da primeira constituição republicana (1891), os brasileiros menores de 21 anos, analfabetos (a maioria da população) e as mulheres foram excluídos da única forma de exercer a cidadania, que era o voto para a escolha dos representantes. O Estado sempre esteve na mão da elite brasileira, a qual regulou a cidadania, excluindo parcelas dos indivíduos dos processos decisórios, antes mesmo da regulamentação do trabalho na década de 30.

Somente após a ditadura militar, com a Constituição Federal de 1988, os brasileiros passaram a ter direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais abrangentes e a assumir a condição de cidadão. Até então, a cidadania era benesse, marcada pelas práticas clientelistas do Estado. A cultura da não-participação, os efeitos da política clientelista e os interregnos de ditaduras que proibiram a ação política, criaram no Brasil uma *concepção de cidadania passiva* de não-atuação política do cidadão, reforçando a inércia e indiferença das pessoas em relação ao Estado. Essa concepção da cidadania passiva começa a mudar na década de oitenta, com a inserção dos movimentos sociais na vida política do país no processo de redemocratização<sup>43</sup>, e a

---

<sup>43</sup> Sobre essa questão ver SADER, Eder. Quando os novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970 – 1980. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1988.

partir da participação política ativa em administrações públicas locais na definição de prioridades, demandas, processos de planejamento, etc.

Nasce, nos anos 90, desse processo de inserção de sujeitos sociais na realidade política brasileira, a concepção de “*cidadania ativa*”. Para Benevides, “a *cidadania ativa* pressupõe a participação popular como possibilidade de *criação, transformação e controle social sobre o poder, ou os poderes*”, (Benevides, 2002, p. 20). Toma-se este conceito, como conquista da participação efetiva dos sujeitos na relação de conflito com o Estado. Essa concepção de cidadania se apóia também, na teoria política da democracia expansiva e recebe influência do multiculturalismo e do comunitarismo, já acima discutidos. Nessa nova cidadania, os cidadãos são sujeitos e não objetos da política. Como sujeitos, têm atuação efetiva em processos políticos, pois entendem que o direito resulta da luta social e não é dádiva do Estado. Na cidadania ativa, o cidadão tem “direito a ter direito”.

*“Considero que a nova cidadania trabalha com uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais, e inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e de sua prática concreta”* (Dagnino, 1994, p. 107 – 108).

Os sujeitos sociais têm hoje mais consciência dos seus direitos e lutam mais pela conquista de novos direitos como: “(...) o direito à moradia e direito à participação política” (Dagnino, 1994). Mas também direito ao meio ambiente saudável; direito ao reconhecimento das identidades de “minorias”: índios, homossexuais, portadores de deficiência, entre tantos outros direitos.

Atualmente, a luta social produz novos parâmetros na relação do Estado com a sociedade que extrapolam a visão dicotômica marxista da relação capital e trabalho. É nesse ambiente de construção dos sujeitos sociais que se constrói a “cidadania ativa” ou cidadania substantiva. Para Dagnino, essa nova concepção vem sendo desenvolvida pelos sujeitos sociais, “*enquanto estratégia política*”. Na visão da autora, o processo de construção da cidadania ativa gerada nos anos 90, está vinculado “à experiência dos movimentos sociais, à construção democrática e seu aprofundamento e o nexos constitutivo entre cultura e política” (Dagnino, 1994).

A autora identifica os seguintes elementos constitutivos da cidadania ativa, que indicam que ela é fruto da mobilização de sujeitos sociais, desenvolvida nas últimas décadas:

*“1) a concepção de direito a ter direito; 2) a constituição de sujeitos sociais ativos; 3) novas formas de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis; 4) um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo e, 5) o ‘pertencimento’ ao sistema político na medida em que o que está de fato em jogo é o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema” (Dagnino, 1994, p. 107 – 109).*

Estes elementos dão o sentido estratégico e político à cidadania ativa. A sua construção, ao contrário da cidadania liberal regulada, se dá através da participação efetiva de sujeitos sociais no processo de mudança social. E essa construção funciona como uma via de mão dupla: por um lado, os sujeitos sociais, pelas suas práticas, desenvolvem a cidadania e se fortalecem à medida que ela avança; por outro, o sentimento de cidadania inclui o cidadão no sistema político, oportunizando novas práticas que contribuem com a construção de um projeto de sociedade inclusivo e democraticamente participativo. O processo *empodera* o cidadão que se faz sujeito da mudança social quando toma conhecimento de seus direitos e junta-se a outros cidadãos para garanti-los e para a criação de novos.

Os sujeitos sociais organizados adquiriram, nos anos 90, o poder de participação em processos que propiciam o avanço da participação e na relação da sociedade com o Estado. Como exemplos, as experiências de administração participativa, os conselhos setoriais de políticas públicas, as conferências de políticas públicas e os fóruns de cidade, como o de Camaragibe, que serão discutidos no próximo capítulo.

A relação da sociedade com o Estado, na construção da cidadania ativa, não é uma relação tranqüila. Ao contrário, é tensa e conflituosa. Mas é exatamente esse tipo de relação que alimenta a cidadania ativa. Nesse sentido, a ação dos governos que dirigem o Estado em *compartilhar poder* com a sociedade, através dos conselhos, do orçamento participativo e outros mecanismos, resulta de um grande esforço da sociedade civil organizada e não da simples vontade do Estado. O avanço e consolidação desse processo é sem dúvida, um grande desafio que se coloca. Porém, já se avançou muito com a experiência na administração pública local, contribuindo, efetivamente, para a democracia participativa sair do âmbito do debate teórico e ir à prática para se confrontar com a democracia representativa.

## 2.4 Democracia participativa: um debate sobre a inovação política

No século XX, um dos grandes debates da ciência política foi à construção da teoria da democracia, que se estruturou em duas grandes correntes teóricas: por um lado, os liberais e pluralistas defensores da democracia representativa liberal, que a tem como o melhor método institucional de governo<sup>44</sup>. Para eles, a democracia é um meio eficaz de se exercer as prerrogativas e responsabilidades do Estado na relação com a sociedade, sem participação dos cidadãos. Esta concepção ficou conhecida como democracia *minimalista*, ou seja, a democracia funciona como um mecanismo que possibilita meios e caminhos de se conseguir um bom governo, mas sem vinculação com atributos finalísticos. Por outro lado, a corrente reconhece a democracia como valor político de supremacia na forma de regime político, que possibilita a transformação do Estado e da sociedade a partir da ação do cidadão na democracia real. Nessa concepção, a democracia é concebida não somente como meio, mas também como fim, no sentido de criar uma cultura democrática participativa na sociedade, para além do âmbito político-administrativo.

Um dos mais famosos expoentes da democracia como método foi Schumpeter. Para ele a democracia representativa é um importante arranjo institucional que possibilita as decisões políticas:

*“A democracia é um método, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas”* (Schumpeter, 1943, p. 304).

Na verdade, essa visão *minimalista* da democracia preza mais pelas formas de como se tomar as decisões políticas, em detrimento da essência da política, dos conteúdos. Enquanto método, a democracia está voltada para a maneira como os cidadãos podem exercer a função pública. Na visão desse autor, “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão, através de uma luta competitiva pelos votos da população” (Schumpeter, 1943). Entender a democracia somente como *método*, ou arranjo institucional competitivo, significa compreendê-la apenas na sua aparência e forma, com ênfase nos procedimentos. Nessa noção, o princípio da democracia é a concorrência entre os indivíduos “líderes” que, pelo voto popular, buscam representar a

---

<sup>44</sup> Joseph Schumpeter é o principal expoente da concepção de democracia como método, com seu livro “*Capitalismo, Socialismo e Democracia*”, publicado em 1943, influenciou muitos outros estudiosos na construção de uma teoria da democracia.

população nas decisões políticas, como bem explicou Schumpeter na sua mais famosa obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1943).

Depois de Schumpeter, a concepção de democracia representativa liberal recebeu muitas outras contribuições de expoentes importantes<sup>45</sup>, fortalecendo, assim, uma teoria da democracia elitista onde a participação do indivíduo não ia além da escolha dos representantes que tomam as decisões e deliberações. Ou seja, na última metade do século passado, a teoria democrática *minimalista* e *elitista* predominou nas ciências sociais em torno das questões estruturadoras da democracia. Para os aliados desta teoria, cabe aos “líderes” eleitos o poder legítimo de decidir em nome dos que votam, sem possibilidade de participação ampliada dos indivíduos. A democracia representativa liberal reserva o poder de decisão para pequenos grupos de indivíduos que, competindo entre si pelo voto, adquirem as credenciais para exercer o poder sobre a deliberação e execução política.

Para os autores referidos acima, que compreendem a democracia apenas como método, desprovida de conteúdos sociais humanistas, a condição de governo como ato de dirigir o Estado de forma democrática está voltada para o modelo de democracia representativa, pela impossibilidade do exercício direto da democracia, ou seja, da participação direta dos cidadãos. Isto quer dizer que as decisões relativas à sociedade como um todo são tomadas pelos representantes eleitos por ela e não pela própria sociedade na sua coletividade (Bobbio, 1986).

Para esse autor, a democracia direta nos sistemas políticos contemporâneos é impraticável, pois ele a compreende no sentido em que participação direta “quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e as deliberações que lhes dizem respeito não exista nenhum intermediário”. Os demais teóricos da democracia *elitista* argumentam que nas sociedades contemporâneas, com sistemas organizativos complexos, a democracia direta, tal como acima definida, é inviável. Para eles, a democracia liberal representativa, centrada no indivíduo que goza da confiança dos demais indivíduos, é a forma mais adequada. Na verdade, todas essas argumentações visam restringir as formas de participação do indivíduo nos processos políticos, o que garantiu a hegemonia da democracia representativa no mundo a partir dos países de capitalismo desenvolvido.

As argumentações desenvolvidas até aqui referem-se à concepção dominante da democracia na ciência política, desde de Schumpeter, sendo fácil perceber que a participação política resumiu-se ao ato do voto para a escolha dos “líderes” que decidem. A democracia,

---

<sup>45</sup> Entre eles: Norberto Bobbio, que publicou “*O Futuro da Democracia*” (1986), “*A Teoria das Formas de Governo*” (2000), “*Teoria Geral da Política*” (2000); Giovanni Sartori, “*A Teoria da Democracia Revisitada*” (1994); Adam Przeworski; Jonh Elster; Robert Dhal, “*Poliarquia: participação e posição*” (1997).



nessa concepção, também exerce um papel menor no que diz respeito às decisões políticas que influenciam tanto a sociedade como um todo, quanto o cotidiano do cidadão, ou seja, ela não dá conta das demandas de todos os indivíduos.

Entretanto, num outro rumo, alguns teóricos da democracia, nos últimos tempos, têm valorizado mais a participação política na perspectiva de “democratizar a democracia”, através da atuação direta de sujeitos sociais coletivos e dos cidadãos em processos políticos. Um dos primeiros estudos nesse sentido é o de Carole de Pateman, intitulado “*Participação e Teoria Democrática*”, que foi publicado originalmente em 1970. Mas, recentemente, muitos outros trabalhos se somam a este, destaca-se aqui o que Boaventura de Sousa Santos organizou sobre o tema “*Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*” (2002). Para discutir a inovação política da participação, toma-se como referência estes dois autores que argumentam favoravelmente a seu respeito, como resultante da participação dos cidadãos no sistema político.

Carole de Pateman discute a democracia participativa nas sociedades modernas, mas sem se preocupar com o modelo institucional de governo. Sua meta é discutir a função da participação na perspectiva da teoria da democracia contemporânea, bem como a sua viabilidade em sociedades complexas e o exercício efetivo por parte da participação dos cidadãos.

De modo geral, a autora percebe nos teóricos da democracia moderna de concepção elitista uma desconfiança e até que eles não vêem necessidade de uma participação ampla e efetiva no sistema político. Segundo eles, conforme a autora, “um aumento da taxa de participação, portanto, poderá representar um perigo à estabilidade do sistema democrático” (Dhal apud Pateman, 1992, p. 20). Segundo a autora, Geovanni Sartóri tem “medo de que a participação ativa da população no processo político leve direto ao autoritarismo (...). O povo deve *reagir*, ele não *age*, isto é, deve reagir às iniciativas das elites rivais”. Em Eckstein, a “participação, no que diz respeito à maioria, constitui a participação na escolha daqueles que tomam as decisões”, não nos processos decisórios, mas sim nos processos eleitorais. Ainda um ponto que resume a descrença desses autores na participação popular: “o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando” (Pateman, 1992, p. 20 – 25).

Como se observa, os teóricos da democracia moderna elitista são bastante céticos quanto à função da participação efetiva em sistema político e, sobretudo, nos processos de tomadas de decisões. São várias as razões arroladas para justificar o ceticismo. De modo geral, vão desde a falta de interesse do homem pela política, apatia e desconhecimento, até a possibilidade da participação da maioria da população inviabilizar o sistema democrático. Atualmente, esse tipo de justificativa não sustenta mais a argumentação que se posiciona contrária à participação ativa

no sistema político. Os argumentos que se desenvolvem neste trabalho, com toda modéstia, apontam a participação efetiva como uma questão de espaço político, oportunidade e valorização. É claro que a participação envolve obtenção de conhecimento, mas um dos pressupostos da democracia real é o acesso à informação a todos os indivíduos, disseminá-la de forma clara e objetiva é um dever dos governantes. O limite da participação, para preservar o sistema político, é incompatível com o sentido de democracia.

Pateman se contrapõe a essa visão cética. E apóia-se num grupo de autores que trata da participação política numa perspectiva mais positiva. Além de contestar o ceticismo, ela desenvolve uma teoria da democracia participativa discutindo o sentido e a função da intervenção dos indivíduos no sistema político e no mercado, através da participação na indústria.

A teoria da democracia participativa de Pateman se apóia nas contribuições de alguns autores da teoria da democracia moderna que acreditam na participação, como Jean Jaques Rousseau, John Stuart Mill e G.H.D. Cole. São eles, para a autora, os pais da democracia participativa, considerando os diferentes tempos históricos em que cada um desenvolveu sua teoria.

Na teoria democrática de Rousseau, Pateman observa que a participação individual dos cidadãos no processo de tomada de decisão é mais do que “um complemento protetor do arranjo institucional”. Para ele, a participação em processos políticos assegura um “efeito psicológico” no cidadão, a partir das práticas de “inter-relação” desenvolvidas com as instituições num processo contínuo de atitudes, comportamentos e habilidades. Para Rousseau, a participação assume, ainda, outras funções importantes como a possibilidade dos indivíduos aceitarem mais facilmente as deliberações coletivas; favorece a integração, proporcionando ao cidadão isolado a “sensação” de pertencer a sua comunidade. A função central da participação na teoria rousseauiana é a “educação”. Nesse sentido, Pateman argumenta que o sistema participativo desenvolve “ação responsável, individual, social e política como resultado do processo”. Porém, mais do que isso, Rousseau também vê uma estreita relação entre “participação e controle” da ação dos governantes. Pateman conclui que “há uma inter-relação entre a estrutura de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos (...), que a principal função da participação tem caráter educativo” (Pateman, 1992, p. 35 – 42).

Tanto para Mill como para Cole, os fundamentos da participação defendidos por Rousseau reforçam as suas teorias, mas já num outro sistema político mais complexo do que o das cidades-estados, como pensou Rousseau. Mill acha que uma das funções da participação é o desenvolvimento do “espírito público” possibilitado por instituições participativas, reforçando, assim, o aspecto da teoria de Rousseau sobre a função educativa da participação. Pateman

percebe muito bem os aspectos mais importantes da teoria democrática de Mill, que trata da atuação local do indivíduo, especialmente para criar uma base para a participação em sociedade de “grande escala”. Com um certo exagero, ela chega a dizer que para Mill de “nada servem o sufrágio universal e participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local” (Pateman, 1992: 46). Mill acredita mesmo que a participação em uma sociedade complexa só funciona se o indivíduo tiver primeiro uma atuação no âmbito local.

*“(...) para que os indivíduos, em um grande estado, sejam capazes de participar efetivamente do governo da grande sociedade, as qualidades necessárias subjacentes a esta participação devem ser fomentadas e desenvolvidas a nível local (...). É a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas onde também ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local (...). É por meio da participação a nível local que o indivíduo aprende a democracia” (Pateman, 1992, p. 46).*

A autora concorda com essa preocupação de Mill. A função educativa da participação, aludida por Rousseau, se concretiza na prática cotidiana do cidadão. É pela educação, com a participação e atuação local, que os cidadãos tornam-se aptos a exercer as virtudes da democracia real. Tanto para Mill como para Pateman, a participação em tomadas de decisões políticas constitui-se em um processo de aprendizado contínuo que fortalece a democracia. “Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar, apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala” (Mill, apud Pateman, 1992, p. 46). Nessa acepção, a prática cotidiana de participação do indivíduo no poder local é a condição necessária para a participação em governos com atuação nacional. Mill dá a entender que se aprende as coisas praticando-as e não somente observando-as. Porém, em qualquer processo de aprendizagem é necessário considerar a relação dialética entre prática e teoria. Por isso, para se aprender a democracia é necessário ser democrático e viver a democracia.

Outra condição para a participação efetiva, na concepção de Cole, conforme Pateman enfatiza, diz respeito às condições econômicas dos indivíduos:

*“A democracia abstrata das urnas não envolve uma igualdade política real; a igualdade de cidadania implícita no sufrágio universal era apenas formal e obscurecia o fato*

*de que o poder político era dividido com muita desigualdade” (Pateman, 1992, p. 56).*

A grande desigualdade econômica dos indivíduos, na acepção de Cole, mas também de Pateman, compromete a democracia real, dizia ela: os “democratas teóricos ignoravam o fato de que grande desigualdade de riquezas e de posição social”, assim como a desigualdade nos processos educativos, no poder político e até no ambiente, são cruciais para a democracia real, seja na política ou em qualquer outra área (Pateman, 1999). O exercício da democracia real pressupõe o mínimo de igualdade de condições econômicas, sociais e políticas. O argumento dos teóricos da democracia elitista, de que essa igualdade se dá pelo sufrágio universal, nunca correspondeu a realidade de outrora e corresponde menos ainda à realidade de hoje, onde as diferenças sociais e econômicas se agravam enormemente. Atualmente, quem tem poder econômico, tem conhecimento, acesso à informação e poder político. Às vezes, até mais poder do que alguns governantes eleitos para exercê-las o poder, quanto mais comparado ao cidadão que muitas vezes está desprovido das mínimas condições. Mas atualmente o cidadão vem aprendendo que não dá para esperar ter, primeiro, condições de igualdade para poder participar, pois a busca pela igualdade pode ser um dos objetivos da participação política que, inclusive, faz jus ao verdadeiro sentido de democracia.

A partir das reflexões acima, Pateman estabeleceu sua teoria da democracia participativa, que se resumiria nos seguintes pontos: primeiro, “os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente”. Em outras palavras, os cidadãos e suas organizações sempre se articularam e se socializaram. Atualmente, esses processos se dão em torno de questões sociais e políticas, a partir do grau de compreensão dos sujeitos sobre a importância da relação do local com o global. E são muitas as argumentações de que nas sociedades contemporâneas complexas e desafiadoras, do ponto de vista da organização política, o isolamento não pode ser mais um fator determinante na limitação da democracia participativa, pois a revolução técnico-eletrônica da mídia e comunicação, vivida no final do século XX, oferece meios eficazes de superação desse limite. Para Pateman, “a principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa”; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição das práticas e procedimentos democráticos. Ela afirma que “não há nenhum risco de desestabilidade do sistema”, porque o próprio processo de participação, quando efetivo e educativo, contribui para o equilíbrio do sistema. Segundo, a democracia participativa deveria extrapolar o âmbito puro da política para a “esfera de atuação, como a indústria, que poderia ser visto como esfera de atuação política por excelência” (Pateman, 1992: 61).

O que Pateman quer comunicar com essa afirmativa é que a democracia participativa é para ser vivida em todos os espaços e instâncias da sociedade. Trata-se de transformar a cultura da democracia representativa, cujo princípio é a existência do tutor, em cultura participativa ativa centrada no princípio da ação direta participativa. Para a autora, o modelo participativo “exige que o *input* máximo (a participação) e o *output* incluam não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que exista um *'feedback'* do *output* para o *input*” (Pateman, 1992, p. 61). A participação ativa tem como função não apenas a tomada de decisões, mas o próprio desenvolvimento do cidadão, como sujeito dos processos decisórios. Se a participação nas gestões públicas não possibilita o crescimento político do cidadão, de modo que ele se sinta livre e independente nas suas decisões em relação à coisa pública, essa participação, portanto, é adulterada. Por fim, a teoria da democracia participativa aqui apresentada não exclui a democracia representativa, coloca-a em questão à medida que “os líderes” são os que devem tomar todas as decisões em nome dos representados e refuta as críticas à participação como elemento negativo ao processo de construção da democracia. A democracia participativa é, portanto, complementar à democracia representativa. Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos defende a necessidade de democratizar a democracia.

A democracia representativa, enquanto modelo de sociedade, já não responde mais aos anseios da população como um todo, sobretudo pelo seu caráter privativo do bem público apropriado pelas elites que se concentram, cada vez mais, em torno do poder econômico e do poder político. Para Santos, o modelo hegemônico de democracia, além de elitista, é de “baixa intensidade”:

*“O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representante e representado e uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a esse modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, um desses modelos, a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo*

*e que, crescentemente, vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas, ensejando, assim, a formação, por enquanto combinatória, de redes transnacionais de democracia participativa”* (Santos, 2002, p. 32).

É verdade que a democracia participativa sempre existiu, porém diferentemente do modelo atual que está em desenvolvimento e, realmente, sempre esteve marginalizada, esquecida ou abafada pelo modelo hegemônico de democracia representativa liberal. As elites abraçaram a democracia representativa liberal e fizeram de tudo para inviabilizar a participação dos cidadãos de menor poder aquisitivo e conhecimento, como demonstrou Pateman, no que expomos acima. Agora, a democracia participativa em várias partes do mundo (Brasil, Índia, Moçambique, Colômbia e África do Sul)<sup>46</sup>, com diferentes graus de desenvolvimento em cada um desses países, está deixando de ser apenas discurso teórico e se tornando realidade a partir da participação efetiva de grupos sociais e de cidadãos em processos de decisões políticas em âmbito local. Como analisou Mill, a participação, ainda hoje, se dá mais diretamente no poder local. Porém, no Brasil, atualmente, se tem exemplo de participação em governo de âmbito mais abrangente (estadual), como foi a experiência do Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul, na gestão de 1999 a 2002, com o governo do Partido dos Trabalhadores. Em escala nacional, agora com o governo do PT, que está desenvolvendo um processo de participação da sociedade civil organizada na formulação do Plano Plurianual Federal<sup>47</sup>, em convênio com a ABONG e a Inter-Redes, a sociedade civil está esperançosa em torno da participação popular de âmbito nacional. Essa poderá ser a oportunidade para contradizer, na prática, as teorias democráticas que não acreditam na participação em escala nacional, pela sua amplitude e complexidade. Mas é a oportunidade sobretudo para impulsionar a democracia participativa numa sociedade com dimensões continentais, como é a brasileira.

Para Santos, essa nova democracia participativa surge após a “terceira onda de democratização”, onde os países acima citados viveram um intenso processo de redemocratização, depois dos anos 70, cada um com diferente grau e processo. Essa redemocratização possibilitou a reinvenção da democracia participativa, através da atuação da sociedade civil organizada em experiências de gestões públicas locais, com os Orçamentos Participativos, conselhos setoriais de proposição e controle das políticas públicas, processos de

---

<sup>46</sup> Nesses países, conforme pesquisa do Professor Boaventura de Sousa Santos, que originou o livro *“Democratizar a Democracia: caminhos da democracia participativa”* (2002), foram detectadas experiências de participação popular em governos locais.

<sup>47</sup> O processo consiste na realização de plenárias nos 26 Estados e no Distrito Federal, com a participação de representantes de entidades sociais, para discutir as metas, objetivos e colher propostas para o planejamento estratégico do governo federal denominado PPA – Plano Plurianual.

planejamento e deliberações políticas. “Os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador” (Santos, 2002, p. 57). Identidade esta de cidadão passivo, apático, sem gosto pela política. Foi pelo processo de mobilização social dos movimentos sociais populares, através da reivindicação de direitos de moradia, direitos de participação, direitos a bens públicos, direitos pelo reconhecimento às diferenças (Santos, 2002), direitos humanos, num sentido mais amplo da palavra (direitos humanos sociais, econômicos, políticos e culturais), que se rompeu com a realidade social e estatal de exclusão e propõe, como alternativa, uma outra “gramática social” mais inclusiva.

A democracia participativa pressupõe a inovação entendida como participação ampliada de sujeitos sociais de “diversos tipos nos processos de tomada de decisão”, o que, necessariamente, implica na inclusão de novos temas na agenda política, até então ignorados pelo sistema político, na redefinição de identidades e no aumento da participação.

Porém, na participação residem riscos de vulnerabilidades. Se antes alguns teóricos da democracia elitista liberal viam na participação o risco em desestabilizar o sistema político e outros, ainda, a viam como uma sobrecarga à democracia, pelas demandas dos grupos excluídos (Crozier, Huntington e Watanuki), hoje os riscos são de outra natureza. Essas argumentações castradoras da participação, tanto individual como coletiva, alimentavam o processo de hegemonização da democracia representativa liberal.

Atualmente, os riscos da participação são diferentes, até porque a participação é um processo irreversível, tanto pela demanda dos grupos excluídos, propostos de forma mais sistemática ao sistema político, como pelo nível de conscientização dos cidadãos e mobilização dos sujeitos sociais. Boaventura de Sousa Santos denominou de vulnerabilidades o que chama de riscos, nos seguintes termos: “desqualificação da participação”, pela disputa com as forças conservadoras na luta contra a hegemonia da democracia liberal; “participação que não consegue se impor” na construção de uma alternativa democrática; falta de “pluralização da gramática política para que a pluralidade da sociedade seja assumida pela democracia” e “processo de cooptação”. Essas vulnerabilidades colocam a democracia participativa em risco. Porém, estes limites poderão ser atenuados, diminuídos e até eliminados a partir da teorização da prática da democracia participativa, com identificação das causas desses problemas e construção de soluções.

A participação não só apresenta vulnerabilidades, ela também tem potencialidades que reforçam a democracia participativa, como por exemplo, além das já acima citadas: “participação aberta a todo cidadão, sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as

comunitárias, e a combinação da democracia direta com a representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas” (Santos, 2002. p. 66). Acrescento ainda outro elemento de potencialidade: processo partilhado de estabelecimento de regras de combinação dos investimentos públicos, no caso do orçamento participativo, entre técnicos e lideranças da comunidade. No mesmo caso, o estabelecimento de processo de negociação e deliberação do uso dos recursos públicos. Segundo Santos, a própria transferência dos processos de deliberação para o nível local do cidadão implica num processo qualitativo da participação e da deliberação. Pelos processos de participação nas gestões públicas locais tanto na Índia, Brasil, África do Sul, como na Colômbia e Moçambique, segundo sua pesquisa, confrontam a democracia liberal hegemônica, pondo em prática outra forma de relação da sociedade com o Estado, construindo espaço de crédito a concepções e práticas de democracia contra-hegemônicas (Santos, 2002).

Conclui-se esta parte com quatro pontos importantes na afirmação da democracia participativa, são eles: “*perda da demodiversidade*”. Por demodiversidade, Santos entende a “coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas”. O modelo democrático hegemônico está sendo questionado por outras práticas democráticas, o que inclui a diversidade do povo e a atuação de sujeitos multiculturais como valor intrínseco à democracia. “*O local e o global*”. A democracia liberal representativa tem se mostrado, sistematicamente, agressiva à participação política dos cidadãos e quando permite restringe a experiências locais. A realidade atual é de um mundo transnacionalizado, com relações cada vez mais globalizadas, exige que as práticas locais de participação política extrapolem a escala local para escala nacional, articulando-se do âmbito local ao global. “*Perigos da perversão e da cooptação*”. As experiências de inclusão social conhecidas como “socialismo real” foram pervertidas e se reduziram, até seu completo desaparecimento. As práticas participativas de hoje não estão imunes à burocratização, cooptação, ao clientelismo e outras perversidades. Por isso, requerem vigilância, coerência e ética. A democracia participativa é processual e a própria construção exige, cada vez mais, democracia no andamento do processo e assim compreendida, tem valor em si mesma, ao contrário da democracia como meio ou arranjo institucional. “*Democracia representativa e democracia participativa*”. A democracia participativa, apesar de confrontar e opor-se à democracia representativa em alguns aspectos, não a exclui, ela é complementar. A complementaridade dessas formas de democracia pressupõe a coexistência dos dois modelos, bem como a disposição dos governos de qualquer instância, em partilhar os procedimentos deliberativos, as formas de monitoramento e até a execução de políticas públicas, sem perverter a sociedade, ou melhor, os sujeitos sociais coletivos, os cidadãos e os próprios governantes. O objetivo, portanto, é fortalecer uma nova institucionalidade política que considere a diversidade



político-cultural da sociedade, através das práticas participativas e sem perder de vista a lógica da inclusão.

No decorrer desse capítulo, foram abordados os tipos de sujeitos sociais coletivos e sua atuação; a problemática da participação efetuada de forma espontânea, pela própria vontade dos sujeitos, bem como, a participação institucionalizada, ou seja, nos instrumentos de controle e gestão de políticas públicas que hoje se encontram regulamentadas pela legislação. Tratou-se também de duas conseqüências práticas da participação política efetiva: a construção da cidadania ativa, através do processo de participação de sujeitos sociais coletivos e dos cidadãos, na relação Estado-sociedade, e a inovação política da participação, ou seja, a construção da democracia participativa, do final do século XX. Tanto a cidadania ativa como a democracia participativa resultam do esforço participativo da sociedade civil organizada, em contraposição à concepção de cidadania regulada historicamente, praticada na sociedade brasileira, e a democracia elitista representativa. No capítulo seguinte, tratar-se-á do significado da participação contemporânea na gestão do poder local, a partir do debate teórico acima realizado.

## CAPÍTULO III

### PODER LOCAL E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Para discutir o significado da participação na gestão do poder local, entendendo o poder local como o conjunto das forças sociais políticas, econômicas e culturais e a relação política entre diferentes sujeitos sociais, primeiro é necessário falar da tradição política que fundamenta a gestão pública brasileira. A longa tradição autoritária de fazer política no Brasil, praticada pelas elites, sempre excluiu os indivíduos, tanto do processo de construção do sistema político como, especialmente, da gestão do poder político local e também nacional. O que predominou no Brasil foi um modelo tradicional de dominação oligárquico, patrimonialista, burocrático e clientelista que impôs a formação de um Estado, de um sistema político e de uma cultura com as seguintes características: integração das camadas populares, através das práticas do clientelismo, da política populista; privatização da esfera pública pelas elites dominantes; democracia artificial com máximo de exclusão dos indivíduos marginalizados e grande discrepância entre o “país legal” e o “país real” (Santos, 2002).

A formação da sociedade e da política brasileiras, em geral, se caracteriza pelo domínio do Estado sobre a sociedade civil, pelos enormes obstáculos à construção da cidadania e à efetivação de direitos para uma participação política de forma autônoma. É nessa realidade que se assenta a gestão da coisa pública, “caracterizada pela centralização administrativa e pelo isolamento burocrático” (Silva, 2002: 2), dando origem ao *modelo tecnocrático* de administração em funcionamento até hoje na gestão pública.

A partir dos anos 80, com a participação política da sociedade civil organizada, a gestão pública começa a receber influências dos setores progressistas da sociedade e o modelo tecnocrático é questionado pelas formas participativas de gestão do poder local. Segundo, as experiências de participação na gestão pública se multiplicam nos anos 90, fazendo aparecer um novo modelo de administração, a administração pública participativa, objeto de discussão nas próximas seções deste capítulo.

A participação na gestão pública talvez seja uma das mais importantes conquistas da sociedade civil brasileira. Para Celso Daniel: “é importante que haja um esforço conjunto de governo e comunidade para multiplicar os interessados em participar da gestão pública através de conselhos” (Daniel, 2000, p. 126). Os conselhos de gestão e fiscalização de políticas públicas, instrumentos da participação institucionalizada, foram importantes conquistas da sociedade

brasileira (Tatagiba, 2002). É através da participação nesses mecanismos, de forma espontânea dos cidadãos nos processos políticos locais, que muitos prefeitos estão efetivando um novo modelo de administração – a administração participativa –, na qual os cidadãos tomam parte nas decisões políticas do município, em detrimento da administração tradicional, sobre a qual se discutirá neste capítulo.

A intervenção dos cidadãos na gestão pública impulsiona a relação da sociedade com o Estado, apesar de que, para Celso Daniel, “a relação entre governo e sociedade é necessariamente uma relação contraditória por causa da presença do Estado, e o Estado é uma instituição separada da sociedade” (Daniel, 2000, p. 132). Nesse sentido, a atuação de sujeitos sociais coletivos na administração pública busca também construir uma correlação de forças mais equilibrada entre Estado e sociedade, com o propósito de fiscalizar e controlar a ação pública estatal. Ainda na sua opinião: “(...) quando participam, as pessoas assumem o dever de pensar o público e não o seu interesse individual ou do grupo mais restrito que em primeira instância elas representam quando vão participar”. A participação na administração pública pressupõe a defesa dos interesses da coletividade e não de corporações e de pequenos grupos restritos. Porém, não se pode perder de vista que o Estado tem responsabilidade para com o cidadão como indivíduo.

No âmbito desse debate, são estabelecidas as seguintes metas para este capítulo: examinar de forma sintética a administração pública, comparando o modelo tradicional com um modelo participativo de administração, a partir do debate teórico acima exposto. Apresentar o contexto da participação popular no município de Camaragibe, espaço geográfico e empírico deste trabalho, bem como analisar o programa da administração participativa desse município.

### **3.1 Gestão pública participativa X tradicional**

Após refletir sobre os elementos indicativos da emergência de uma nova cultura política participativa, a qual implica na construção de identidades coletivas, construção da cidadania ativa e a formulação de uma alternativa complementar ao atual modelo da democracia representativa, a partir da participação efetiva dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, discute-se agora a gestão pública participativa e gestão pública tradicional. A participação da sociedade na gestão pública local teve início em fins dos anos 70 e primeira metade da década de 80 (mais precisamente na gestão entre 1977 a 1982), no município de Lages, em Santa Catarina, como foi mencionado anteriormente. Mas ela se efetiva realmente, nas gestões seguintes (1983 – 1988), com a administração do PT, em Diadema (SP), seguindo, Icapuí (CE) e Porto Alegre (RS), a partir de 1988. Entre todas essas experiências de gestão democrática participativa é a de

Porto Alegre que se torna referência nacional e internacional pela prática bem sucedida do Orçamento Participativo (Santos, 2002; Avritzer, 2002). Contudo, é mesmo a partir dos anos 90, com a conquista de mais prefeituras pelos partidos do campo democrático e popular, especialmente do PT, que se impulsiona o modelo da administração pública participativa<sup>48</sup>.

De certa forma, essas experiências fazem parte da descentralização do poder do Estado brasileiro, implementado a partir da nova constituição que, em parte, rompeu com o modelo centralizado imposto ao país pelas elites políticas. Nesse sentido, por muito que ainda se precise avançar na construção do pacto federativo, ou seja, qualificar mais a relação política da União, Estados e Municípios em seus devidos graus de autonomia, deve-se reconhecer que no Brasil progrediu muito essa relação a partir da Constituição de 88, que descentralizou o poder do Estado. Os municípios brasileiros gozam de relativa autonomia política e financeira: cada um tem uma Lei Orgânica Municipal, elaborada pelos legisladores locais, que apesar de considerar a Constituição federal e estadual, define as competências dos poderes municipais (executivo e legislativo) e as responsabilidades do governo local, considerando cada especificidade local: é atribuição do município cobrar tributos; fazer empréstimos; planejar e executar políticas de fomento ao desenvolvimento socioeconômico, político e cultural na esfera local, bem como executar as políticas públicas vinculadas aos programas federais e estaduais. Sem dúvida, a descentralização favoreceu a construção do processo participativo no poder local. Para Silva, “o novo modelo de gestão do Estado depende de uma administração pública democrática e flexível, onde as decisões são descentralizadas numa dinâmica participativa”. Porém, na opinião do autor, o “processo de descentralização do Estado transfere para os municípios grande parte da responsabilidade pela solução dos problemas estruturais que dizem respeito aos serviços públicos essenciais” (Silva, 2002: 4). Ou seja, a transferência de responsabilidade foi maior que a capacidade política e financeira dos municípios responderem a contento. No entanto, observa-se que as relações desse novo tipo de gestor local – flexível, democrático, transparente, popular – com a sociedade civil do campo movimentalista foram favorecidas pela democratização política e a descentralização do poder estatal, mas também, pela disposição da sociedade civil em avançar na conquista dos direitos, entre eles, o direito à participação.

Porém, a gestão pública, enquanto administração dos bens públicos, nasceu marcada pelo domínio do poder das oligarquias locais (famílias que além de serem donas das terras dominavam também a política), muito antes do Brasil República. Ela remonta ao período

---

<sup>48</sup> Nas eleições de 2000, o PT elegeu 187 prefeitos e prefeitas, entre eles, de cidades importantes como São Paulo, a maior metrópole do Brasil, Porto Alegre, Recife, Aracajú, Goiânia, para citar somente as capitais.

colonial, época em que o sistema político era predominantemente coronelista<sup>49</sup>. O clientelismo político nada mais é do que relação pessoal que se estabelece entre o político e o eleitor (cliente), onde o primeiro oferece proteção e favores ao segundo, tornando-o subordinado em troca dos apoios. No começo da gestão pública, existia grande confusão entre o bem público do povo e a propriedade privada do coronel, em geral, encarregado da administração local. Naquela época, do ponto de vista administrativo, “algumas localidades que possuíam *status* de vilas eram geridas por uma Câmara Municipal, cujos membros deviam ser eleitos por um complexo sistema (político), *que não escapava ao controle do chefe político local*. (...) Seu poder era enorme e *seu papel consistia em legitimar institucionalmente o poder dos dignitários* (grifo nosso) locais. (Bursztyn, 1990: 20). Como as eleições eram censitárias, delas participavam apenas aqueles que tinham recursos para pagar pela sua participação no sistema político. Como somente os grandes proprietários e fazendeiros votavam, obviamente, apenas eles podiam se candidatar a membro da Câmara Municipal; uma vez eleitos passavam a ter nas mãos, também, o poder político, porque já controlavam o poder econômico. Sobre esta questão, Caio Prado Júnior nos diz: “O poder das Câmaras é pois o dos proprietários. E seu raio de ação é grande, muito maior que o estabelecido nas leis” (Prado Junior, 1987, p. 30).

Na República Velha<sup>50</sup>, seguiu-se a tradição coronelista na implementação da gestão pública. Os conchavos, acordos e favores das oligarquias locais aos grupos políticos regionais nortearam a gestão do Estado. As práticas da gestão pública, principalmente nesse período, são totalmente contraditórias ao verdadeiro significado de República: *res pública*, “coisa pública”, ou seja, do povo, da nação.

Mas com o processo de industrialização, urbanização e a organização tecnocrata do Estado, a partir da década de 30, o poder de influência dos coronéis diminuiu e o Estado foi reorganizado com base nos padrões tecnocráticos. Contudo, os coronéis continuaram influenciando a política e controlando órgãos públicos, através do método de “apadrinhamento” e barganha – oferecendo apoio político ao poder executivo estadual e federal, em troca de cargos públicos. No período da ditadura militar, a centralização do poder do Estado chegou ao extremo, com a nomeação de governadores e prefeitos de capitais pelo poder executivo federal. Naquele período, a gestão pública avançou do ponto de vista do ordenamento da burocracia estatal, estabelecimento de normas e regras de funcionamento do Estado, mas numa visão altamente centralizadora, sem espaço nenhum para a participação. A moralização da gestão pública,

---

<sup>49</sup> Os coronéis tinham mais do que as terras. Tinham mão-de-obra escrava, influência política e religiosa, poder econômico e militar. Eles consideravam como extensão de sua propriedade as famílias que viviam em suas terras e o domínio dos bens públicos sobre os quais eles tinham a gerência.

<sup>50</sup> A República Velha compreende o primeiro período republicano brasileiro, que vai de 1889, data da fundação da proclamação da República, até a “revolução” de 1930.

incorporando princípios políticos gerais de conduta da gestão, é relativamente recente no Brasil, remonta à década de 80.

Princípios e diretrizes como honestidade, transparência, “legalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, só foram estabelecidos na Constituição de 1988. Com base nesses princípios, o gestor público assumiu responsabilidade sobre os bens públicos (da coletividade), pelos quais não só deve explicações aos cidadãos, nas três instâncias de governo, como responde juridicamente pelas improbidades cometidas. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, anteriormente mencionada, o governante é obrigado a gerir o bem público<sup>51</sup>, aplicando os princípios constitucionais e o máximo de transparência. Com todas essas obrigações legais, a gestão pública, no geral, ainda padece com a burocracia desnecessária, a falta de transparência e muito pouca participação dos cidadãos.

Por isso, é importante examinar a gestão pública, considerando a relação de poder Estado-sociedade, na perspectiva de fortalecer, além do poder local, também a própria sociedade. Pois, o “*poder local é a base da democracia, portanto, ao fortalecê-lo, fortalece-se, também, a democracia*” (Silva, 1998).

Neste sentido, com o processo de democratização do Estado em curso a partir dos anos 80, desenvolve-se no Brasil, um novo paradigma de gestão pública, que se situa no campo político democrático e popular, caracterizado pela descentralização de poder, participação dos cidadãos e de eixos sociais coletivos nos processos de deliberação política no âmbito local. A participação aqui é diferente daquela defendida pelos teóricos da democracia representativa, que se restringe ao voto, na época de eleição. A participação aqui apontada é efetiva e, em muitos casos, a exemplo de Camaragibe, em torno das políticas sociais, também é deliberativa. Ou seja, os cidadãos e sujeitos sociais decidem sobre políticas desenvolvidas no município. Este modelo de gestão participativa desenvolveu-se em contraposição ao paradigma da gestão pública tradicional, caracterizada pela centralização do poder, práticas políticas clientelistas, autoritárias e conservadoras.

O novo modelo da gestão pública assume diferentes nomenclaturas, dependendo do partido político do campo democrático popular que esteja na condução: alguns a chamam de administração popular, outros de gestão participativa e o PT a chamou de “modo petista de governar”. Porém, para efeito deste estudo, apesar da ambigüidade dos termos, chama-se aqui de gestão *participativa*, em contraposição à gestão *tradicional*. O modelo inovador e o tradicional conservador coexistem na mesma realidade social, mas em ambiente político diferente. O

---

<sup>51</sup> Entende-se por bem público o conjunto de bens materiais móveis e imóveis, recursos financeiros públicos, a força de trabalho lotada no Estado, as políticas sociais como saúde, educação, assistência social, habitação e transporte com as quais se pode oferecer qualidade de vida adequada à população.

paradigma tradicional conservador habita o ambiente político conservador, resistente à mudança e, quando admite algum tipo de participação, ela é feita na visão utilitarista, para legitimar atitudes políticas dos governantes e nunca para resgatar a dívida do Estado, que restringiu a participação dos excluídos nos processos políticos de formação do Estado e da gestão da coisa pública. Este modelo alimenta e é alimentado pela democracia representativa elitista, onde a participação social figura com função protetora dos interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos e universais.

Em recente estudo (Tavares da Silva, 2002), foi apresentada uma caracterização com diferenças marcantes entre os dois paradigmas de gestão pública referidos acima. Conforme a sua caracterização, esses dois tipos de gestão são incompatíveis entre si, porque um existe em prejuízo do outro. Ou seja, eles se rivalizam em torno das práticas desenvolvidas, dos métodos e dos resultados que buscam alcançar. Enquanto o modelo tradicional alimenta a democracia representativa elitista, o modelo inovador aposta na construção da democracia participativa com a participação efetiva. Porém, eles coexistem enquanto prática de gestão pública, mas em conflito.

Apresenta-se, a seguir, a caracterização de Silva, com algumas poucas complementações:

**Quadro Nº 03 - Modelo de gestão pública**

<b>Gestão pública tradicional</b>	<b>Gestão pública participativa</b>
Base decisória: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tecnocrática.</li> <li>- Discurso de participação.</li> <li>- Centralização.</li> </ul>	Base decisória: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnicos/sociedade.</li> <li>- Prática de participação.</li> <li>- Descentralização.</li> </ul>
Definição de prioridades: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralizada pela burocracia.</li> <li>- Baseada nas prerrogativas do executivo.</li> </ul>	Definição de prioridades: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralizada com a participação da sociedade.</li> <li>- Inversão de prioridades.</li> </ul>
Conflitos de interesses: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Barganhas e conchavos.</li> <li>- Predomínio dos interesses privados.</li> </ul>	Conflitos de interesses: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Negociação e convergência de interesses setoriais e sociais.</li> <li>- Predomínio dos interesses coletivos.</li> </ul>
Utilização dos recursos públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de transparência.</li> <li>- Patrimonialismo.</li> <li>- Ausência de critérios.</li> </ul>	Utilização dos recursos públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparência.</li> <li>- Otimização.</li> <li>- Definição de critérios.</li> </ul>
Base de sustentação: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadania igual a voto.</li> <li>- Relações privadas e clientelismo.</li> <li>- Manutenção do <i>status quo</i>.</li> <li>- Burocracia.</li> </ul>	Base de sustentação: <ul style="list-style-type: none"> <li>- A cidadania é construída e o voto é um elemento da cidadania.</li> <li>- Redes sociais e participação direta.</li> <li>- Políticas estruturadoras.</li> <li>- Transformação econômica, política e cultural.</li> </ul>

Fonte: Silva, 2002.

A gestão pública tradicional se alimenta das práticas políticas clientelistas, rígidas e autoritárias. A relação é personalista, ao invés de institucional. Os estratagemas do jeitinho, da astúcia, da manha são elementos do método de fazer política desse modelo de gestão da coisa pública. Na sua filosofia, o servidor público, uma vez no poder público, não se dá bem se não quiser, pois o período que venha a estar à frente da gestão é visto como a oportunidade para aproveitar-se com benefícios pessoais. A gestão tradicional é fechada, burocratizada e pouco eficiente, por isso, mais vulnerável à corrupção e à prática de corromper e cooptar lideranças.

Em contraposição, a gestão pública participativa se desenvolve em outros procedimentos, tais como transparência no uso dos recursos públicos, decisões coletivas, incentivo à participação do cidadão e da sociedade civil, descentralização do poder, integração de políticas e de unidades administrativas, ações pedagógicas na solução de problemas sociais, comunicação direta com a população e busca de transformação da estrutura do poder. Estes elementos que norteiam o modelo de gestão participativa fundamentam processos de democratização da sociedade e contribuem com a reforma do Estado, pensada a partir da gestão local, ajustada às exigências políticas, éticas, culturais, sociais e tecnológicas. “Precisamente, por isso, o novo gestor público casa-se com um outro tipo de organização: leve, ágil, inteligente, centrada nas pessoas e nos resultados” (Nogueira, 1998). O novo gestor público vê a sociedade civil como parceira política ativa, em vez de mera executora da ação do Estado, como na concepção neoliberal.

O modelo de gestão participativa aproveita todas as potencialidades disponíveis no município para impulsionar a gestão na busca de resultados que possam impactar na melhoria da qualidade de vida da população, pois a gestão está em função do cidadão e não o contrário. Como disse Rousseau, a função da participação é educar o indivíduo para o exercício do poder público participativo. Nesse sentido, a gestão participativa tem suas atribuições pedagógicas, quais sejam, fazer dos processos de tomada de decisões participativos espaços de aprendizagem onde o cidadão participando aprende, mas também ensina. Dizia Tavares da Silva, “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 pode ser assegurada se houver a difusão da informação e da adoção de sistema de decisão do tipo assembléia” (Silva, 2002, p. 10). Assim funciona a gestão participativa: combinando decisões dos órgãos representativos com participação direta, assegurando a legitimidade institucional com a legitimidade informal, garantindo as decisões por meio da participação de cidadãos em assembléia e pelo voto.

A administração pública de Camaragibe, a partir de meados dos anos 90, se inscreve no paradigma da administração participativa, adotando diversos mecanismos de participação dos



cidadãos e sujeitos sociais coletivos nos processos de decisão política do município. Pela forma de gerir a coisa pública, os gestores de Camaragibe têm construído um novo padrão de relação, no âmbito local, do Estado com a sociedade civil, que vale examiná-lo de forma mais detalhada, aspecto a ser abordado nas seções seguintes.

### **3.2 A participação popular em Camaragibe**

A participação popular na administração pública de Camaragibe, tal como se conhece hoje, passou por um processo com três momentos distintos, mas complementares: o primeiro momento teve início em 1989, na segunda gestão do município, no governo do então prefeito Arnaldo Guerra, que governou a cidade dentro dos parâmetros tradicionais, referidos anteriormente. Naquele momento, a participação na administração consistiu na mobilização dos movimentos sociais em torno da criação do Conselho Municipal de Saúde. Em abril de 1989, foi realizada a I Conferência Municipal de Saúde, onde se elegeu uma comissão para preparar a criação do conselho, processo que durou seis meses de debates, reuniões e discussões com a comunidade que, ao final, elegeu o conselho em um seminário municipal. Depois de eleito, ao ser apresentado ao prefeito, este recusou-se a lhe dar posse por considerá-lo muito partidário (do PT). Para a comissão e o ex-secretário de Saúde da época, a recusa do prefeito era, na verdade, por causa do conselho ser de natureza consultiva e deliberativa, o que era muito avançado para aqueles tempos. O prefeito discordava dessa natureza política do conselho. Por conta dessa luta, o secretário de Saúde, que coordenou tal processo, deixou o governo, mas os movimentos continuaram a mobilização. Somente dois anos depois, mais precisamente, com a Lei municipal nº 01, de 30 de setembro de 1991, o conselho foi oficialmente criado.

Quase que concomitantemente à do Conselho de Saúde, deu-se também a mobilização pela criação do Conselho da Criança e do Adolescente, formalmente instituído pela Lei de Nº 103, de 13 de novembro de 1991. As lideranças dos movimentos populares no município que se mobilizaram confirmam que estes dois conselhos foram frutos de uma longa disputa política entre os movimentos populares e a prefeitura e só efetivados pela força da mobilização social<sup>52</sup>.

Apesar desses conselhos terem sido formalmente criados em consequência da pressão social, especialmente o de Saúde, a lei que os criou ainda não garantia seu funcionamento adequado. Foi necessário que a sociedade continuasse mobilizada para sua efetivação na prática. A de criação desses conselhos, em Camaragibe, nesse período, não foi muito diferente dos demais criados aqui no Nordeste. Em geral, se ele não representasse a vontade do prefeito, este

---

<sup>52</sup> Entre as lideranças mais antigas do município estão a senhora Josefã e Eduardo, lutadores pelo Conselho de Saúde no município, onde continuam sendo conselheiros. Dona Josefã, também é delegada da Administração Participativa.

se recusava a formalizá-lo e, aí, abria-se uma luta política entre a comunidade e a prefeitura, naqueles municípios onde havia sociedade civil organizada. Onde não existia mobilização social, na grande maioria dos municípios nordestinos, os conselhos eram criados segundo a vontade do prefeito. Nesse aspecto, a legislação federal garante a existência do conselho, mas pouco se refere ao seu funcionamento. O funcionamento efetivo desses instrumentos, ou seja, atuando, fiscalizando e propondo, quase sempre dependeu da mobilização da sociedade. Foi assim que se iniciou, nesse primeiro momento, a participação popular na administração de Camaragibe.

Para se entender melhor o processo de participação popular na administração de Camaragibe, é necessário destacar os seguintes fatores: primeiro, o município é relativamente novo, tem apenas vinte anos de emancipação política, ele não teve tempo suficiente para criar uma oligarquia política dominante, a exemplo das oligarquias políticas nordestinas; segundo, a cidade de Camaragibe está ligada à cidade do Recife, de onde recebe influência política e sociocultural e fatores de inibição da política monopolista; e, terceiro, o município guarda mais influência da indústria CIPER, já referida nesse estudo, do que dos engenhos antigamente instalados em suas terras. A Vila da Fábrica, fundada próxima à CIPER, no século XIX, deu origem à cidade e até hoje a região é considerada como a Vila da Fábrica. Os moradores, inclusive de outros bairros, têm uma certa “mística” com a “Vila da Fábrica”, por causa da importância da indústria naquela época para a população. A importância foi tão grande que os referenciais de identidade sociocultural da cidade, até hoje, são ligados às tradições da fábrica. Entre eles, o referencial de organização e rebeldia da cidade guarda sentimento desse período.

Porém, isso não quer dizer que Camaragibe não tenha vivido práticas políticas conservadoras. Por ser um distrito de São Lourenço da Mata, antes da sua emancipação política, sofria as consequências da política clientelista. Contudo, ela não teve tempo suficiente para cristalizar tais práticas e criar uma dinastia política local. Como distrito, foi reduto eleitoral de grupos políticos tradicionais, que faziam política na base do clientelismo. Essa influência foi tanta, que os mesmos grupos políticos dominantes em São Lourenço da Mata, que faziam o revezamento do poder entre as famílias Lapenda e Pereira, iniciaram o domínio em Camaragibe, na primeira gestão pública.

*“Houve uma época em que o pai era prefeito de São Lourenço e o filho (Carlo Lapenda) prefeito de Camaragibe (primeiro prefeito). É interessante como essa relação da dinastia familiar, em Camaragibe, foi rompida (...). O processo de formação da dinastia familiar foi abortado pela administração participativa, antes mesmo dele se formar”* (Teresinha Carlos, Secretária de Governo da PMCG).

Os fatos acima, referentes à formação da cidade de Camaragibe, corroboraram para que o modelo da administração pública tradicional naquele município, tal como caracterizada acima, tivesse uma vida curta, apenas de dois mandatos<sup>53</sup>, quase não teve tempo de consolidar hábitos políticos perniciosos à democracia, se comparados à tradição da política coronelista nordestina. A mobilização social, através dos movimentos populares, foi determinante em não permitir que as dinastias políticas se instalassem naquele município para a reorientação do seu caminho político. Porém, não foi fácil, como demonstra o depoimento, romper com as práticas políticas tradicionais.

*“Antes de 1993, não tinha espaço na administração para a participação, ela ocorria na forma de comissão de moradores para falar com o prefeito. Com Arnaldo Guerra, a partir de 1989, teve pouca participação, era mais pedindo voto e prometendo atender a comunidade que nele votasse”* (Q. N° - 18).

O segundo momento da participação na administração de Camaragibe inicia-se com a terceira gestão municipal (1993 - 1996). Segundo informação dos moradores da cidade, o governo de João Ribeiro de Lemos (PSB) teve boa relação com a população, mas avançou pouco, no tocante à participação popular na administração da cidade, frustrando, assim, algumas esperanças dos movimentos sociais. Contudo, houve iniciativas interessantes que democratizaram mais a relação do Estado com a sociedade, naquele município, como, por exemplo, a promulgação de uma lei que deu poderes ao pleno do Conselho Municipal de Saúde eleger seu presidente, uma vez que essa função era de exclusividade do secretário de Saúde, como normalmente continua sendo nos outros municípios; abriu mais a gestão para a população, ainda que nos termos tradicionais, recebendo os movimentos em audiência para ouvir as suas reivindicações; teve uma postura mais democrática com a sociedade, comparativamente aos governos passados; trouxe novamente o secretário de Saúde, que realizou um importante trabalho na área, recuperando, inclusive, o verdadeiro papel do Conselho de Saúde. Porém, as práticas desse governo não mudaram muito em relação às formas tradicionais, sendo a relação do governo com a sociedade marcada por fortes interesses políticos. A relação se dava pelas:

*“(...) velhas técnicas de assistencialismo, cooptação e escanteio dos movimentos populares mais ativos. A relação*

---

<sup>53</sup> É importante lembrar que o mandato dos prefeitos, de 1983 a 1988, foi de seis anos. A prorrogação de dois anos deveu-se aos acordos políticos para a eleição (1986) da Assembléia Nacional Constituinte. As gestões públicas tradicionais de Camaragibe ocorreram entre 1983 e 1992. A gestão de 1993 a 1996 pode ser considerada de transição para o modelo participativo.

*política do secretário de governo com o movimento popular era uma relação de politicagem, somente articulação política. O movimento popular não teve muito espaço para crescimento com autonomia” (Teresinha Carlos, secretária de governo da PMCG).*

Na fala de um dos entrevistados, fica clara a distância entre a prefeitura e a população. Para ela, a relação da prefeitura com a comunidade, antes da administração participativa, era praticamente inexistente:

*“No passado, não tínhamos acesso à prefeitura. Antes da gestão de Paulo Santana, a prefeitura era um monstro na nossa visão” (Q. N° - 18).*

A fala acima revela o quanto a administração pública tradicional está distante do cidadão, que tem pouco acesso ao poder público e, quando tem relação, esta é muitas vezes atrelada. A expressão de que a prefeitura é “um monstro” transmite uma certa idéia de que o poder público tradicional amedronta o cidadão. Talvez uma das razões desse medo do cidadão deve-se à tradição da não-participação política, da sua exclusão no gerenciamento do Estado. Geralmente, o cidadão comum que ainda não despertou para exigir seu direito de participação, se sente menor, com pouca força para acessar o poder público. Para ele, é mais fácil recorrer à prática da intermediação e do tráfico de influência feito pelos “políticos despachantes”, como vereador, cabo eleitoral, liderança comunitária, que pelo cidadão, ou em seu nome, resolve seus problemas e este fica devendo o favor político, alimentando, assim, o clientelismo. Esse tipo de prática era muito forte, em Camaragibe, no primeiro e segundo momento do processo de administração participativa. Porém, no segundo momento houve mais abertura da prefeitura para se relacionar com os movimentos populares, ainda que numa visão eleitoreira. Essa abertura foi aproveitada pelos movimentos que antes se mobilizaram na criação dos conselhos de Saúde e da Criança e do Adolescente, para intensificar o processo de consolidação dos conselhos no município. Esse governo do PSB, no município, pode ser considerado como um mandato de transição de um modelo ainda pouco participativo, mesclado entre práticas populistas com clientelismo, mas que oferecia condições para a sociedade civil local se fortalecer. Ele foi importante no sentido de preparar a sociedade para um processo de participação ativa da sociedade organizada na gestão.

O terceiro momento, no processo de participação popular na administração de Camaragibe, inicia-se com a eleição de 1996 e continua em desenvolvimento. Naquelas eleições, foi eleito prefeito, por uma frente de partidos, o candidato do PT, então secretário de Saúde do município, que havia realizado um importante trabalho na área. Além disso, sua história de militância se inicia no movimento popular de saúde do Recife, mais precisamente, na Federação

das Associações, Centros Comunitários e Conselhos de Moradores de Casa Amarela – FEACA. Quando secretário de Saúde, no governo de Arnaldo Guerra, construiu boas relações com os movimentos populares, dando total apoio ao processo de criação do Conselho de Saúde, até romper com o prefeito. De volta, como secretário do governo de João Lemos, retomou o processo participativo na área da Saúde.

O documento da plataforma eleitoral da “Frente Popular de Camaragibe<sup>54</sup>”, o primeiro ponto – Espaço Para o Cidadão –, apresentava as seguintes propostas: “criação dos conselhos administrativos por região; consolidação dos conselhos municipais de Educação, Saúde, da Criança e do Adolescente, da Segurança, da Assistência Social e da Cultura; criação dos conselhos municipais do Meio Ambiente e dos Transportes”. Como se observa, já na plataforma eleitoral, há o compromisso desse novo grupo político de administrar a cidade com a participação dos cidadãos, através dos conselhos. Parece simples assumir essas propostas em época de campanha política, mas para uma sociedade organizada, compromisso de candidato quando eleito é cobrado. Por mais que os conselhos não fossem implementados como organismos de uma administração participativa, mais os movimentos populares tinham uma boa razão para cobrar tais promessas. Mas, antes de discutir mais detalhadamente nesse terceiro momento, é importante analisar a Lei Orgânica Municipal (1990), sobre a participação dos cidadãos na administração local. A Lei Orgânica de Camaragibe dedica todo o capítulo X à “participação popular”. Em seu artigo 320, está assegurada a participação popular dos cidadãos nas decisões do município da seguinte forma:

*“O município assegurará a participação popular em todos os níveis decisórios de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, garantido o caráter democrático da gestão municipal” (Lei Orgânica, 1990. Art. 320).*

A referida lei ainda especifica os meios através dos quais a participação popular pode se efetivar. Tais instrumentos de planejamento são indispensáveis à gestão participativa e, como funcionam com prazos determinados<sup>55</sup>, sendo retomados a cada ano, constitui-se em um círculo de planejamento da administração, muito adequado à participação popular:

---

<sup>54</sup> Os partidos que compuseram a aliança com o PT na “Frente Popular de Camaragibe”, para a eleição de 1996, foram os seguintes: PT, PSB, PC do B, PV, PGT, PCB e PMN. Vale salientar que houve um desentendimento da Frente e os partidos que sustentaram a aliança foram o PT e PSB. (Secretária de Governo da PMCG).

<sup>55</sup> O processo de planejamento da gestão pública compreende os seguintes instrumentos: PPA -Plano Plurianual; LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA - Lei de Orçamento Anual e PD - Plano Diretor. Esses instrumentos são leis municipais, com validade para um ano, no caso da LDO e da LOA, o PPA para quatro anos e o PD tem um prazo mínimo de 10 anos, podendo ser revisado a qualquer tempo durante esse prazo.

*“Elaboração do Plano Plurianual e dos projetos de lei, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; elaboração do plano diretor, e de planos, programas e projetos setoriais; fiscalização e controle da administração municipal” (Lei Orgânica, incisos III a V, do art. 320).*

No artigo 321, a legislação também estabelece as condições para o exercício da participação popular:

*“Pelo acesso a informações pertinentes a administração pública municipal e as suas ações; por meio de representação partidária em conselhos instituídos pela administração municipal; e do acesso a fóruns e câmaras setoriais públicas” (Lei Orgânica, incisos II, III e V do art. 321).*

Muitos outros artigos fazem referência à participação popular na administração, como no parágrafo 2º, do artigo 291, que assegura que: “o plano diretor deverá ser elaborado com a participação das entidades representativas da comunidade diretamente interessadas”. O processo de planejamento envolverá entre outros atores “representantes da sociedade civil, no debate dos problemas locais e alternativas para o seu enfrentamento, buscando conciliar interesses e solucionar conflitos” (Lei Orgânica, Art. 184). E ainda, no inciso XXVII, do artigo 83, determina, entre as competências do prefeito “realizar audiência pública com entidades da sociedade civil e com membros da comunidade”.

Como se observa, a participação popular na administração municipal de Camaragibe não depende apenas da vontade do governante, ela está assegurada, do ponto de vista legal, na legislação do município. Apesar dessa garantia, antes dos governos populares de Paulo Santana, a sociedade civil não conseguiu participar diretamente na administração, provavelmente porque entre o que a lei determina e a sua aplicação há uma enorme distância a ser percorrida e nem sempre o cidadão consegue vencer essa maratona. No caso da participação na gestão, existem apenas duas formas de diminuir essa distância: vontade política do governante em criar processos participativos para o cidadão influir na gestão ou pressão da sociedade civil movimentalista que obrigue os governos locais a assumir processos participativos na administração pública.

Os resultados dessa última possibilidade dependem muito da capacidade de mobilização, pressão e negociação da sociedade, pois mesmo que a participação no poder local esteja assegurada na lei, não está dada a sua efetivação. No caso de Camaragibe, a participação na administração, nesse terceiro momento, deve-se à conjugação desses dois fatores: vontade política do grupo que assumiu o governo municipal, a partir de janeiro de 1997, e a mobilização

dos movimentos populares do município para participar da gestão. Essa vontade dos movimentos se tornou visível a partir da mobilização da comunidade em torno da criação do Conselho de Saúde, acima referido.

A rigor, o que esse governo municipal de Camaragibe está promovendo, em termos da participação popular na administração pública local, há mais de seis anos, nada mais é do que cumprindo as determinações da legislação municipal. No entanto, para o governo do PT assumir esse processo, foi necessária a vontade política, ou seja, a determinação interna em fazer acontecer, na prática, a participação na gestão. Para isto, o governante precisa compreender a importância de governar com a participação da comunidade, como diz Dagnino, “partilhar poder”, para que a participação não seja apenas pró-forma. Governar com a participação da sociedade é fortalecer a democracia participativa e potencializar a sociedade civil na relação com o Estado. Partilhar o poder significa que os cidadãos, através das instâncias de participação, decidem, deliberam, governam. Neste sentido, em Camaragibe, em termos de participação, há avanços maiores do que determina a lei, pois todas as conferências de políticas públicas são deliberativas. Analisa-se esse ponto na próxima seção.

A participação popular na administração de Camaragibe, além do respaldo legal da Lei Orgânica e legislação federal, insere-se num processo mais amplo de reforma do Estado. A reforma do Estado de “baixo pra cima”. Consiste em repensar o Estado a partir do ponto mais próximo de contato do cidadão com o Estado, isto é, o município. Essa reforma se contrapõe àquela do aparelho administrativo do Estado, feita nos marcos neoliberais, levemente discutida no primeiro capítulo. As administrações públicas municipais participativas, a exemplo de Camaragibe, dão o verdadeiro caráter público às decisões políticas que, em geral, têm excluído os cidadãos desses processos. Ao envolver efetivamente a população nas deliberações estratégicas sobre o município, conseqüentemente, se pensa a nova função e papel do município como poder executivo e também legislativo. Portanto, a população participar na tomada de decisões locais, tal como assegura a Lei Orgânica de Camaragibe, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e outras leis específicas, já mencionadas, é efetivamente contribuir com a construção de uma nova institucionalidade política que fortalece a democracia participativa.

### **3.3 Um olhar sobre o Programa Administração Participativa**

O programa Administração Participativa da cidade de Camaragibe se dá na perspectiva de democratizar, cada vez mais, o poder público local. Ele foi implementado e se desenvolve a partir de dois pressupostos: primeiro, o processo segue um “modelo teórico ideal de participação” que, teoricamente, prevê a participação em diversas instâncias do poder público

local (ver o fluxograma). O segundo pressuposto é consequência do primeiro, passar da teoria à prática, o que fez com que o modelo fosse desenvolvido em fases. Mas antes disso, busca-se entender a administração participativa, a partir da visão do gestor. Para o secretário de Planejamento, a administração participativa é:

*“um processo de construção de uma forma de co-gestão da cidade. (...) É um processo em construção de uma coisa que a gente está a cada dia alimentando e construindo, inserindo dados novos da realidade, que vêm somando e construindo um arcabouço que daria uma idéia do que seria uma administração participativa”* (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento da PMCG).

A administração participativa, na concepção acima exposta, é processual. No caso de Camaragibe, a idéia de aperfeiçoamento constante da proposta de participação está presente desde seu nascimento, quando previu distintos momentos de implementação, porém contínuos. Os documentos analisados indicam que as primeiras idéias sobre a administração participativa surgiram, ainda, na campanha eleitoral de 1996, quando um grupo de pessoas ligadas ao PT realizou um seminário com os movimentos sociais e cidadãos, para discutir a elaboração do programa de governo, melhor dizendo, propostas da campanha política, “ancorado na escuta do povo”. Nesse documento não é explicitada a idéia de “Programa de Administração Participativa”, fala dos conselhos e da participação. O programa foi apresentado e discutido no primeiro fórum da cidade<sup>56</sup>, realizado em abril de 1997. A partir daí, o modelo foi sendo desenvolvido, implementado e aprimorado pelas Secretarias de Planejamento e de Governo, que coordenam o processo de participação na gestão. No entanto, o processo de participação atende uma reivindicação antiga dos movimentos populares de Camaragibe, ou seja, a participação popular na administração, que foi arquitetada com base na existência dos conselhos setoriais de políticas públicas e outros instrumentos como conferências e seminários que, a partir de 1997, foram sendo estimulados pela administração.

O fluxograma a ser apresentado expressa bem a concepção de gestão do prefeito que, segundo ele, é exercida na perspectiva do “deslocamento do poder”, porém, não quer dizer que esse deslocamento esteja sendo efetivado na forma como se propõe o modelo teórico de participação. Em alguns aspectos está no plano ideal, a exemplo de ter um conselho de desenvolvimento sustentável como órgão de gestão do município. Na prática, não deve ser fácil

---

<sup>56</sup> O fórum da cidade é uma atividade de um a dois dias que reúne representantes de diversos seguimentos sociais do município, conselheiros de todos os conselhos, a comunidade e o governo para discutir os problemas do município e apresentar soluções para a gestão. Ele já está na sua 7ª edição, realizada em abril de 2003.



gerir a cidade, através de um conselho, como propõe o modelo participativo de Camaragibe. Para o prefeito:

*“o papel dos governos de esquerda é deslocar o poder, pela construção da democracia, para a maioria da população”*  
(Paulo Roberto Santana, Prefeito de CG).

No entanto, ele reconhece que essa tarefa não é fácil e ao ser executada gera conflito entre os diversos sujeitos envolvidos.

*“No deslocamento do poder, se encontra no meio da tarefa, há setores que gostariam de reter esse deslocamento para si. Quando começa a deslocar o poder, se encontram pequenos coronéis, prefeitinhos e prefeitinhas que gostariam de exercer o poder na hora que você desloca, esse é um conflito que você vai enfrentando. O maior conflito é de retenção do poder e deslocá-lo para o cidadão, na perspectiva do coletivo, não deslocar na perspectiva do indivíduo”* (Paulo Roberto Santana, Prefeito de Camaragibe).

Pela fala do prefeito, observa-se que o processo da administração participativa também se dá dentro de uma disputa de poder que envolve os sujeitos diretamente interessados e setores do governo. Em Camaragibe, os sujeitos diretos são três: o governo, ou seja, o conjunto de secretarias e órgãos públicos auxiliares; os delegados da AP, eleitos como representantes da população para negociar com o governo e a sociedade civil, que também disputa espaço na gestão, sem falar dos setores corporativos como os empresários e comerciantes, que também disputam espaço, porém não nos conselhos, mas de forma isolada. Apesar de todos esses três serem sujeitos coletivos, há disputa intra-sujeito coletivo, envolvendo interesses dos indivíduos. É o caso do Conselho da Administração Participativa, discutido no próximo capítulo. Interesse pessoal motiva o indivíduo de uma instância coletiva a apropriar-se do poder de forma individual, como bem explicou acima o prefeito.

Retomando a construção do Programa da Administração Participativa de Camaragibe, observe-se a que ele se propõe. As seguintes metas do programa foram discutidas no primeiro fórum da cidade, realizado em abril de 1997, na forma de objetivos gerais, diga-se de passagem, são bastante ambiciosos e difíceis de se alcançar, na sua totalidade, em um ou dois mandatos de quatro anos, são eles:

- a) *Inserir Camaragibe na dinâmica das transformações globais deste final de século;*

- b) Integrar o projeto democrático popular que abrange as grandes questões nacionais;*
- c) Avançar na construção de formas democráticas de gestão pública, identificando os desafios e as possibilidades para implementação de ações descentralizadas;*
- d) Propor um projeto global para a cidade que, considerando as carências locais, incorpore nas suas estratégias, a necessidade de parceria com empresários, sociedade civil e comunidade.*

Quanto aos objetivos específicos do programa, cuja consecução estabelece-se em curto prazo, estão ordenados no “Plano de Obras”, que foi elaborado três anos após de iniciada a implementação do programa da AP. Sobre estes, observa-se que são mais realistas e exeqüíveis, em relação aos anteriores acima citados (SEPLAN/SEGOV, 2000):

- a) Reafirmar, no espaço da administração pública, a vocação pedagógica da construção coletiva de programas e projetos alicerçados na constituição de parcerias e aliança;*
- b) Estabelecer canais efetivos para a discussão/definição e acompanhamento das políticas públicas, visando ao desenvolvimento local sustentável na perspectiva de garantir a convivência entre a democracia formal e a democracia direta;*
- c) Capacitar os atores locais governamentais e não governamentais para a gestão compartilhada das políticas públicas.*

Estes objetivos específicos demonstram o quanto a gestão de Camaragibe se propõe, em termos de descentralização do poder, para a construção do modelo de co-gestão da cidade. Administrar com parcerias, alianças e afirmação de espaços coletivos na construção de projetos e programas como indica o objetivo acima, não é uma tarefa fácil e exige, antes de tudo, vontade política do gestor e dedicação dos responsáveis em atingir as referidas metas, pois, esta forma envolve interesse e disputa de poder entre sujeitos, exige habilidades políticas e pedagógicas para dirimir os conflitos. Pensar a gestão pública numa dimensão pedagógica e de construção coletiva, é, sem dúvida, uma inovação necessária na política brasileira, visto que a prática na política tradicional tem como parâmetro a disputa desleal, o jogo de regras indefinidas e, em última instância, o toma-lá-dá-cá. A dimensão pedagógica na gestão contribui na convivência com o diferente, a tolerância, o exercício da gestão na perspectiva da formação continuada, sem perder de vista a descentralização do poder para a maioria dos cidadãos.

No modelo de administração participativa, é comum dividir o município em regiões, favorecendo, assim, a coordenação e o processo de participação dos cidadãos nas atividades da gestão. Também os delegados, representantes da população na administração, com o processo de

regionalização, acompanham melhor as ações da gestão na região em que residem, bem como facilita o levantamento de demandas, entre outras vantagens. O processo de divisão territorial do município de Camaragibe considerou um conjunto de critérios, para a criação de cinco regiões e mais de vinte microrregiões político-administrativas, os critérios foram os seguintes:

- a) *A divisão territorial adotada no Programa de Saúde da Família, pela Secretaria Municipal de Saúde;*
- b) *Os aspectos geográficos como: topografia, hidrografia, cobertura vegetal;*
- c) *O parcelamento do solo considerando a área média dos lotes e densidade ocupacional resultante;*
- d) *O sistema de infra-estrutura implantado, analisando o sistema viário, drenagem e pavimentação, saneamento básico, iluminação pública e equipamentos públicos disponíveis;*
- e) *O padrão habitacional, considerando a tipologia das residências;*
- f) *O padrão socioeconômico da população residente;*
- g) *Os vazios urbanos e as áreas de preservação;*
- h) *A legislação urbanística disponível, observando o zoneamento do município e os principais eixos de comércio e serviços (SEPLAN – DPU, 1998).*

Como se pode observar, o município não foi dividido aleatoriamente, o processo de regionalização obedeceu a limites técnicos e sociais, como questões sociais (saneamento, habitação, transporte, etc), econômicas, geográficas e de densidade populacional. Estes critérios objetivavam, entre outras coisas, definir as áreas geográficas e temáticas mais carentes da ação do poder público, a orientação para a inversão de prioridades no município e a criação de uma política de uso inteligente dos recursos públicos municipais. Além de obedecer a critérios rígidos, a divisão territorial também foi norteadada pelos seguintes objetivos:

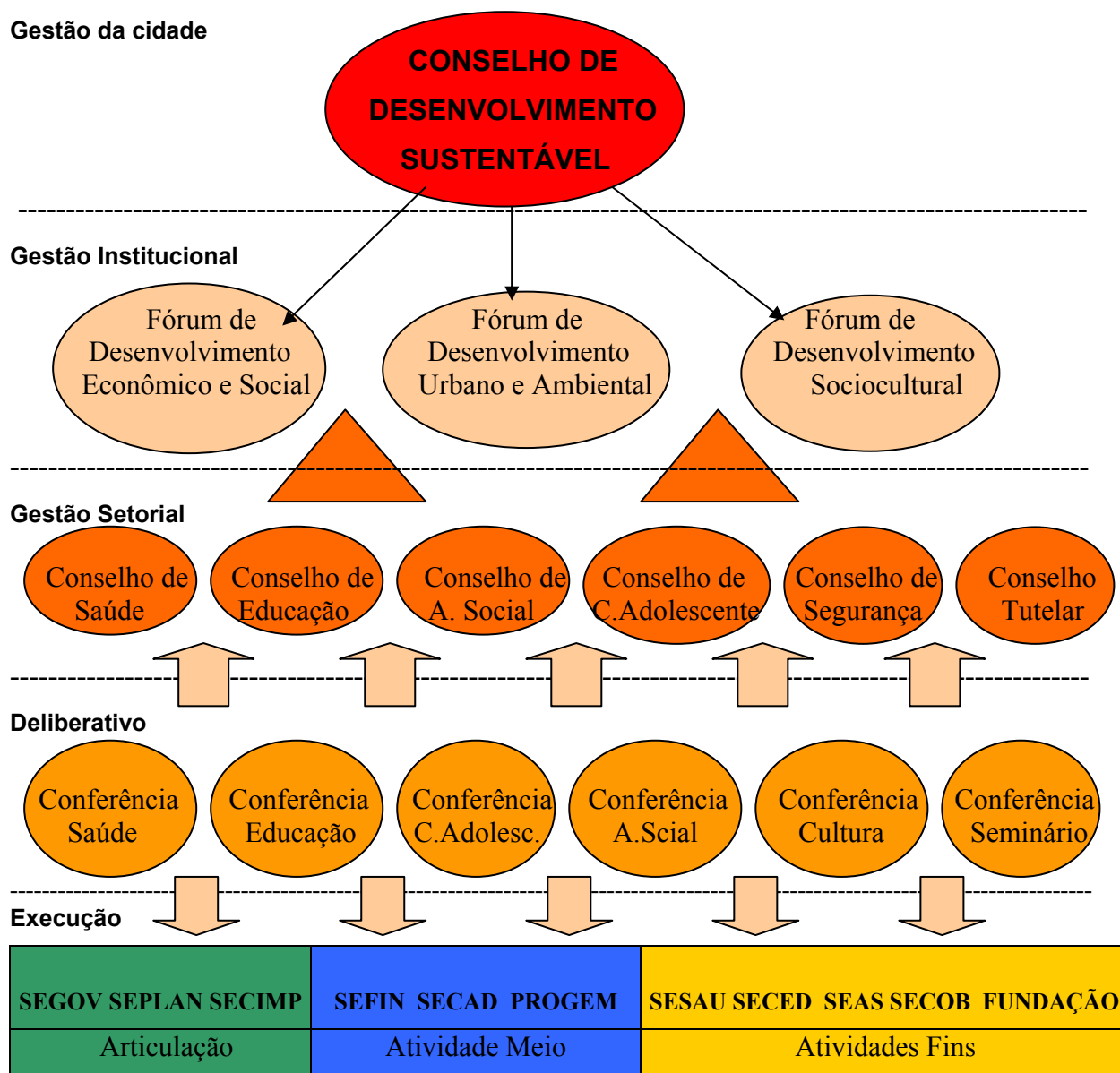
- a) *Identificar problemas e potencialidades específicas de cada região, a fim de dar-lhes tratamento diferenciado;*
- b) *Orientar o planejamento setorial (Saneamento, Transporte, Educação, Saúde etc), através de uma visão integrada de cada região e de sua relação com as demais;*
- c) *Criar novos canais de informação, visando a participação da população no desenvolvimento do município;*
- d) *Identificar e definir áreas que devem receber tratamento especial e/ou prioritário;*
- e) *Organizar documentação sobre o município, através de uma visão regionalizada, criando condições que facilitem a ação dos órgãos públicos em suas áreas de competências (SEPLAN-DPU, 1998).*

Esses objetivos explicitam, entre outras coisas, a finalidade da regionalização municipal, ou seja, aproximar o cidadão da ação do poder público, favorecendo, por um lado, o processo de participação popular na gestão da cidade e, por outro, possibilitando um conhecimento detalhado, ao conjunto dos gestores, da realidade sócio, política e econômica de cada região. Os objetivos, associados aos critérios, oferecem aos gestores elementos norteadores da administração municipal como, por exemplo, a quantidade de bens públicos existentes em cada região, a população residente e o nível de carência dos serviços públicos. Segundo o secretário de Planejamento, o domínio desses elementos influenciou diretamente no processo de planejamento estratégico do município, inclusive no que diz respeito à participação dos cidadãos na gestão, desde os primeiros passos do planejamento.

A participação dos cidadãos na tomada de decisão se torna mais fácil e eficaz quando eles têm domínio da realidade onde atuam. Em Camaragibe, o processo de regionalização forneceu informações da realidade, antes desconhecidas pela própria população, a exemplo da quantidade de homens e mulheres em cada região, áreas urbanas ocupadas de forma irregular, área de moradia com riscos, descobrimento das grandes propriedades urbanas e as áreas de oportunidade de desenvolvimento econômico e social. Tais informações tornaram-se indispensáveis no processo de planejamento da cidade.

Após essa discussão acerca dos elementos constitutivos do Programa da Administração Participativa, retoma-se a reflexão sobre o modelo teórico ideal de participação, representado aqui pelo fluxograma abaixo exposto. O objetivo é entender o que se denomina acima de modelo teórico ideal de participação, bem como explicitar a importância dos conselhos e outros espaços de participação inseridos na gestão pública de Camaragibe, com a finalidade de democratizar o poder público municipal. O referido fluxograma foi elaborado na Secretaria de Planejamento, para visualizar os níveis de participação e as respectivas competências de cada instância. São cinco níveis diferentes de participação, gestão e execução: 1) conselho de desenvolvimento sustentável; 2) fóruns de desenvolvimento econômico-social, urbano e ambiental e sociocultural; 3) conselhos setoriais; 4) conferências temáticas de deliberação de políticas sociais; 5) instâncias de execução institucional do poder executivo (Secretaria de Planejamento - Plano de Obras, 2000).

## Estrutura de funcionamento do modelo teórico ideal de participação de Camaragibe



**Quadro Nº 4 - Instâncias e competências do modelo de participação**

Instâncias	Competências	Participantes
Conferências Seminários	Delibera sobre a formulação de políticas públicas	Delegados, representantes da sociedade e dos conselhos
Conselhos e Similares	Gestão setorial das políticas públicas	Conselhos, representantes, governamentais e não-governamentais
Fóruns de Desenvolvimento	Gestão intersetorial compatibiliza as deliberações das frentes de atuação setorial.	Representante de todos os conselhos setoriais e organização da sociedade
Conselho de Desenvolvimento Sustentável	Gestão da cidade delibera sobre a execução articulada das políticas públicas	Poder executivo, legislativo e judiciário, mais 1 representante de cada conselho instalado e 1 representante do governo por temática
Unidades Administrativas da Prefeitura	Operacionalização das políticas pública.	Trabalhadores da administração municipal.

Fonte: Secretaria de Planejamento de Camaragibe - Plano de Obras, 2000.

A participação popular na administração de Camaragibe se assenta em três tipos diferentes de instrumentos de participação: conselhos, fóruns e conferências. A categoria conselho, divide-se em duas instâncias de gestão: da cidade, idealizada para ser exercida através de um conselho dos conselhos, denominado de Conselho de Desenvolvimento Sustentável. Este se comporia por representantes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, com representantes dos conselhos setoriais. Sua função é deliberar sobre a execução articulada das políticas públicas. No processo de construção paulatina da administração participativa, este conselho será o último a ser criado. Por enquanto, ele existe nos documentos. Segundo, a gestão setorial constitui-se dos conselhos setoriais de fiscalização, mobilização e proposição de políticas públicas. Sete destes estão em funcionamento nas políticas de: saúde, criança e adolescente, assistência social, educação, transporte e segurança.

Estão em fase de consolidação os instrumentos de deliberação de políticas públicas, como as conferências. Delas participam conselheiros, lideranças comunitárias, usuários, trabalhadores e qualquer cidadão do município, desde que inscrito como delegado ou ainda como observador. As conferências têm um calendário diferenciado de realização, por exemplo: a Conferência de Saúde está na sua sexta edição; enquanto que a de Educação e Assistência Social, respectivamente, na quarta; já a Conferência de Cultura está na segunda realização e a de Criança e Adolescente na terceira. Porém, todas elas são realizadas bienalmente. São deliberativas, ou seja, decidem sobre as políticas públicas de cada uma de suas áreas e as deliberações são assumidas pelo governo, transformadas em políticas e incorporadas nos respectivos programas de cada secretaria. Antes da conferência seguinte, são realizadas atividades de avaliação da execução das deliberações, chamadas de pós-conferências.

Além desses espaços de participação e deliberação, ainda foram idealizados os fóruns de desenvolvimento econômico-social; desenvolvimento urbano e ambiental; e desenvolvimento sociocultural. Eles ainda não funcionam na prática, a sua criação está prevista para a próxima etapa desse processo paulatino de implantação da participação na administração. No modelo acima, eles exercem a função de gestão institucional, sendo de sua competência, compatibilizar as deliberações das políticas setoriais. Neles tomarão parte membros dos conselhos setoriais e organizações da sociedade civil. Por fim, a instância de execução está constituída pelas secretarias municipais, como se pode observar no modelo acima. Elas estão organizadas em três grupos: articulação política e comunicação, atividades meio e atividades fins (SEPLAN, Plano de Obras, 2000; Deliberações da 1ª COMEC, 1997; Deliberações da 2ª COMEC, 1999; Deliberações da 3ª CMAS, 2001).

O fluxograma acima exposto representa um modelo teórico ideal de participação, justamente porque retrata, de forma ideal e mais teórica do que prática, a participação na

administração. Como em todo modelo teórico, a realidade da participação, ou seja, os avanços e limites que serão detalhados no próximo capítulo, não parecem com esse modelo, nem mesmo a diferenciação entre os instrumentos em funcionamento e aqueles somente idealizados no fluxograma. Na verdade, o fluxograma representa os desejos dos gestores em termos da construção ideal da co-gestão da cidade entre governo e sociedade civil. Não se sabe se Camaragibe chegará a ter toda essa estrutura de gestão compartilhada funcionando, mas não se pode deixar de considerar como avanço o propósito dos gestores em deslocar o poder para a população.

Entre todos os mecanismos de participação, representados no esquema acima, estão mais avançados, em termos da implementação e até em fase de consolidação, alguns conselhos setoriais como de saúde, de assistência social, da criança e do adolescente e as conferências de saúde, de educação e de assistência social. Os fóruns e o conselho de desenvolvimento sustentável, que resultará da confluência de todos os demais instrumentos de participação da sociedade e dos poderes executivo, legislativo e judiciário, ainda não foi efetivado, por isso não se pode dizer muito sobre eles.

Um outro elemento passível de discussão no processo de participação de Camaragibe é uma certa desarticulação e isolamento entre os conselhos. Cada conselho tenta cuidar da política pública de sua área, demonstrando uma acentuada desarticulação entre eles, reproduzindo assim, a fragmentação das políticas públicas em âmbito nacional, estadual e municipal. Apesar de constar no planejamento do governo de 2002, a construção de uma casa com infra-estrutura para abrigar todos os conselhos do município, a casa dos conselhos, que poderia favorecer um maior intercâmbio entre os sujeitos envolvidos, ela não foi construída. Este fato motivou os conselheiros a aumentarem as críticas à gestão, inclusive com alguns questionamentos de que o governo não tem vontade de investir efetivamente na consolidação dos conselhos. Para alguns conselheiros, fortalecer os conselhos, conseqüentemente, vai impulsionar a participação na administração, além do desejo do governo, daí, especulam eles, o apoio minguado ao funcionamento desses instrumentos de participação.

Essas questões têm fundamento, pois quanto mais os espaços de participação estiverem articulados entre si e com boa infra-estrutura de funcionamento, mais eles exercerão o controle social sobre a ação do governo e, mesmo os governos mais avançados do campo democrático popular, hoje, demonstram uma certa reticência quanto à participação popular nas administrações. Isto nos leva a afirmar que o “deslocamento de poder” para a maioria da população tem limite. E o limite é acionado pelo grau de empoderamento dos cidadãos.

## CAPÍTULO IV

### CONSELHO DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA DE CAMARAGIBE: NOVA INSTITUCIONALIDADE E VELHAS DIFICULDADES

Este capítulo privilegia a análise dos dados da pesquisa realizada com os conselheiros da Administração Participativa de Camaragibe. Porém, inicia-se pela discussão sobre descentralização do poder local, tomando-a como um pressuposto político da participação popular na administração pública do Município, através do Conselho de Delegados da AP. A Administração Participativa de Camaragibe, de modo geral, insere-se no processo de descentralização do poder público, em curso no Brasil a partir do final dos anos 80, com a redemocratização do Estado. A descentralização do Estado seguiu duas lógicas diferentes: primeira, consiste na descentralização do poder, através do repasse de funções e atividades do poder público central, de responsabilidade do governo federal, para a execução dos governos municipais sem, necessariamente, descentralizar recursos proporcionais ao nível da necessidade da demanda da população e da descentralização. Segunda, na descentralização do poder público com participação dos cidadãos no processo de decisão política e de implementação das ações públicas de atendimento as necessidades sociais da população.

Para Jacobi, a descentralização do poder público é uma das principais condições para a efetiva democratização do Estado brasileiro.

*“Do ponto de vista conceitual, o termo define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central” (Jacobi, 2000, p. 33).*

A descentralização implica na delegação de poder, pelo governo central, a autoridades locais, no sentido de desenvolver processos de planejamento<sup>57</sup> e alocação de recursos para a promoção de políticas públicas no atendimento das necessidades da população de uma determinada área geográfica, no caso, o município. Jacobi identifica dois diferentes tipos de descentralização: “desconcentração, delegação ou devolução”. O grau de descentralização do poder depende do tipo de descentralização. A desconcentração é por ele entendida como a

---

<sup>57</sup> Entre os instrumentos obrigatórios de planejamento municipal, pode se destacar o PPA – Plano Plurianual Anual, PD – Plano Diretor, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, LOA – Lei Orçamentária Anual. Além desses, existem os projetos estratégicos específicos para cada área de política e desenvolvimento.



“redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central”. A delegação é a “transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem”; e a devolução consiste na “transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes” (Jacobi, 2000, p. 33). A descentralização administrativa, governo central para governos municipais, deveria implicar, necessariamente, na redistribuição equilibrada de recursos financeiros<sup>58</sup>. Pois, não se desconcentra o poder decisório somente pelo repasse de atribuições e responsabilidades, ms se efetiva com repasse de recursos financeiros.

Do ponto de vista teórico, a descentralização implica em uma maior democracia, mais eficiência do Estado no atendimento à população e mais justiça social. Quer dizer, também, o aprimoramento das relações entre os governos federal, estadual e municipal e o cidadão. Inclui, portanto, a preparação dos governos municipais para assumir com competência as responsabilidades que antes não eram suas. No caso da descentralização política brasileira, a ênfase se deu na desconcentração, onde prevalece uma política de subordinação técnica e financeira do governo federal aos governos estaduais e municipais.

Maior descentralização na lógica da participação e da desconcentração são fatores importantes para aumentar o controle social da sociedade civil sobre o Estado, em especial sobre os gastos públicos. Nessa linha, para Jacobi, o maior desafio é:

*“Descentralizar o poder decisório, o que implica reforçar a autonomia política dos governos locais e confirmar essa autonomia atribuindo às instâncias administrativas locais recursos financeiros compatíveis com as redefinições políticas das atribuições governamentais”* (Jacobi, 2000, p. 36).

O tema da descentralização envolve controvérsias entre os estudiosos do assunto. Para uns, a descentralização oportuniza o aumento da eficiência do Estado, aumenta a possibilidade de redistribuição justa dos recursos públicos e traz para mais perto do cidadão os mecanismos responsáveis pelo desenvolvimento da ação pública, possibilitando um controle maior do cidadão sobre os órgãos de execução das políticas estatais e sua participação nas decisões. Além disso, ainda se fala de maior capacidade dos municípios implementarem projetos de

---

<sup>58</sup> A distribuição dos recursos da União aos municípios, depois da constituição de 1988, cresceu significativamente: “a receita transferida aos municípios apresentou um crescimento de 11,6% ao ano, passando de 1,76% do PIB em 1988 para 3,46% em 1995” (Jacobi, 2000, p. 44). Segundo Soares, a participação dos municípios brasileiros na renda tributária é de 16 a 18% do total, que se dá por meio do repasse obrigatório. A média dessa participação nos países desenvolvidos é de 30% a 32%, chegando até 50%, nos países escandinavos (Soares, 1998).

desenvolvimento mais abrangentes e com melhor atendimento à população. Para outros, a descentralização do poder sai, em parte, das mãos das elites nacionais para as mãos das elites locais. Essa estratégia reforça o clientelismo político, o patrimonialismo e até mesmo aumenta a corrupção na instância local, uma vez que o aumento dos recursos nos municípios, sem um eficiente sistema de controle, deixa os governantes locais, sobretudo os de práticas tradicionais, à vontade no uso dos recursos (Jacobi, 1999: 2000). E, ainda, a primeira acepção, dá mais ênfase a democratização da gestão pública: estímulo à participação da sociedade nos processos decisórios.

Por outro lado, pode-se acrescentar que a descentralização também pode seguir uma lógica neoliberal, à qual se associa à segunda lógica acima referida, que trata a descentralização apenas como repasse de serviços e responsabilidades com recursos limitados. Nessa lógica, mais do que descentralização, há um processo de desregulamentação dos serviços públicos. Sobre esse aspecto, Jacobi acentua o seguinte:

*“Numa ótica conservadora (neoliberal), a descentralização tem significado basicamente a reprivatização e a desregulamentação de alguns setores da economia – thatcherismo, reaganismo –, o que diminuiu os recursos e as competências dos poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos responsáveis pelos serviços sociais” (Jacobi, 2000, p. 37).*

Na linha, da descentralização com participação, o significado político da descentralização converge para o fortalecimento da democracia real, com a participação do cidadão nos processos de democratização do Estado, possibilitando o controle social da ação estatal.

*“Numa perspectiva de democratização do Estado, a descentralização político-administrativa é um meio de operar transformações socioeconômicas, de promover a socialização dos grupos sociais mais excluídos, a ampliação de direitos, a autonomia e revalorização dos poderes locais, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e a redistribuição e/ou uso mais eficiente dos recursos públicos, incorporando na lógica da gestão os setores excluídos” (Jacobi, 2000, p. 37).*

A descentralização deveria, pois, fortalecer a sociedade local em face do poder público. Do contrário, seus objetivos se diluem, uma vez que um dos pressupostos desse processo é que todos os setores sociais deveriam dele participar ativamente, fortalecendo, assim, a democracia

participativa. Nesse sentido, a descentralização é entendida como um processo que envolve repasse de responsabilidades, recursos, poder de deliberação e execução de políticas do poder central aos poderes políticos locais, envolvendo, por sua vez, os cidadãos e a sociedade civil local nas decisões. Ela, de modo mais amplo, deve dotar de capacidade plena de gestão o poder local, ampliar as bases de decisões políticas e aproximar o Estado ao cidadão.

O processo de descentralização do poder público em Camaragibe, na lógica que propõe o governo, “deslocamento do poder”, assume a concepção que envolve a participação da comunidade, o que se comprova pela existência e atuação, no município, dos conselhos setoriais, das conferências municipais, dos fóruns e participação ativa do cidadão na gestão local, aspecto focado mais à frente neste capítulo. O deslocamento do poder, praticado em Camaragibe, é mais do que desconcentração do poder. “Desconcentrar”, etimologicamente, significa descentrar, tornar menos denso, enquanto que “deslocar” quer dizer mudar de lugar. Quando Paulo Santana afirma que uma das tarefas dos prefeitos de esquerda (políticos que pelas suas posições contestam o sistema político conservador e pela prática buscam desenvolver formas mais participativas de exercer a gestão pública) é deslocar o poder para a maioria da população, ou seja, entende-se que a descentralização real pode se dar com a efetiva participação de todos os segmentos sociais, em vez de apenas envolver as instâncias tradicionais do poder público nacional e local.

Contudo, a descentralização participativa do poder público apresenta limites que, se não trabalhados adequadamente, podem sufocar o próprio processo de participação, por exemplo, com o aumento das demandas sociais nas áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, segurança e outras mais, oriundas da população em busca de solução junto aos governos. Tais demandas, de certa forma, teriam origem no agravamento do problema social brasileiro e conseqüentemente o baixo volume de recursos financeiros repassados aos municípios. Mas, principalmente, porque com a descentralização o poder público está mais perto do cidadão e este vem perdendo o medo de acessar os órgãos públicos para conseguir soluções para seus problemas. Nos municípios onde a descentralização não foi assumida pelas elites conservadoras locais, houve influência de forças políticas progressistas, e parece que estes limites estão sendo enfrentados também com a participação dos cidadãos decidindo recursos para investimento na área social, como o caso dos OP's já referidos anteriormente. Porém, o quadro social exige dos gestores municipais – com pouco recurso financeiro – criatividade, eficiência com os gastos e, principalmente, coragem para pautar um debate em âmbito nacional, entre os estados e a união, com a finalidade de avaliar e rever a descentralização do poder público brasileiro, no sentido de torná-la mais eqüitativa.

Após esta breve discussão sobre a descentralização do poder público brasileiro, analise-se, de forma mais detalhada, no âmbito local, a experiência de descentralização administrativa do município de Camaragibe. Tal experiência, inserida no contexto da descentralização do Estado com a participação os cidadãos em diversos espaços coletivos, está, para fins deste estudo, focada no Conselho de Delegados da Administração Participativa.

#### **4.1 Configuração geral e trajetória do Conselho de Delegados da Administração Participativa de Camaragibe**

Esta seção discorre sobre o desenvolvimento do CDAP - Conselho de Delegados da Administração Participativa de Camaragibe, e sua relação com outros órgãos similares, considerando que a proposta da AP - Administração Participativa, como uma forma do “deslocamento de poder” para a população, foi um compromisso de campanha do então prefeito Paulo Santana, firmado nas eleições de 1996. Após a vitória, já na constituição da equipe de governo, a proposta da AP começou a ser posta em prática. Para a Secretária de Governo, Teresinha Carlos, “o modelo da AP foi pactuado no programa de governo, no item gestão pública, que tratava da implementação dos conselhos como garantia da participação popular na gestão”. Depois das eleições, em dezembro de 1996, o grupo realizou um seminário municipal com o tema: “Camaragibe: O Desafio de Ser Governo”, onde foi debatida a proposta da administração participativa, como sendo:

*“o deslocamento de poder, que significa o fortalecimento dos conselhos, através de um programa, que tivesse uma base teórica no próprio partido e não fosse cópia ou modelo de nenhum lugar. Mas lemos muito sobre Santo André que tem uma grande relação na proposta teórica com Camaragibe e sobre a primeira experiência participativa, que é Lages (SC), eu e Eduardo (secretario de Planejamento) visitamos Porto Alegre, tudo isso para montar a proposta da administração participativa de Camaragibe, considerando o que já se tinha construído”* (Teresinha Carlos, Secretária de Governo da PMCG).

A estratégia principal da Administração Participativa de Camaragibe consiste na implementação do CDAP, através do qual também se dá a inclusão da sociedade civil local nos processos de decisões políticas, nos espaços de participação e deliberação, anteriormente citados. A configuração do CDAP considerou o que já havia de experiência na área de saúde no município, pela Secretaria de Saúde, na gestão 1993-1996, com implementação do Programa de

Saúde da Família, sob a direção do então secretário municipal na área, Paulo Santana. A experiência de descentralização da Saúde do município de Camaragibe insere-se na luta, dos anos 80, da sociedade civil pela reforma sanitária que resultou na criação do SUS – Serviço Único de Saúde. A montagem do conselho municipal de Saúde inspirou a estratégia da AP.

O conselho de delegados, composto por lideranças comunitárias e cidadãos sem vínculo organizativo, foi criado com outras funções, que abarcava a gestão como um todo. Para Teresinha Carlos, o CDAP não foi criado exclusivamente para discutir a questão do orçamento, mas com:

*“a finalidade de integrar as várias políticas através dos conselhos já existentes, implementar outros conselhos e fazer a articulação entre eles” (Teresinha Carlos, Secretária de Governo da PMCG).*

Isto de certa forma, coincidiu com a criação de outros conselhos setoriais no município, como o de Assistência Social, de Educação e, mais recentemente, o Conselho de Segurança Pública. No entanto, a criação do CDAP guarda especificidades em relação aos demais.

Inicialmente, na proposta apresentada no Fórum da Cidade de 1997, não estava prevista a criação do CDAP, sim de um “*Conselho da Administração Popular*”. Conforme o documento-síntese apresentado nesse fórum, os delegados constituiriam uma instância chamada “*Plenárias Regionais de Delegados*”, para a qual seriam eleitos pelos participantes das “*Assembléias Sub-Regionais*”, considerando a dinâmica da regionalização municipal, acima discutida. Participariam desse conselho, além do prefeito, dos secretários e vereadores, representantes dos delegados regionais, dos conselhos setoriais e de outros segmentos organizados da cidade. Em termos de função, o Conselho da Administração Popular teria o seguinte papel:

*“Definir no âmbito do espaço público, as diretrizes e plano de ação de impacto para a cidade; decidir plano de ação regionalizado; estabelecer mecanismos de negociação entre as regiões e políticas setoriais em função do projeto da cidade. Definir prioridades por região e sub-região e definir plano de investimento e orçamento da cidade”.* (Modelo de Administração Participativa, versão preliminar para discussão).

Assim posto, o Conselho teria um caráter deliberativo e definidor dos planos de governo para o município, enquanto as Plenárias Regionais de Delegados seriam instâncias de mobilização, discussão e acompanhamento, com a finalidade de:

*“Discutir o plano de intervenção na região, os problemas e reivindicações da população; estabelecer prioridades para as sub-regiões; criar mecanismo de avaliação do plano de intervenção para a região; eleger os representantes para o Conselho de Administração Popular” (Modelo de Administração Participativa do Município de Camaragibe, versão preliminar para discussão).*

A proposta, após ser discutida, em prática não cumpriu totalmente com o que fora planejado. O Conselho da Administração Popular caminhou para a idéia de um Conselho de Desenvolvimento Sustentável, apresentado no fluxograma do modelo da AP na página (p.108) e, ainda, com perspectiva de construção. As assembléias nos bairros, estas foram implementadas para eleger delegados, por região, para compor o CDAP, que está em funcionamento desde 1997. Depois de eleitos, os delegados foram organizados por comissões nas regiões, com autonomia no seu funcionamento (marcar reuniões, discutir problemas da região, solicitar apoio técnico à prefeitura e discutir outras questões da gestão). Dois representantes de cada comissão compõem a coordenação do conselho, que juntamente com o governo coordenam as reuniões.

O funcionamento das comissões regionais varia muito de uma região para outra. Trabalham melhor naquelas em que há um maior número de organizações, como associações de moradores, conselhos comunitários, trabalhos sociais de igrejas, porque passam a ser incentivadas por estes sujeitos e a própria população já tem uma certa tradição de reuniões na comunidade<sup>59</sup>. Na verdade, a gestão espera que o delegado exerça o papel de líder. No entanto, parece que as condições que se lhes oferece para animar as regiões são ainda muito modestas. Naquelas localidades, onde praticamente existe apenas a comissão regional como organização, ela funciona com precariedade, pois a participação da população é menor e contribui menos com as discussões. Um outro elemento que implica no funcionamento é que os delegados têm pouca capacitação para dirigir as reuniões locais. Nessas localidades são poucos aqueles que tomam iniciativa para articular as reuniões, mesmo o representante da região na coordenação, este não exerce esse papel adequadamente. Veja-se a posição do Secretário de Planejamento sobre as dificuldades enfrentadas por um conjunto de delegados:

*“Atualmente, eu vejo um conjunto de atores, entre os delegados, com algumas dificuldades, falta mais penetração deles no local onde atuam. Alguns delegados têm ação concreta palpável, outros não conseguem esse resultado. Isso rebate diretamente nas reuniões regionais e do*

---

<sup>59</sup> Como resultado de uma avaliação, realizada em 2001, 36 delegados afirmaram sua insatisfação com relação à atuação dos colegas e com o andamento das comissões regionais, apenas 24 acharam satisfatório tanto o desempenho do papel dos delegados como a organização das regiões.

*conselho*” (Eduardo Moura, secretário de Planejamento da PMCG).

Esse limite não se deve somente à falta de interesse do delegado em participar ativamente das reuniões da região. Ele tem origem na proposta metodológica da AP, no que diz respeito à ausência de uma política de capacitação que incluía, entre outras coisas, metodologia para realização de reuniões, técnicas de mediação de conflitos, de animação, coordenação de processos participativos, etc. As poucas atividades de capacitação realizadas, conforme documentos analisados, tratam da estrutura e funcionamento da AP com poucos conteúdos políticos e pedagógicos, no sentido de trabalhar a formação de líderes numa visão mais plural e abrangente no contexto da gestão pública, relacionada ao controle social da ação do Estado, da participação efetiva, do fortalecimento da sociedade civil. A capacitação feita se enquadra muito mais na concepção tecnicista do poder.

Sobre o processo de eleição dos delegados para a composição do CDAP, num espaço de seis anos, o Conselho já passou por três diferentes modalidades, que se pode chamar de fases: a primeira teve início em 1997, com a eleição dos delegados pelo método de aclamação dos presentes às assembleias regionais, ou seja, na assembleia as pessoas presentes indicavam os candidatos, que, se aceitassem a função, os demais levantavam o braço em sinal de aprovação. Aqueles que tinham maior aprovação eram eleitos delegados titulares e os que ficavam em segundo lugar assumiam a condição de suplentes. Os critérios para candidaturas nessa eleição foram os seguintes: ser maior de 18 anos, morar naquela região administrativa, ter vontade e tempo para participar das reuniões. O critério limitador do número de delegados foi estabelecido na razão de um (01) delegado para cada mil (1.000) habitantes em cada região. Como o processo de regionalização do município fez a contagem da população, os técnicos da prefeitura já sabiam, antecipadamente, quantos delegados seriam eleitos por cada região. No final do processo, foram eleitos cento e vinte (120) delegados, sendo 68% homens. O mandato foi fixado por um período de quatro (4) anos. Após as eleições, a prefeitura ofereceu um curso de capacitação sobre administração e orçamento público e, posteriormente, os delegados, juntamente com técnicos, elaboraram uma proposta de regimento interno do Conselho que, depois de discutida, foi aprovada em março de 1998. O regimento é a carta de orientação do Conselho.

O processo formal de criação do CDAP foi mais simples e, nesse sentido, ele é bem diferente dos conselhos setoriais de políticas públicas que, na maioria, obedecem a um conjunto de legislações federais, estaduais e municipais que estabelecem critérios de representação e composição, bem como suas atribuições, já discutidas no segundo capítulo desse trabalho. O

CDAP não tem legislação que o regule. A sua constituição se deu da seguinte forma: todos os delegados da Administração Participativa, quando reunidos, constituem-se no conselho, ou seja, eles são delegados e conselheiros ao mesmo tempo. A diferença está em sua atuação na região, onde exercem um papel de animador e catalisador das demandas da comunidade, para apresentá-las à gestão. Quando todos estão reunidos, o que acontece “uma (1) vez por mês em caráter ordinário ou extraordinariamente”, conforme o regimento interno, funciona então o conselho consultivo e deliberativo.

Pelo regimento interno dos conselhos dos delegados, compete aos conselheiros o seguinte:

*“Estabelecer o elo de articulação sistemático e formal entre as 5 (cinco) Regiões Administrativas e suas microrregiões e o governo municipal; estimular a participação dos(as) comunitários(as) das regiões e microrregiões no levantamento das necessidades, propostas de soluções, na fiscalização das obras e ações desenvolvidas pelo governo do município; utilizar os mecanismos de acompanhamento das ações e avaliação da proposta de Administração Participativa para as regiões e microrregiões, através da Ficha de Acompanhamento das Ações e outras formas solicitadas pela comunidade através dos(as) delegados(as); participar das reuniões de discussão e deliberação da proposta global do Orçamento Participativo a ser votado pela Câmara Municipal, de acordo com o Art.191 Parágrafo 2º da Lei Orgânica do Município; compor as Comissões Temáticas de deliberação e participar do Fórum da Cidade para discussões e acompanhamento dos PDM – Plano Diretor Municipal, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual; difundir as informações gerais da administração do município junto as 5 (cinco) Regiões Administrativas; compor as Comissões Regionais conforme proposta de regionalização do modelo de Administração Participativa do município; avaliar o desempenho qualitativo dos(as) membros do Conselho observando assiduidade e participação em todos os canais de participação propostos pelo modelo da Administração Participativa” (Regimento Interno, Art. 3º).*

Muitas dessas atribuições não são assumidas pelos conselheiros por diversas razões, mas talvez a mais importante seja a falta de capacitação política e técnica. Na avaliação dos delegados, realizada em 2001, 35 conselheiros declararam que estas competências não foram cumpridas. Para 26 deles, os conselheiros cumpriram o seu papel conforme determina o regimento interno. Um exemplo relativo ao não-funcionamento integral das funções do conselho é a ausência da *discussão e deliberação* da proposta global do orçamento municipal. Se bem que, para discutir o orçamento, não necessariamente os conselheiros têm que estar tecnicamente



capacitados, pois o processo de discussão poderia ser planejado de forma educativa. Inclusive, o próprio governo admite que este ponto não está sendo cumprido e acha que os delegados ainda não estão suficientemente preparados para fazê-lo. No entanto, com relação a elaboração do PD e da LDO existe uma participação efetiva dos delegados.

O Conselho não tem representação por segmento da sociedade como empresário, governo, usuários e outros. Os conselheiros são todos os delegados que foram eleitos e por isso a instância é chamada de conselho de delegados. Nesse sentido, ele também difere dos conselhos setoriais de políticas públicas que, geralmente, são constituídos por representantes de segmentos da sociedade. O Conselho dos delegados se assemelha ao Conselho de Orçamento Participativo, porém, neste os delegados elegem, entre eles, conselheiros representantes de cada região para sua composição<sup>60</sup>.

Pelo Regimento Interno do CDAP, o Conselho é definido como instância de participação. Como poder de deliberação é:

*“Uma instância coletiva, consultiva e deliberativa de participação popular que tem como finalidade propor, discutir, fiscalizar, aprovar e avaliar as ações necessárias ao funcionamento do modelo político administrativo do município” (Regimento Interno, Art. 1º).*

A composição do CDAP é cem por cento de delegados, sem a participação de representantes do governo, servidores ou empresários. O governo dá suporte técnico e participa através das Secretarias de Planejamento e de Governo, as quais coordenam a administração participativa.

Os delegados da primeira gestão eram, na maioria, oriundos de movimentos sociais, entidades religiosas e uma minoria de pequenos comerciantes, eleitos pela comunidade, mas não como representantes de sua categoria. O Conselho, nesse primeiro momento, se estruturou com duas comissões: uma comissão regional e uma comissão de ética. A primeira foi formada por dois representantes de cada região, com a tarefa de cuidar do funcionamento do conselho, coordenar juntamente com o governo as regiões e coordenar as reuniões regionais. A segunda funcionou até final de 2001, quando por deliberação do Conselho foi extinta e as tarefas assumidas pela coordenação. Ela era formada por representantes de cada região e tinha como função examinar e julgar os delegados nos seguintes casos: fraude ao processo eleitoral, uso da condição de delegado em benefício próprio, descumprimento do regimento, falta às reuniões do

---

<sup>60</sup> A composição dos conselhos de OP's, em geral, varia muito, conforme o regimento interno de cada conselho. Alguns têm a participação de técnicos da prefeitura com poder de voto, em outros, os técnicos apenas subsidiam o debate, e outros ainda incluem representantes do poder legislativo e dos conselhos setoriais.

Conselho em desacordo com o regimento. Conforme o regimento interno, o conselheiro será excluído se faltar a duas reuniões sem justificativa por escrito ou a três reuniões alternadas, sendo ordinárias ou extraordinárias. No início de 1999, a comissão julgou oito processos de delegados faltosos durante o ano de 1998 (Ata da comissão de ética, 06 de fevereiro de 1999).

O CDAP, como um todo, funcionou satisfatoriamente, segundo os entrevistados, nos dois primeiros anos. Porém, depois dessa fase da “novidade”, começaram as desistências. No final de 1999, aproximadamente 50% dos delegados já tinham deixado de participar das reuniões. Não se tem registros dos motivos das desistências, o mais provável é que eles se desencantaram com o processo, por diversas razões que, se comentadas aqui, seriam meras especulações, dado que não se tem informação precisa. Essa realidade obrigou o Conselho a realizar uma eleição de caráter complementar, que foi realizada em fins de 1999 e teve como objetivo recompor o quadro de defasagem de delegados. Com essa eleição, começou a segunda fase de configuração do Conselho. Ela foi realizada nas regiões, porém com outro regime pactuado no Conselho. Compuseram listas de candidatos, com base nos critérios anteriormente mencionados, considerando que a quantidade de vagas era relativa à quantidade de desistência e não mais à proporcionalidade de um delegado para mil habitantes. Os participantes das reuniões assinalavam com um traço na frente do nome do candidato de sua preferência. Os que conseguiam mais votos eram eleitos e o segundo mais votado ficava como suplente. Participou dessa votação, segundo dados da Secretaria de Planejamento, um total de 4.299 pessoas. Não foi encontrado registro sistematizado do número de pessoas votantes na primeira eleição.

Depois da eleição complementar do quadro de delegados, o Conselho se recompôs e continuou suas atividades. Como no ano de 2000 ocorreram as eleições municipais para prefeitos e vereadores, coincidindo, assim, com a eleição dos novos delegados da AP, o CDAP achou por bem não fazer eleição, para não confundir o processo político partidário, prorrogando o mandato dos delegados por mais um ano, até o final de 2001. Com a prorrogação, o primeiro mandato foi de cinco anos. Isto serviu, também, para descompatibilizar o fim do mandato dos delegados com o encerramento da gestão do prefeito, facilitando o processo de eleição dos próximos delegados. Nesse período de prorrogação, a Secretaria de Planejamento e o Conselho aproveitaram para realizar uma avaliação, já acima referida, entre os meses de setembro e outubro de 2001, através de um questionário que foi respondido por 63 delegados, com o objetivo de sondar o desempenho do Conselho e colher sugestões para melhorar seu funcionamento. A avaliação orientou duas mudanças e indicou outras questões para serem trabalhadas: criação de um regimento eleitoral para normatizar o processo de escolha dos delegados e mudança do critério de representação. O regimento foi elaborado e aprovado ainda em 2001, incluindo a mudança na representação, que estabeleceu a proporção de um delegado para cada dois mil habitantes por

região. Essa mudança trouxe um grande impacto para o número de delegados que diminuiu em 50% o CDAP. Porém, a redução não foi de forma aleatória, obedeceu ao critério da proporcionalidade, considerando o número de delegados em relação à população de cada região, como apresenta a tabela abaixo.

**Tabela Nº 01 - Composição dos conselheiros  
por região administrativa**

REGIÕES	POPULAÇÃO <i>Censo 2000</i>	NÚMERO DE DELEGADOS	
		ANTERIOR	ATUALMENTE
Região - 1	53.112	50	26
Região - 2	26.894	25	13
Região - 3	14.380	14	08
Região - 4	18.270	18	10
Região - 5	15.976	13	07
<b>TOTAL</b>	<b>128.632</b>	<b>120</b>	<b>64</b>

A terceira fase de configuração do CDAP iniciou-se com o encerramento do primeiro mandato dos delegados e a eleição para o quadriênio 2002/2005. A eleição deu-se nos meses de novembro e dezembro de 2001, obedecendo ao regimento eleitoral que estabelece os seguintes critérios para os cidadãos que se candidatam a delegados:

*“Idade superior a 18 (dezoito) anos devidamente comprovada; comprovar residência no município há pelo menos 3 (três) anos, através de declaração de uma entidade da sociedade civil; residir na microrregião que irá representar; formalizar pessoalmente o pedido de inscrição à coordenação técnica governamental, apresentando duas fotos 3 x 4 e preenchendo uma ficha de inscrição; não ter sido excluído do CDAP pela comissão de ética”*  
(Regimento das eleições, novembro de 2001. Art. 10).

Essa terceira eleição para escolha dos delegados foi então orientada pelo regimento eleitoral, que estabeleceu a criação de duas comissões eleitorais para coordenar todo o processo. Houve eleições em 23 localidades do município, mobilizando 4.330 eleitores<sup>61</sup>. Além das comissões, foi criada uma coordenação técnica governamental que providenciou o suporte técnico e proclamou o resultado da votação. As comissões eleitorais compunham-se de dois membros, sendo um do Conselho e outro do governo. Sua tarefa era:

*“gerenciar todo o processo eleitoral; planejar a votação nas regiões; gerenciar o processo de votação; realizar a apuração dos votos, encaminhando à comissão técnica*

<sup>61</sup> Dados do Relatório de Avaliação do Primeiro Ano da Segunda Gestão, 2001.

*governamental o resultado para proclamação; divulgar a votação junto à população das regiões” (Regimento das eleições, 2001).*

Este processo eleitoral foi diferente dos dois últimos, pois se deu de forma descentralizada nas regiões; foi mais sistemático, com momentos específicos para votação em candidatos previamente inscritos e bastante divulgação através de carro-de-som convidando a população. Cada pessoa só podia votar uma única vez nos candidatos de sua região. Exigiu-se um documento de identificação e assinatura em uma lista de presença. Para esse segundo mandato foram eleitos 64 delegados, de um total de 81 inscritos nas cinco regiões municipais (Resultado final do processo eleitoral, dezembro de 2001). A representação novamente foi de 100% da sociedade civil, sem distinção de segmentos, entre movimentos populares e cidadãos sem atuação coletiva. Esse aspecto é um pouco mais discutido na seção que discorre sobre o perfil do Conselho.

Um outro dado relativo às limitações é a ausência, na coordenação do Conselho, de certos procedimentos e rotinas de funcionamento. Por exemplo, um calendário de reuniões periódicas fixas, distribuição de tarefas entre os membros da coordenação e pautas previamente definidas. Ao que parece, enquanto instância de condução política do Conselho, a coordenação ainda não conseguiu compreender toda a dimensão do seu papel no processo. Alguns membros têm clareza da grandeza de sua função de coordenação, mas não têm força suficiente para orientar, de forma mais consistente, o processo na condução do Conselho. Nesse sentido, o regimento interno assegura a solicitação de apoio técnico à prefeitura e ONG's para bom funcionamento do Conselho e das comissões, mas pouco desse apoio tem sido solicitado pela coordenação. O suporte técnico da prefeitura está mais voltado para garantir a infra-estrutura nas reuniões do Conselho do que o funcionamento das comissões regionais e coordenação.

Retomando a questão da diferenciação da AP de Camaragibe, incluindo o Conselho de delegados, relacionando-a com processo do Orçamento Participativo de cidade da região metropolitana do Recife e de outros municípios, supõe-se que o CDAP é mais amplo, no que diz respeito à discussão de políticas municipais. E talvez por ele ser mais amplo – envolver-se com as questões do transporte, segurança, desenvolvimento sustentável do município, agenda 21<sup>62</sup> –, termina acompanhando pouco o processo orçamentário do município, o que seria fundamental para sua atuação, restringindo-se muito aos momentos de discussão das LDO's e de distribuição dos recursos no plano de obra. Este assunto é abordado na próxima seção.

---

<sup>62</sup> A agenda 21 refere-se a um processo de mobilização dos municípios para implementar as recomendações da ECO/92 sobre o desenvolvimento sustentável. Há todo um processo de criação de conselhos de desenvolvimento sustentável, para acompanhar os planos de desenvolvimento dos municípios, observando as recomendações da ONU para o meio ambiente.

Analisando a AP, olhando para alguns elementos constitutivos dos processos de OP's, percebe-se algumas diferenças que fazem com que o governo não assuma a AP como um processo de OP. No entanto, as duas experiências têm aspectos semelhantes e diferentes que serão apresentados, a seguir, em uma tabela, tomando como base o OP do Recife<sup>63</sup>, implementado a partir de 2001. De modo geral, há diferenças de natureza metodológica: a operação de implementação do OP do Recife realiza mais reuniões nas regiões do que a AP, que se concentra nas atividades do Conselho. Isso implica em ganhos políticos do ponto de vista do aumento da consciência do povo em relação ao OP. No aspecto da descentralização do poder, Camaragibe procura, com a AP, fazê-lo discutindo outras questões, já acima citadas, enquanto que o Recife está mais voltado à discussão específica do orçamento municipal, especificamente a rubrica dos investimentos. O mandato dos delegados do OP de Recife é de um ano com reeleição (Art. 5º do Regimento Interno), possibilitando mais cidadãos participarem do processo e criando um ciclo a cada ano, enquanto que em Camaragibe o mandato dos delegados é de quatro anos, o ciclo de participação se dá no debate das LDO's nas regiões do município.

---

<sup>63</sup> Toma-se a experiência do OP do Recife apenas como um exemplo para estabelecer algumas semelhanças e diferenças entre a Administração Participativa de Camaragibe e os OP's. Não há a pretensão de fazer uma análise comparativa aprofundada sobre o OP de outros municípios, porque o foco da pesquisa concentra-se em Camaragibe.

### Quadro N° 05 – Diferenciação entre AP e OP

Características da Administração Participativa de Camaragibe	Características do Orçamento Participativo de Recife
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os delegados são eleitos na proporção de 1 para cada 2000 habitantes por região.</li> <li>▪ Os delegados são estimulados a discutir a administração como um todo, em vez de restringir-se ao debate das demandas localizadas.</li> <li>▪ Os delegados, que também são conselheiros, têm a tarefa de fiscalizar os serviços públicos como um todo na sua região.</li> <li>▪ Os delegados compõem as comissões regionais.</li> <li>▪ No Conselho de delegados não tem representação do governo e nem representante dos conselhos setoriais.</li> <li>▪ A AP realiza anualmente um fórum da cidade para discutir as políticas gerais para o município com o conjunto dos delegados e conselheiros dos conselhos setoriais.</li> <li>▪ O processo de escolha dos delegados se dá em reunião, onde qualquer cidadão acima de 16 anos vota.</li> <li>▪ As organizações populares não têm representação como movimento, o delegado se apresenta como cidadão individual.</li> <li>▪ A AP desenvolve um programa de “Ação Participativa” nos bairros para discutir as políticas públicas integradas nas comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os delegados são eleitos na proporção de 01 para cada 10 participantes da plenária regional.</li> <li>▪ Nas plenárias regionais são eleitas três prioridades de serviços públicos para a região e se faz o cadastramento dos participantes por entidades ou como cidadão individual, para eleger os delegados nas plenárias intermediárias.</li> <li>▪ As plenárias intermediárias elegem os delegados e escolhe obras e serviços públicos em cada uma das três prioridades da região.</li> <li>▪ Os delegados de cada microrregião compõem um fórum de delegados para discutir o OP.</li> <li>▪ O Conselho do Orçamento Participativo é constituído de um conselheiro de cada região. O governo tem representação (sem voto) e os conselhos setoriais têm também representante no Conselho.</li> <li>▪ Os delegados e conselheiros discutem os recursos de investimentos.</li> <li>▪ O OP de Recife parece que valoriza mais as entidades oportunizando seu credenciamento e eleição de delegados.</li> <li>▪ O processo do OP estimula a criação de grupos para eleger delegados para o OP.</li> <li>▪ O OP realiza plenárias temáticas para eleger delegados (1 para cada 10) nos temas de: saúde, educação, segurança, desenvolvimento.</li> </ul>

Como se pode observar, o CDAP tem uma trajetória de configuração que pode ser definida como de busca contínua pela afirmação como espaço político deliberativo. Por ser diferente dos conselhos de políticas públicas e não ser um conselho de OP, que geralmente nascem com as atribuições definidas, ele ainda está procurando sua própria afirmação, tem condições políticas para deliberar e, delibera sobre os processos da gestão do município, na busca do “deslocamento do poder” para a população, porém, com certas limitações. Tais limites parecem afetar sua própria formatação. Destaca-se a falta de uma compreensão mais precisa e minuciosa do funcionamento da gestão pública, ausência de capacitação, desencanto com a

participação. Todavia, isto não impediu o funcionamento do Conselho, mas diminui sua eficácia. Depois da trajetória e configuração do Conselho dos delegados da AP, desde a proposta ainda em formatação até o atual momento de afirmação do Conselho, analisa-se agora as respostas dos delegados ao questionário aplicado, iniciando pelo perfil e atuação do Conselho.

#### **4.2 Perfil e atuação dos delegados da administração participativa**

A análise dos dados obtidos a partir do questionário respondido pelo Conselho dos Delegados da Administração Participativa, inicialmente, serve para identificar o seu perfil, a atuação na gestão e os interesses em torno da participação e da cidadania. O CDAP nessa gestão, como foi informado acima, é composto de 64 integrantes. Desse total, 71% são homens e 29% mulheres. O número de mulheres eleitas para esse mandato (2002 - 2005) foi menor do que o da última gestão (1997 – 2000), quando elas somaram 32% do conjunto de 120 delegados. A faixa etária dos entrevistados variou entre três grupos: de 25 a 35 anos, com 6 pessoas; de 36 a 50, com 11 e somente 3 com idade acima de 51 anos.

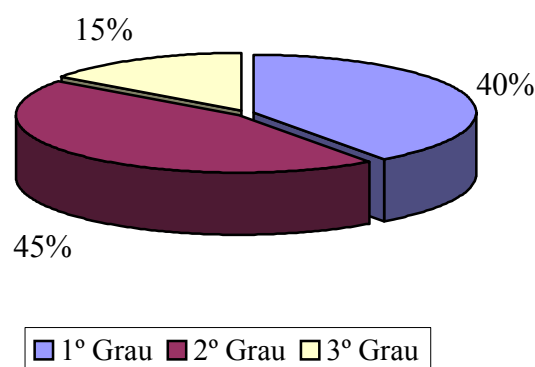
A pesquisa abordou 20 conselheiros do total de 64, atingindo uma porcentagem de aproximadamente 31% do conjunto.

A impossibilidade de entrevistar a totalidade dos conselheiros, deveu-se ao pouco tempo para finalizar o estudo no prazo determinado e a dispersão geográfica, além disso, optou-se por uma unidade amostral, dentro dos requisitos de confiabilidade, que otimizasse o trabalho em termo de custo e tempo. Na construção da amostra foram considerados os seguintes critérios: a) presença de conselheiros de todas as cinco regiões administrativas do município, obedecendo a representatividade geográfica, b) conselheiros do sexo masculino e feminino, para responder a variável de gênero, c) presença de conselheiros das duas últimas gestões, d) todos os 10 membros da atual coordenação, sendo 2 de cada região, pela hipótese de serem os sujeitos que conduzem o conselho, e) mais 2 conselheiros por região. Além desses, foi entrevistado o prefeito, o secretário de planejamento e a secretária de governo. Os três constituem o núcleo de poder da gestão e estão em permanente contato com o Conselho.

Quanto à identificação por sexo, a pesquisa atinge o público 40% feminino e 60% masculino. Em números absolutos, são 8 mulheres e 12 homens. A pesquisa buscou um certo equilíbrio de gênero.

Sobre o grau de instrução dos entrevistados, se distribuem conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico N° 01 - Grau de instrução dos entrevistados**



Consideramos o grau de instrução dos pesquisados relativamente bom, pois 85% dos entrevistados tem cursos de primeiro e segundo graus. Entre os homens, 7 têm o primeiro grau, 5 o segundo grau. Entre as mulheres, 2 têm o primeiro grau, 3 o segundo e 3 têm curso superior.

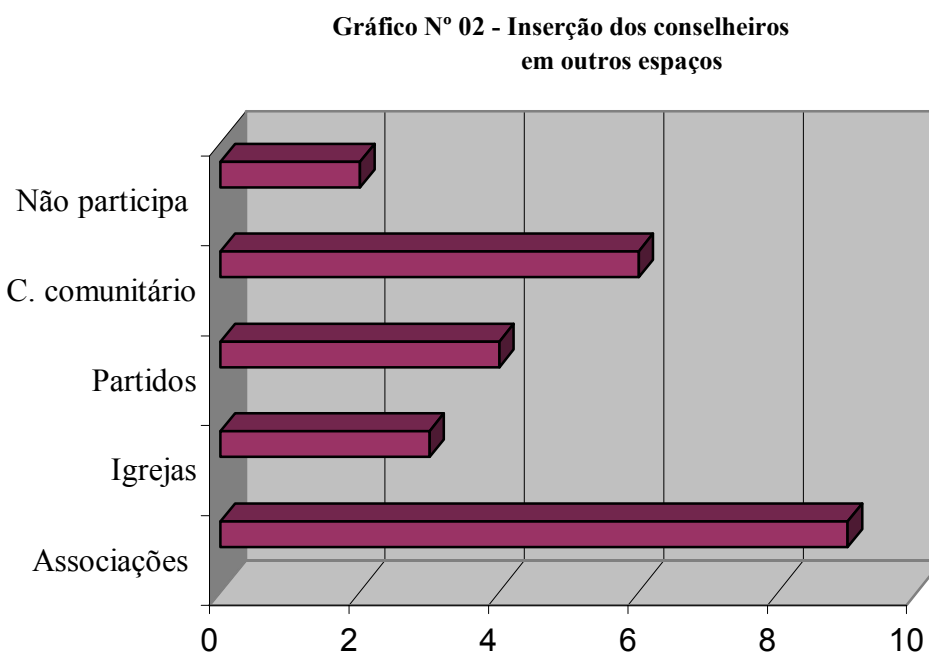
A situação de desemprego dos conselheiros reflete, de certa forma, a dura realidade do município. Com relação à participação no mundo do trabalho entre os conselheiros pesquisados, cerca de 70% estava ora no setor informal da economia, ora como pequenos comerciantes.

Sobre a participação dos entrevistados no Conselho de Delegados da Administração Participativa, os dados apontam para uma participação mais voltada para a conquista de demandas localizadas e imediatas do que para o desenvolvimento estratégico do município, apesar de o Conselho discutir questões gerais da gestão. Mesmo existindo as categorias de conselheiros efetivos e suplentes, a pesquisa foi aplicada somente com conselheiros efetivos, com a finalidade de obter informações mais precisas e por estes estarem no cotidiano do Conselho. Além disso, todos são representantes do segmento sociedade civil, aliás de parte dela, considerando que o segmento não é composto somente de movimentos populares. O que não quer dizer que no Conselho não exista disputa, conflito de interesses e luta por espaço para afirmação política.

Quanto à inserção dos conselheiros nos movimentos sociais, se perguntou de qual organização social desse tipo ele participava: associações de moradores, sindicatos, Igreja, ONG, partido político e conselho comunitário. Os resultados surpreendem pelo alto grau de envolvimento deles com as organizações sociais do município. Do total, apenas 2 não participavam de organização social. Portanto, 18 participavam de uma ou mais dessas organizações. Isso indica que, nessa gestão, provavelmente, a maioria dos conselheiros da Administração Participativa é oriunda dos movimentos populares de Camaragibe.



Porém eles não representam sua organização no conselho, uma vez que se candidatam como cidadãos e não como representantes da organização da qual participam. Como a votação é aberta a todos os cidadãos, em dia e hora marcada com lista previamente organizada, as chances de um cidadão que não tivesse vínculo com nenhuma se eleger seria a mesma do cidadão que pertencesse a uma organização. No entanto, não é bem assim, pois o cidadão que já tem vínculo social organizativo, a princípio poderia ser mais conhecido na comunidade e a própria organização a que ele pertence teria interesse na sua eleição e fazer sua campanha, enquanto que o outro candidato, sem vínculo social organizativo, ficaria em desvantagem nesse aspecto. Os dados indicam o seguinte resultado no gráfico abaixo:



Conforme os dados acima, a maioria dos conselheiros entrevistados participa de outros espaços de organização. As organizações de origem dos conselheiros com maior incidência estão as Associações de Moradores e os Conselhos Comunitários, com um número de 9 e 6 participantes, respectivamente. Os demais ficaram assim distribuídos: 3 são filiados a partidos políticos, 4 tinham relações com grupos de Igrejas. Do total dos participantes de organizações sociais, 10 tinham entre dois e cinco anos de participação, 6 entrevistados estavam com mais de seis anos e somente 2 pessoas pertenciam à organização com menos de dois anos. Como se observou, a maioria dos entrevistados, cerca de 90%, tem uma outra atuação social além da participação na administração participativa de Camaragibe.

Com relação aos fatores que impulsionam os delegados a participarem da AP, através do conselho, agrupamos em duas categorias que denominamos de motivações e interesses: quanto

às motivações, há uma estreita relação com o alto grau de carência das pessoas aos serviços públicos, especialmente, nos bairros que ficam fora do centro, regiões de atuação dos conselheiros. Pelos depoimentos analisados, o primeiro grupo se sente estimulado a participar da AP pela sua vontade e o desejo da comunidade em acessar o poder público no sentido de resolver os seus problemas sociais. Como um dos entrevistados afirmou, participo da AP para:

*“Levar benefícios para minha comunidade com recursos governamentais, para melhorar a vida dos moradores da região” (Q. N° - 03).*

Outro entrevistado foi bem mais enfático com relação às suas motivações no Conselho da AP, assim justificando a sua participação:

*“para resolver os problemas dos moradores do bairro, porque os vereadores não estão preocupados com os problemas das pessoas. Participo também para conscientizar e animar as pessoas” (Q. N° - 06).*

Nessa fala está explícita uma crítica à ausência da atuação dos vereadores, no que diz respeito à despreocupação do poder legislativo com os problemas sociais das comunidades. Na verdade, essa questão indica um certo desvio no entendimento do conselheiro sobre o papel do vereador. Não é que ele não esteja certo em fazer crítica ao papel desse político, porém a sua crítica, do ponto de vista do conteúdo, reforça um comportamento político assistencialista da figura do vereador, uma vez que seu papel é: fiscalizar a gestão municipal, elaborar leis que beneficiem a população como um todo, acompanhar o gasto dos recursos públicos, discutir com a população os problemas e indicar caminhos para a solução, entre outras tarefas. Mas, parece que na visão do entrevistado acima, o papel do vereador está voltado para ação de assistencialismo à população. Essa visão é comumente alimentada pela atuação dos vereadores, que fazem mais assistencialismo do que fiscalização do poder público.

Um outro entrevistado definiu assim a razão pela qual participa da Administração Participativa:

*“para atender a demanda da comunidade, como calçamento, posto de saúde, saneamento e outros e levar para a prefeitura” (Q. N° - 07).*

Outro tipo de motivação constitui o grupo das aspirações e interesses pessoais que estão por trás da participação deles no conselho. Poderíamos dizer que são os desejos de caráter mais individual que sustentam sua participação na AP. As aspirações giram em torno do mundo da

política partidária. Nesse sentido, alguns conselheiros, como foram eleitos com a função de representar os interesses da comunidade junto à gestão, tomam para si o papel de ser os intermediários entre a gestão e as comunidades, na concepção personalista de representação, reproduzem o papel do vereador na busca de solução dos problemas do povo, tirando vantagem pessoal da situação para possível carreira política. Um entrevistado deu a seguinte declaração:

*“o processo de participação da prefeitura é uma ‘escolinha’ de preparação para quem quer ser vereador”* (Q. N° - 16).

Seguindo sua elaboração, o mesmo entrevistado expôs sua motivação pela participação na gestão:

*“participo porque os delegados têm mais força do que os presidentes de associações”* (Q. N° - 16).

Nesse sentido, um membro do governo da área de planejamento demonstrava-se insatisfeito com as atitudes de alguns delegados que transformaram uma “ficha de acompanhamento da gestão”, que tinha como objetivo notificar a administração dos problemas das regiões, em um “requerimento”. Para ele, alguns delegados deram ao instrumento um outro papel, o de ser uma espécie de requerimento dos delegados junto à gestão para cobrar serviços públicos. Essa ação, de certa forma, reproduz o papel do vereador que apresenta o chamado requerimento à mesa diretora da câmara, para posteriormente ser encaminhado ao prefeito, solicitando abertura de ruas, calçamentos, pontes, escolas, etc.

Tem-se uma parte de conselheiros que demonstrou, através de suas falas e atitudes, pretensões políticas pessoais no processo, assumem o papel de delegado numa visão ainda tradicional de intermediação dos benefícios do Estado para a população.

*“Faltou atender as solicitações de delegados em solicitação mais simples como terraplanagem, construção de muro de arrimo”* (Avaliação dos delegados, 2001).

Quanto às propostas apresentadas no conselho pelos delegados, foi observado que há uma certa distinção que permite organizá-las em dois grupos: demandas imediatas e políticas públicas gerais. No primeiro grupo, uma boa parte dos entrevistados disse que apresentam as seguintes propostas, ou que mesmo as defende:

*“calçamento para os bairros, abertura de ruas, recapeamento de avenidas, muros de arrimo, coleta de lixo,*

*iluminação, limpeza urbana, abertura de canaletas, asfalto, sistema de esgoto” (Q. Nº - 01; 06; 08; 12; 17).*

Todas as demandas acima são bem específicas e dizem respeito às necessidades imediatas da população. É como se costuma falar na sociedade: limpar primeiro a própria casa para, depois, pensar na limpeza da rua.

No outro grupo de propostas, as preocupações são mais relacionadas às políticas públicas de caráter universal:

*“Cultura: com esporte e lazer; mais escolas públicas, mais creches, mais postos de saúde, mais casas populares; melhor qualidade de vida para a população da cidade; o fortalecimento do conselho da AP” (Q. Nº - 05; 04; 13; 20; 15).*

Conforme foi observado nas reuniões do conselho, as propostas de políticas públicas mais gerais são apresentadas por aqueles delegados que têm uma inserção social maior na comunidade, que militam há mais tempo nas organizações populares. Geralmente, estas lideranças circulam em espaços de discussão e articulação dos movimentos populares que debatem o tema das políticas públicas, do controle social, da participação e construção da cidadania; participam de seminários, fóruns e cursos, os quais lhes dão uma base teórica de formação. Nesses espaços eles adquirem uma visão mais abrangente da participação e trazem para o conselho. Nas discussões, geralmente, são eles que estimulam o debate político sobre a importância do Conselho, da participação, da administração enfrentar questões da gestão, como as propostas do Plano Diretor (lei que ordena o planejamento da cidade), a segurança pública, o transporte, etc. Essa parcela de delegados, que é pequena – em torno de 15 a 20 –, consegue qualificar os debates cobrando os compromissos ainda não cumpridos. Como, por exemplo:

*“as reivindicações dos delegados que foram coletadas nas regiões e, na maioria das vezes, não são atendidas pela administração; ter mais acesso às informações das secretarias; melhor funcionamento das comissões regionais; implantação do passe livre para os delegados; conclusão das obras inacabadas” (Reunião do Conselho, 18/01/2003).*

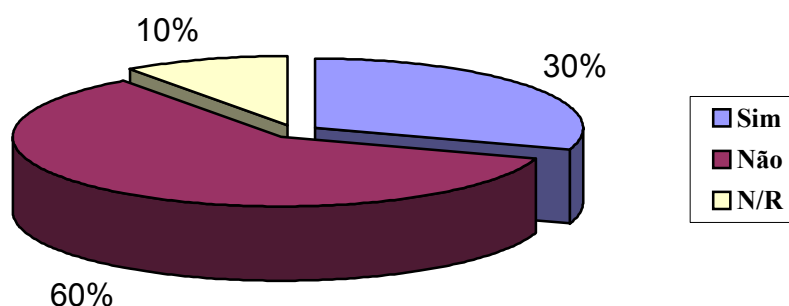
Com relação à presença dos conselheiros entrevistados nas reuniões do conselho, tomamos como parâmetro o espaço de tempo de um ano, para saber de quantas reuniões eles deixaram de participar, nesse período. Considerando que o conselho se reúne, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, verificou-se que há uma grande assiduidade às

reuniões. Eles declararam que, durante esse período de um ano, faltaram a algumas reuniões, percentualmente assim representado: 30% faltaram a uma reunião; 55% deixaram de ir a duas reuniões; apenas 10% declararam que se ausentaram entre três e cinco encontros do conselho e apenas um conselheiro não faltou a nenhuma das reuniões. Somando os que faltaram somente a uma com os que deixaram de ir a duas reuniões, chegou-se a um total de 17 conselheiros, representando 85% dos entrevistados, que só faltaram até três reuniões, corresponde a 25% das reuniões ordinárias realizadas em um ano.

A pesquisa também examinou a participação dos entrevistados nos conselhos setoriais de políticas públicas. O resultado está demonstrado no gráfico N° 03 abaixo.

Conforme o gráfico a seguir apresenta, 60% dos entrevistados participam somente do Conselho da Administração Participativa, enquanto que 30% declararam participar de outros conselhos: 2 pessoas no conselho de saúde; 2 no conselho de educação; 1 no conselho da criança e do adolescente e 1 delegado também no conselho de segurança. Apesar do trânsito dos entrevistados por essas instâncias temáticas, não existe uma articulação do CDAP e os demais conselhos do município.

**Gráfico N° 03 - Participação de conselheiros em outros conselhos**

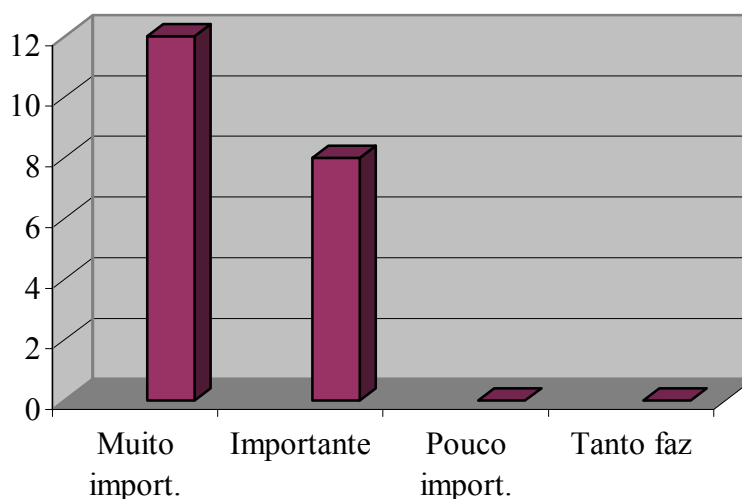


A pesquisa procurou analisar o CDAP, na visão dos delegados, sobre a importância que estes dão ao conselho no que diz respeito à sua atuação. Na visão de alguns entrevistados, o conselho é importante. Importância, no que diz respeito à validade, essencialidade, que justifica sua existência. Para a maioria dos entrevistados, o Conselho é muito importante. Nenhum dos entrevistados afirmou que esse instrumento era pouco importante. Pelos dados do gráfico, a seguir, os delegados conferem o valor ao conselho, demonstrado pela sua presença nas reuniões.

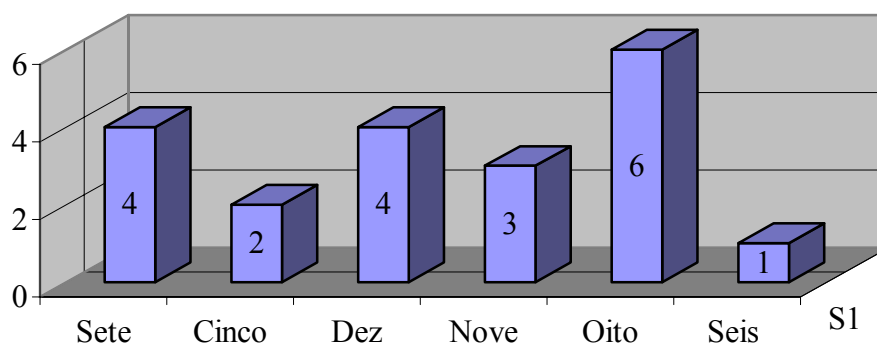
O conselho é o espaço de debate sobre as políticas locais, o andamento da gestão, a democratização do município, mas também é espaço de reclamação e de diálogo. Nas reuniões, os conselheiros demonstram interesse pelo conselho e alguns atuam de forma marcante nos debates. Entre as propostas que alguns defendem está a que almeja maior afirmação do conselho como um espaço de diálogo com os gestores.

*“Defendo o fortalecimento do conselho, através da capacitação para os conselheiros, para maior integração, aprendizagem e para contribuir com o controle social e fortalecer a participação popular na gestão” (Q. N° - 17).*

**Gráfico N° 04 - Importância do CDAP**



A pesquisa também possibilitou uma auto-avaliação dos entrevistados, no aspecto da participação e atuação nas reuniões do conselho. Foram solicitados a atribuir a si mesmos nota numa escala de 0 a 10, conforme sua participação. A menor nota que dois conselheiros auto-atribuíram a si foi 5 e, a maior 10, que foi auto-atribuída por 4 conselheiros. As maiores notas, entre 7 a 10, foram autoconcedidas por 85% dos conselheiros, concluindo que a maioria se auto-avalia positivamente. A avaliação que os entrevistados fizeram de sua participação e atuação no conselho, de certa forma, representa a realidade em termos da participação e atuação que, como um todo, ainda precisa avançar, mas também reflete seu empenho na construção desse instrumento.

**Gráfico N° 05 - Auto-avaliação**

Ainda com relação à atuação do conselho, em 1999, ele se concentrou, juntamente com a Secretaria de Planejamento e Secretaria de Governo, na construção do PO - Plano de Obras; em 2000, novo PO para execução bienal e em 2002, o PO também foi formulado para o biênio 2003/2004. O Plano de Obras consiste em um processo de definição de obras prioritárias, através da indicação dos delegados e a construção de um planejamento com alocação de recursos para execução das obras. A partir do último plano, a indicação foi feita também pela população e a decisão através do voto direto nas obras indicadas entre delegados e a população, semelhante à dinâmica de discussão das demandas para a parcela dos investimentos do orçamento participativo.

No processo de construção do último PO foram previamente criados seis critérios de avaliação técnica definidores do grau de prioridade de cada obra proposta pelos delegados e pela população. Os critérios dão uma ordem de hierarquização às demandas. Por exemplo, a demanda que não atingisse pelo menos três critérios era excluída do PO. Os critérios estão apresentados na tabela abaixo:

**Tabela N° 02 – Critérios definidores de prioridades para o PO**

<b>Critérios para análise das obras</b>	
<b>REF.</b>	<b>Definição</b>
<b>A</b>	Quando da pavimentação de rua para transportes coletivos.
<b>B</b>	Rua de acesso a edificações públicas, como: escolas, creches, unidades de saúde da família, área de lazer, templos religiosos.
<b>C</b>	Rua principal que faz ligação entre bairros ou via principal interna.
<b>D</b>	Aonde vier atender ao maior número de habitantes.
<b>E</b>	Ruas de acesso às vias de transportes coletivos.
<b>F</b>	Ruas que passaram pelo processo de votação do PO/2000.

Fonte: Plano de obras de 2002.

Os critérios acima seguem um princípio importante da gestão de Camaragibe, no que diz respeito ao atendimento à população com os serviços públicos. Seja qual for, eles orientam os investimentos públicos nas obras e serviços de uso coletivo que beneficiem o maior número de pessoas, tanto na área de saúde, de transporte, como de saneamento ou de educação. Dessa forma, o recurso da área de investimento é mais bem aproveitado. Além disso, ainda resgatam as prioridades anteriormente definidas e não realizadas. Outro aspecto positivo, os recursos públicos de investimento, geralmente insuficientes para o volume das demandas, em Camaragibe são aplicados àquelas ações que beneficiam direta e indiretamente mais gente: em vez de fazer uma pequena rua de um bairro, porque os moradores solicitaram, os critérios obrigam a aplicação em ações de uso da comunidade. No entanto, estes critérios têm seu lado excludente aos serviços públicos, definidos pela AP, dos moradores de áreas pequenas e muito pobres, cujas localidades não se coadunam com os critérios para receber benefício e investimento. Um outro aspecto negativo desses critérios é que eles estão direcionados para as pequenas e médias obras, em volume de investimento e de realização, como saneamento ou asfaltamento de uma rua, escadaria de um trecho de morro, pavimentação e drenagem de parte do bairro. Por exemplo, a Região 3, que se compõe de quatro microrregiões, recebeu de investimento, pelo Plano de Obras, uma média de 445 mil reais, distribuídos em doze obras para toda a região ao custo, aproximado, de 148 mil reais cada. Isto quer dizer que os investimentos são mesmo retalhados em pequenas ações, adiando as obras estruturais por conta do pouco recurso para investimento<sup>64</sup>. Por isso, o conselho se dedica mais à discussão das pequenas ações da gestão (SECOB, PO 2002. Região 3).

O processo de escolha das ruas para compor o PO 2003/2004, pela primeira vez, incluiu-se a participação direta da população através do voto. Foi estabelecido um calendário de votação nas microrregiões, entre agosto e setembro de 2002, para a eleição das obras a serem executadas nos dois anos seguintes. Para votar em alguma rua, o eleitor tinha que cumprir os critérios da tabela acima apresentada e morar na região. Além de votar, a população também pôde apresentar ruas a serem votadas, competência que, até então, era privilégio dos delegados. Do total de 94 ruas eleitas para compor o PO, 39 foram apresentadas pela própria população na hora da votação e 55 pela indicação dos delegados (PO, 2002/2004 / SEPLAMA).

O resultado do processo da eleição para as obras do PO está na tabela a seguir, discriminado por regiões, microrregiões, números de ruas e número de votantes.

---

<sup>64</sup> Conforme informação da Secretaria de Finanças de Camaragibe, a prefeitura teve recursos da ordem de 7 milhões de Reais para os investimentos no município, no ano de 2002. Segundo o secretário esses recursos são poucos considerando o tamanho do município e as necessidades sociais da população.



**Tabela N° 03 – Resultado da eleição de prioridades do CDAP**

Regiões e Microrregiões	N° de Ruas	N° de Votos	Indicação	
			Pop.	Del.
<b>Região – 1</b>				
Micro – 1A	06	206	03	03
Micro – 1B	07	992	04	03
Micro – 1C	04	683	01	03
Micro – 1D	10	1.342	07	03
Micro – 1E	02	319	00	03
Micro – 1F	04	246	01	03
Micro – 1G	04	735	03	01
<b>Região – 2</b>				
Micro – 2A	06	1.194	03	03
Micro – 2B	03	920	00	03
Micro – 2C	01	214	01	00
Micro – 2D	05	428	02	03
Micro – 2E	02	110	00	02
Micro – 2F	04	566	03	00
Micro – 2G	03	310		00
<b>Região – 3</b>				
Micro – 3A	03	199	00	03
Micro – 3B	05	801	02	03
Micro – 3C	04	803	01	03
Micro – 3D	03	326	00	03
<b>Região – 4</b>				
Micro – 4A	10	891	04	06
Micro – 4B	04	457	02	02
<b>Região – 5</b>				
Micro – 5A	01	62	00	01
Micro – 5B	02	114	02	00
Micro – 5C	01	235	00	01
<b>Totais</b>	94	12.153	39	55

Fonte: Dados extraídos do PO - 2003/2004 / SEPLAMA.

A discussão de prioridades das obras nas regiões, chamadas de demandas pelos moradores, o acompanhamento a realização (que implica num processo de discussão com outras secretarias como, por exemplo, a Secretaria de Obra e de Finanças), a animação dos moradores nos bairros para as reuniões regionais e para as várias votações realizadas pela AP constituem elementos do círculo de participação dos delegados da Administração Participativa. Acrescenta-se a estas, as questões mais amplas referentes ao desenvolvimento do município, já acima citadas.

Com relação a discussão do orçamento municipal, resume-se aos momentos de socialização da alocação de verbas no PO, quando os delegados tomam conhecimento de quanto será investido em cada obra, por microrregião e na sua região. Essa discussão, na visão dos delegados, é ainda muito insuficiente para o fortalecimento da participação da população na gestão, além disso, eles ainda acham que a apresentação do orçamento se torna muito

fragmentada. O orçamento total do município não é discutido no conselho, nem mesmo a parte toda do investimento e, por isso mesmo, não se pode dizer que o processo participativo de Camaragibe é um processo de OP. Em relação a isto, 95% dos entrevistados disseram não saber quanto era o orçamento da prefeitura no ano de 2002 e, aproximadamente, 70% também não sabiam quanto era o orçamento de uma das 11 secretarias municipais, incluindo a Fundação de Cultura. Dos 30% restantes, nenhum soube especificar o valor do orçamento da secretaria a que ele se referia como conhecendo o orçamento.

Quanto à prestação de contas, a situação é um pouco melhor, 45% dos delegados declararam que nas reuniões do conselho a prefeitura presta conta da gestão e 55% disseram que ela não presta conta. Porém, buscando mais informações sobre essa questão, percebe-se que a prestação de contas feita no conselho refere-se mais a uma avaliação da gestão que é realizada a cada ano e, previamente, o CDAP também faz uma avaliação da sua atuação que é socializada pela Secretaria de Governo, no Seminário da Gestão. Esse processo de avaliação da gestão, para alguns, é a prestação de contas – o que não deixa de ser –, mas não discute detalhadamente os gastos através dos relatórios e balancetes financeiros. É uma prestação de contas superficial. Nesse sentido, os conselheiros não têm acesso sobre os balancetes e relatórios financeiros da gestão, o que dificulta sua ação de controle social do uso dos recursos. Porém, no último fórum da cidade, a prefeitura distribuiu um folheto que simplificou a leitura dos balancetes de 2002, informando os valores da receita e da despesa desse ano. Contudo, o CDAP reclama a falta de informação com relação às receitas e despesas, bem como mais capacitação para compreender melhor o funcionamento financeiro da prefeitura. Na avaliação realizada em 2001, entre outras coisas, os delegados, solicitavam mais formação e informação.

*“(...) Investimentos maiores na capacitação dos delegados, mais qualificação para os delegados (...), qualificar os funcionários e cargos comissionados para que possam entender o modelo”*  
(Relatório de avaliação, 2001).

O depoimento dos delegados indica que eles têm consciência dos limites e problemas da gestão, igualmente, também tem sugestões. Porém, parece que falta uma maior interação entre governo e conselho na superação de alguns desses limites. Os dilemas da atuação do conselho e seu funcionamento interno, processo de condução e coordenação e a relação entre os sujeitos que compõem o CADP serão aspectos abordados na próxima seção.

### **4.3 Dinâmica política organizativa do CDAP: dilemas, avanços e limites**

Esta seção analisa a dinâmica política organizativa do CDAP, alguns dilemas, avanços e limites de sua atuação. Por dinâmica política organizativa entende-se o funcionamento interno do conselho, o modo como ele é gerido e os enfrentamentos na correlação de forças existente entre o governo e a sociedade civil representada no conselho.

As reuniões ordinárias são mensais e periódicas nas regiões. Há um certo cuidado com a sua preparação, tarefa assumida pela pelas secretarias municipais que participam do conselho. A preparação consiste em organizar a pauta de discussão, fazer convite e encaminhar aos conselheiros, com uma lista de assinatura, comprovando o recebimento do material. No convite, conforme foi analisado, está sempre indicado o local, horário e data das reuniões, mas segundo alguns entrevistados, nem sempre ele chega no prazo certo de, no mínimo, cinco dias de antecedência do evento. Isto resulta num certo despreparo dos conselheiros em algumas reuniões. Para a maioria dos entrevistados, as pautas são feitas pelo governo, mas com as sugestões dos conselheiros. Ao final da reunião há um espaço de tempo para a indicação de pontos de discussão para a próxima e, geralmente, antes de começar a reunião é solicitado aos participantes que apresentem algum ponto que achem necessário debatê-lo naquele dia e se for aprovado é incluído na pauta.

O público participante das reuniões do conselho é composto pelos 64 conselheiros, dois secretários de governo, sendo o secretário de Planejamento e a secretária de Governo, mais alguns três funcionários que dão apoio logístico. Os secretários representam o governo e respondem a maioria das questões que o conselho apresenta em torno da gestão, mas não votam. Com relação à frequência, foi observada durante as reuniões realizadas no período de janeiro a abril de 2003, nesse período, variou entre 40 a 55 delegados. Além disso, em algumas vezes os participantes saem antes do encerramento provocando um certo esvaziamento na plenária.

Nos debates com o governo, há um pequeno grupo de conselheiros, os que têm mais tempo no conselho, que vêm da gestão anterior (conforme o regimento interno, eles podem se reeleger), vivenciam a dinâmica de outros espaços como os movimentos sociais, que puxam a discussão política acerca da gestão. Ou seja, eles questionam mais, apresentam mais propostas, solicitam mais informações e enfrentam o embate de idéias com os secretários. No entanto, os secretários levam vantagem no debate, pois apesar de ser somente dois que quase sempre estão presentes às reuniões, eles detêm mais informações, estão cotidianamente nos espaços de decisão do governo, são mais acostumados aos embates políticos do poder e, sobretudo, no conselho, enfim são o governo, enquanto os conselheiros são a sociedade civil. Estar na condição de governo no espaço do conselho proporciona uma diferença muito grande, que apesar de apenas

dois representantes, a diferença de condições políticas objetivas – ser governo – os favorece a conduzir os debates, e com mais vigor, quando se trata de questões de seu interesse. Por exemplo, quando o assunto é mais do interesse do governo, as posições são defendidas com mais ênfase e afinco do que as que dizem respeito diretamente aos interesses dos delegados como. A discussão de política de capacitação para os delegados é um exemplo. O governo não tem uma intervenção tão forte nas divergências político-metodológicas entre os conselheiros, os problemas de organização e participação nas regiões e as cobranças feitas pelos delegados ao governo. Em muitos casos, os delegados poderiam discutir e votar determinados encaminhamentos para o governo dar solução, mas eles conhecem pouco do regimento interno que lhes dá esse poder e ficam mais na discussão entre eles e deles com o governo.

Também na forma de organizar as reuniões o governo leva vantagem. Um exemplo, que tem mais um valor simbólico, mas é importante: a organização dos assentos da sala de reuniões do conselho, chamada auditório da prefeitura, é feita de forma que transmite a idéia de que o poder do governo é maior do que o da sociedade civil. Os assentos estão organizados em fileiras, à frente de um pequeno palco onde se instala a coordenação (geralmente chamada de mesa) das reuniões. A disposição arquitetônica da sala representa a superioridade do governo em relação à sociedade. As reuniões são conduzidas num estilo de assembléia na lógica presidencialista, onde a mesa parece ter o maior poder, enquanto o poder máximo é da plenária. Pelo tempo de funcionamento do conselho na perspectiva do “deslocamento do poder”, se devia para organizar as reuniões de forma diferente, em círculo, onde todos pudessem se ver de frente e “espacialmente” tivessem a mesma posição, firmando a idéia de busca de maior igualdade entre o governo e a sociedade civil ali presente, uma idéia diferente em relação à que é exercida no conselho. É claro que isto também é simbólico, mas com sua função de expressar o poder, distingui-lo. Não se quer aqui defender o igualitarismo, mas em um espaço onde se propõe o deslocamento do poder para a sociedade é plausível que as partes se posicionem com mais igualdade.

Uma outra questão importante, que apenas de passagem foi citada na seção anterior, e de certa forma, se relaciona com o exposto acima, é o caráter de unilateralidade da composição do conselho, ou seja, formalmente, ele não tem paridade, é constituído por um único segmento, qual seja, parte da sociedade civil (cidadãos de movimentos sociais e cidadãos que não participam de organização). Sua composição não inclui outros segmentos como o movimento sindical, empresários e até representantes dos conselhos setoriais de políticas públicas. A ausência desses segmentos possivelmente contribua para que a discussão no conselho esteja mais direcionada para as demandas imediatas das comunidades do que para as políticas gerais do município. É função dos conselheiros levar ao conselho as solicitações e demandas das regiões. Se outros

segmentos participassem do conselho, provavelmente haveria uma maior polarização de idéias e de questões relativas ao desenvolvimento do município como um todo, visto que cada segmento tenderia a discutir questões que interessassem sua área, o que deve ser de interesse do município discutir todas as áreas do desenvolvimento. Porém, a ausência desses segmentos não é proposital, como tampouco é deliberada pelo governo. Na verdade, o que ocorre é que eles não se organizam para participar dos momentos de escolha dos delegados, mas, por outro lado, também não há nenhum tipo de incentivo da gestão a sua participação. Nesse sentido, talvez fosse interessante pensar, na revisão do regimento interno, em formas de contemplar os comerciantes do município, os empresários e outros setores geralmente mais discriminados na sociedade como mulheres, negros, portadores de necessidades especiais, etc.

Sobre a participação de outros membros e setores do governo nas reuniões, os entrevistados afirmam que eles podem convidar para as reuniões qualquer membro do governo, para dar explicações ou para apresentar proposta de trabalho de qualquer secretaria ou mesmo departamento. Para alguns conselheiros, é desnecessária a participação permanente dos secretários, já que eles podem vir a qualquer reunião quando convidados, conforme os relatos abaixo.

*“Quando tem necessidade, se solicita a qualquer secretário ou outro funcionário para participar da reunião do conselho” (Q. Nº - 03).*

Outro entrevistado, nesse mesmo sentido, complementa a fala acima expressando a resposta da maioria sobre este assunto:

*“Além das secretarias de Governo e Planejamento, qualquer outra secretaria ou órgão, quando convidado, participa da reunião” (Q. Nº - 01).*

A dinâmica de coordenação das reuniões em certos aspectos funciona de forma compartilhada entre os secretários acima citados e cinco representantes dos delegados, sendo um de cada região componente da coordenação do Conselho. A participação dos conselheiros na mesa, na maioria das vezes, resume-se à tarefa de repassar informes sobre o andamento das atividades nas regiões, apresentar demandas das comunidades e socializar informações de atividades de que eles participaram. Ainda não há uma divisão da responsabilidade entre os conselheiros da coordenação e os secretários, por exemplo, na condução política das reuniões mensais. Porém, os delegados assumem esse procedimento nas regiões e microrregiões. Como a prática de coordenação de qualquer evento envolve aspectos pedagógicos e políticos e é a oportunidade de se exercer a democracia, dividir mais as responsabilidades de condução das

reuniões do conselho, entre os membros da mesa, seria uma forma de oportunizar-lhes o aprendizado político de mediação de processos organizativos. Paulo Freire e Stuart Mill já diziam que se aprende pela prática e não somente pela teoria.

A tomada de decisão no Conselho, conforme os entrevistados, em quase unanimidade, afirmaram que é dos conselheiros, através de votação ou pelo consenso (construído quando o ponto a ser decidido não é tão complexo). Pelo regimento interno, a deliberação compete à plenária, constituída por todos os delegados que estão em dia com o regimento. Depois de deliberadas, as decisões são encaminhadas aos órgãos de competência da prefeitura para serem executadas.

Foi analisado se e como os conselheiros socializam os conteúdos, deliberações, recomendações e propostas, etc. do Conselho para a população das regiões. Todos os 20 entrevistados responderam afirmativamente que repassam as discussões do conselho às regiões. Quanto às formas de socialização, constatamos a existência de três grupos de diferentes comunicações: primeiro, as comunicações feitas por escrito, através de cartas e de folhetos distribuídos no bairro.

*“Cartas informativas distribuídas a população do bairro através das caixas de correio” (Q. Nº - 06). “Através do jornalzinho ‘Ponto-a-Ponto’, nas reuniões da comunidade e nas visitas as casas dos moradores” (Q. Nº - 04).*

Segundo, através de meios de comunicação “alternativos” existentes na região, como a rádio comunitária, que tem um poder de alcance maior do que as formas tradicionais: reuniões, visitas às casas de famílias e conversas informais.

*“Através da rádio comunitária, mas também nas reuniões com os delegados da região e contatos pessoais” (Q. Nº - 13).*

Terceiro, a socialização através de reuniões nos bairros, regiões, nas microrregiões e nas entidades populares. A maioria dos entrevistados disse que usa como meio para repasse das informações as formas aqui indicadas nesse terceiro grupo:

*“Reuniões com os delegados nas comunidades, reuniões de associações de moradores, reuniões com moradores, reuniões com morador do bairro e conversando com a população informando dos serviços da prefeitura” (Q. Nº - 15; 19; 05; 02).*

A socialização dos trabalhos do CDAP, nas regiões e microrregiões, aparece como um ponto forte no trabalho dos conselheiros, o que contribui no sentido de informar a sociedade sobre as atividades da prefeitura, mais especificamente da AP. Nesse sentido, os delegados aparecem como fortes disseminadores das idéias da administração participativa e da gestão como um todo, pois, apesar dos limites, eles talvez sejam quem mais tem informação da administração como um todo, no seu conjunto, ressaltando as limitações.

A integração do conselho dos delegados com os conselheiros setoriais de políticas públicas e os outros espaços de participação, como o Fórum da Cidade e as Conferências Municipais, ainda parece muito incipiente e episódica. Entre os entrevistados, 80% acha a articulação entre os conselheiros, através de discussões, socialização das recomendações e propostas, muito importante e necessária. Porém, reconhecem que esse diálogo ainda não existe. A única interseção se dá através de 30% dos conselheiros da AP, que participam dos outros conselhos e é apenas presente nas reuniões, não é efetiva na atuação dos conselhos. Na avaliação realizada em 2001, cerca de 44 conselheiros, de um total de 63, afirmaram que o Conselho não buscou integração com os outros conselhos da cidade, nem mesmo através das comissões regionais. Um espaço onde ocorre algum tipo de intercâmbio é o Fórum da Cidade, porém muito assistemático, em função da preparação, de direcionar o debate para as políticas gerais da cidade e de ser realizado apenas em um dia por ano. Nele participam, além dos membros de todos os conselhos, qualquer cidadão, ou seja, é aberto à cidade. Com a Câmara de Vereadores, o Conselho também não tem relações formais nem informais. Os contatos se dão de forma pessoal, onde um conselheiro conhece um vereador e com ele troca informações. Porém, na avaliação acima citada, aproximadamente 65% dos delegados avaliaram que os vereadores deveriam participar dos debates da AP e, mais especificamente, do conselho. Isso indica que existe uma vontade nos delegados de aproximar as discussões do poder legislativo aos debates ocorridos no conselho. Essa falta de articulação do conselho da AP com os outros conselhos, setores da sociedade é uma grande lacuna para quem se propõe a discutir a gestão como um todo.

Já foi falado que o CDAP é um organismo informal, do ponto de vista de sua existência legal, ou seja, ele não existe em nenhuma lei, portaria ou decreto municipal, mas apenas como um espaço coletivo de discussão do governo com a sociedade de forma não-legalizada. Sobre esse aspecto da não-legalização do Conselho, o Secretário de Planejamento apresentou a seguinte observação:

*“A idéia de não legalizar o conselho foi proposital, porque a gente estava construindo um processo. Legalizá-lo seria de certa forma engessá-lo. A lógica era não engessar o modelo, dar um espaço para ele se formatar e aí dar uma*

*forma legal a ele. O mais importante do que ele ser legalizado é acontecer de fato. O conselho ainda não está 'maduro' para ser formatado e ser o modelo da AP. Pode-se pensar em legalizar, mas precisamos de muita cautela para não engessar” (Eduardo Moura, Secretário de Planejamento - SEPLAMA).*

No entanto, para quase todos os entrevistados o conselho deveria ser legalizado, ou seja, ter uma lei municipal que normatizasse o seu funcionamento, a relação com o governo, com os outros conselhos e com a sociedade. Por outro lado, sua legalização pode restringir o raio de ação junto à gestão. O governo vê a legalização como limitadora, no sentido de ele não poder exercer atividades que não estejam previstas na normatização. Porém, essa resistência parece estar relacionada ao processo de formatação do modelo da AP em construção, legaliza-lo é como se estivesse legalizando o modelo da AP e aí seria mais difícil dar ao modelo este caráter experimental, conforme a fala do membro do governo acima apresentada. Para os delegados, a legalização traz vantagens como a possibilidade de o Conselho ter mais força, mais legitimidade e dar mais segurança à ação deles nas regiões. Percebe-se com isso que os delegados não vêem a AP como um modelo em construção, de caráter experimental. Para eles o mais importante é que a administração cumpra os seus compromissos de cuidar da cidade para melhorar a qualidade de vida da população; que o Conselho contribua nessa perspectiva e eles participem da democratização da gestão. Para eles, é neste sentido que o Conselho deveria ser legalizado, para não correr o risco de ser desmobilizado em um eventual governo que não compactue com a sua existência. É essa a lógica geral dos entrevistados com relação à legalização do Conselho. Para uns:

*“Os conselheiros teriam mais respaldo frente a prefeitura e a comunidade se tivessem uma lei municipal. (...) Aumentaria a legitimidade dos conselheiros com o conselho legalizado. (...) Os conselheiros seriam mais legítimos, mais fortes e fariam parte da administração de forma legal. Traria mais segurança para os conselheiros na parte da representação e o conselheiro sentiria-se mais importante. (...) Os delegados teriam mais força. (...) Legalizar o conselho para criar uma relação legal dos delegados frente a prefeitura” (Q. Nº - 01; 03; 04; 05; 06).*

As justificativas desse grupo de conselheiros relacionadas à legalização do Conselho estão voltadas a sua atuação. Ou seja, eles demonstram sentir-se mais fortes e seguros no desenvolvimento de suas atividades se o conselho fosse legalizado. Outro aspecto que eles expressam é a questão da legitimidade, no sentido de ser legal, da ação desenvolvida pelos conselheiros estar embasada na lei, com fundamento jurídico. O sentimento de alguns é de que a



falta de um maior apoio da prefeitura ao funcionamento do conselho deve se ao fato dele não ser legal, não ter uma lei que determine a responsabilidade da prefeitura para com os delegados. Nesse sentido, faziam a relação com os conselhos setoriais que, segundo eles, recebem mais atenção do governo na parte de infra-estrutura. Para os conselhos de Assistência Social, de Saúde e Criança e do Adolescente, a administração disponibilizou funcionários que exercem o papel de secretaria executiva de alguns desses conselhos e eles funcionam de forma mais estruturada com um mínimo de infra-estrutura, como telefone, sede, computador.

Um outro grupo de delegados alega o seguinte, em relação à legalização do Conselho:

*“O conselho seria mais forte, o conselho não poderia ser dissolvido pelos outros prefeitos, se ele fosse legalizado. (...) Porque com a mudança de governo ele permaneceria atuante. Atualmente, se mudar o prefeito o conselho pode acabar, não tem nenhuma lei que diga nada sobre o conselho. (...) Porque outros prefeitos de outros partidos podem não querer dar continuidade ao processo de participação e acabar com o conselho e quem perde é a população. (...) Daria mais sustentação jurídica ao conselho se ele fosse legal. (...) Organizaria melhor o conselho e ele ficaria mais forte. (...) Porque os gestores que não tiverem interesse, podem acabar com o conselho e, ele legalizado, daria mais trabalho para ser fechado” (Q. N° - 05; 09; 13; 15; 19; 20).*

Nesse grupo, as justificativas apresentadas em defesa da legalização do CDAP, ao contrário das anteriores, estão relacionadas ao fortalecimento do próprio conselho, ou seja, deste espaço como organismo do processo de participação. Além disso, alguns delegados vêem a possibilidade real de a participação ser interrompida por futuros governos que não tenham interesse nesse modelo de gestão e a legalização daria mais respaldo à sociedade a uma eventual resistência. Essa visão está associada à idéia de que tudo que é legal, juridicamente instituído, é mais forte e duradouro, ou ainda, resistente a possíveis golpes.

No entanto, essa visão legalista da participação é criticada por alguns poucos pela perspectiva de engessar os processos que, na maioria das vezes, nascem espontâneos da própria mobilização da sociedade. Legalizá-los significaria amordaçar a participação que por natureza é da criatividade. Para outros, a legalização de espaços de participação significa ir-se institucionalizando as conquistas da sociedade de forma a dar-lhe mais segurança na atuação. No caso do conselho da AP, é verdade que, se ele estiver legalizado, isto possivelmente dará mais trabalho ao governo que queira extingui-lo.

Outro aspecto, relacionado a essa questão, inclusive já mencionado anteriormente, é que pelo Estatuto das Cidades, a participação da população nos processos de planejamento e gestão

da cidade está legalmente garantida. Além disso, no caso específico de Camaragibe, a Lei Orgânica municipal tem um conjunto de artigos, também referidos acima, que assegura a participação da população na gestão. Ou seja, a legalidade da participação, de modo geral, já existe, no entanto, sua operacionalização, no exemplo em estudo, é resultado de acordo entre o gestor e a sociedade civil. Por isso, os argumentos dos conselheiros, são de certa forma plausíveis, mas, também, não se pode perder de vista que há a possibilidade do engessamento de sua ação.

Ainda no campo dos dilemas, um outro muito aludido pelos entrevistados como sendo de difícil resolução é na mudança da estrutura da máquina administrativa. Por estrutura administrativa entende-se o modo como a administração pública está concebida e funciona para as instituições e em função das leis e da relação entre o Estado e a sociedade. A máquina administrativa, na esfera municipal, se constitui pelo conjunto de órgãos como secretarias, diretorias, fundações, autarquias, departamentos, setores, etc. Na administração pública, quase nunca este conjunto de órgãos funciona de forma articulada, integrada, estrategicamente. No geral, existe uma grande fragmentação no trabalho desses órgãos, um certo isolamento e uma postura verticalizada, isto é, seguem princípios administrativos rígidos de cima para baixo. Nesse sentido, a máquina estatal, no geral, é analisada como rígida, pesada e burocratizada (Nogueira 1998). Esta realidade do aparelho estatal administrativo torna-se limitadora para quem quer desenvolver um processo participativo na gestão pública. Para romper com esses limites, o gestor precisa ter coragem, criatividade e envolver a população.

No caso de Camaragibe, na primeira gestão de Paulo Santana, o governo foi reorganizado internamente com a finalidade de inserir novas rotinas e dinâmicas no funcionamento da máquina administrativa, para favorecer também o processo de participação da população na gestão. Todas as secretarias e fundação foram organizadas em três grupos de trabalho: grupo de articulação e comunicação, grupo de atividades-meios e o grupo de atividades-fins<sup>65</sup>. Tal estrutura organizativa da administração teve o objetivo de criar uma dinâmica de entrosamento e funcionalidade nas secretarias e destas com a coordenação do governo, exercida pelo grupo de comunicação e articulação. Cada grupo tem um funcionamento mais ou menos regular, com reuniões internas às vezes quinzenais, mensais e até trimestrais, para orientar os encaminhamentos políticos e o gerenciamento administrativo. Para a Secretária de Governo, essa dinâmica tem instabilidade, pois funciona bem em alguns períodos e em outros precisa de animação. Também foi adotada a realização de seminários anuais e às vezes semestrais de

---

<sup>65</sup> Grupo de articulação e comunicação inclui as secretarias de Governo, de Planejamento e de Comunicação. O grupo de atividades-meios é formado pelas secretarias de Finanças, Administração e Procuradoria Geral do município; o grupo de atividades-fins, as secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, Obras e Fundação de Cultura (PO, 2000).

avaliação e planejamento e tais eventos, segundo este membro do governo, fortalecem a reorganização da máquina, pois as discussões de avaliação e formulação de estratégias são primeiramente debatidas nos grupos de secretarias, depois nas próprias secretarias (às vezes o contrário) e, finalmente, apresentadas ao governo como um todo para compor os planos e programas. Apesar disso, ainda há muitas dificuldades e problemas, conforme declara a coordenadora.

Para ela, esse processo de descentralização compreende dois movimentos: um interno (dentro do governo) e outro externo (fora do governo), na sociedade. Na sua visão, a sociedade é mais compreensível com o processo do próprio governo.

*“Foi mais fácil essa credibilidade e reconhecimento (referindo-se a Administração Participativa) no movimento externo do que no movimento interno, até porque a tradição da máquina pública brasileira é de ser autoritária, centralizadora, emperrada, então renovamos a máquina ainda muito pouco, mas eu vejo um avanço interno. Há uma mudança de concepção e há uma certa aceitação. Essa mudança deve-se também, ao movimento externo dos movimentos populares que brigam, reivindicam e isso é importante, a briga pela conquista de espaço. Então, nosso grande salto é esse movimento externo que obrigou esse movimento interno, esse processo dialético”* (Teresinha Carlos, Secretária de Governo da PMCG).

Para este membro do governo, além desses limites relacionados à mudança de concepção e de mentalidade do gestor que está no comando central do governo, que parece que ainda não se apropriou totalmente da dimensão da Administração Participativa, existem outros. Na sua opinião, apesar das reuniões realizadas, há um emperramento na socialização das informações, o processo de comunicação interna esbarra em algum lugar da máquina, é como se houvesse alguns bloqueios.

*“Uma coisa é passar essa voz (informação) para secretários e diretores e outra coisa é garantir que ela chegue até a ponta (nos funcionários que executam). Para chegar na ponta se tem dificuldade, é como se as pessoas não conhecessem ou não dominassem o processo que existe há mais de seis anos, é como se a concepção do modelo não estivesse internalizada suficientemente”* (Teresina Carlos, secretária de Governo da PMCG).

Em Camaragibe, também há limites internos no governo, que dificultam a participação do cidadão na administração do Estado. Estão presentes desde o nível central de governo e nessa

instância a superação dos limites depende da vontade política (do querer do governo), passando pelos responsáveis em elaborar as políticas até os que somente executam os serviços públicos, ou seja, põem em prática os programas e projetos. O principal desses limites, sem dúvida, é a mudança de mentalidade dos funcionários e gestores públicos de todos os escalões de governo que na maioria têm uma cultura comodista em relação à mudança da máquina pública, até porque, às vezes, mexer na máquina pública significa mexer em privilégios. Para mudá-la é necessário promover mudanças de mentalidade das pessoas que a fazem funcionar; no seu modo de pensar, ver e agir no Estado; é necessário construir uma outra visão para a finalidade da gestão pública, que deveria ser a melhoria da qualidade de vida das pessoas incluindo, obviamente, a dos próprios funcionários públicos; o desenvolvimento socioeconômico voltado para este fim, enfim; a construção da nação. Para isto, é preciso investir em processos de qualificação nas três instâncias de governo. A máquina pública só muda com a mudança dos gestores e estes mudam à medida que adquirem uma nova concepção de Estado, construída por relações horizontais, com a participação dos que estão com a atribuição de fazer o Estado funcionar e com a participação dos que precisam do bom funcionamento dos serviços estatais. Nesse sentido, as regras e normas da administração pública devem existir em função disso. E bom funcionamento é aquele que não emperra os processos.

De volta aos limites relativos ao funcionamento do Conselho, na visão dos entrevistados, foram apresentadas as seguintes preocupações:

*“Falta mais entendimento entre os delegados, há muita briga, o que demonstra um individualismo. (...). Falta comunicação entre o governo e o conselho e informação entre os técnicos e os delegados. (...). Existe desentendimento entre os delegados” (Q. Nº - 07; 08; 20).*

Estas falas revelam que existe no conselho, além dos problemas acima citados, um certo conflito entre os próprios delegados. E não é só de natureza política e de busca pelo poder, mas diz respeito aos procedimentos nas reuniões e sobre o não-atendimento às propostas encaminhadas à gestão. Alguns desses problemas poderiam, inclusive, ser evitados se houvesse uma política de comunicação mais eficiente entre o governo, os delegados e as regiões, pois parte deles tem origem na comunicação ou sua insuficiência junto aos delegados.

O desentendimento, muitas vezes, consome boa parte do tempo das reuniões que deveria ser dedicado ao debate sobre a gestão. E, nessa parte, o governo pouco interfere, como se houvesse uma espécie de receio de se envolver na relação entre os delegados, talvez por achar que isto é algo que eles podem resolver, ou mesmo porque pode ser cômodo para o governo não

entrar nesses conflitos, mesmo que relacionados à gestão. Falta uma certa assessoria que orientasse o Conselho no sentido de distinguir questões que estão relacionadas à administração como um todo, das que têm ligação com a metodologia e funcionamento do processo da AP e do CDAP. Os desentendimentos entre os delegados podem levar ao desânimo e desinteresse de alguns pelo processo participativo.

Com relação aos avanços do Conselho, na visão dos entrevistados, foram identificados os seguintes: crescimento dos delegados, contribuição do Conselho na melhoria da qualidade de vida população e o processo de democratização da cidade. Com relação ao primeiro, os entrevistados afirmam que:

*“Os delegados que participam do conselho adquirem mais conhecimento sobre o que é administração e sobre a prefeitura. (...) Os conselheiros despertaram para mais participação, na coordenação e nas reuniões. (...) Adquiriram mais experiência como liderança. (...) Os delegados são mais críticos com a prefeitura” (Q. N° - 06; 07; 08; 11).*

Os avanços estão diretamente relacionados ao crescimento dos delegados como lideranças, referem-se aos aprendizados que eles alegam ter adquirido com a participação no conselho. Como retorno, verificou-se uma maior participação nas reuniões, um olhar mais crítico sobre a gestão, um assumir mais responsabilidades com as comissões regionais e a coordenação.

No segundo grupo de avanços, as contribuições do conselho para a melhoria da qualidade de vida da população de Camaragibe, os entrevistados indicaram fortemente a melhoria da infraestrutura urbana da cidade, concretizada em mais esgotamento, calçamento, saneamento, escolas e postos de saúde, serviços que dizem respeito à vida cotidiana dos cidadãos. Sobre isto, eles declaram que:

*“O conselho canaliza as reivindicações individuais que melhoram a qualidade de vida da população para uma forma coletiva (...). O conselho conseguiu melhor infraestrutura para os bairros da cidade” (Q. N° - 01 e 04).*

Com relação à democratização do município, os delegados foram mais explícitos afirmando que o Conselho tem contribuído para aumentar a participação da população nas decisões da gestão. Diz respeito mais ao papel dos delegados de articular a população nas regiões para participar dos momentos de discussão que a prefeitura realiza nas regiões e nos espaços de deliberação, com os conselhos e conferências municipais. Sobre esse assunto, foi afirmado o seguinte:

*“O povo participa mais das deliberações do município, há um intercâmbio entre a prefeitura e a comunidade e uma boa relação com a sociedade (...). Conscientização da população sobre administração participativa. Hoje o povo sabe que tem direito e luta para ter benefícios (...). Há participação direta da população para solicitar serviços públicos, independente dos vereadores (...). A Comunidade toma conhecimento da ação da prefeitura” (Q. N° - 03; 05; 09; 12).*

Os avanços acima revelam que os delegados entrevistados acompanham o processo de desenvolvimento do conselho e da gestão, estão atentos ao seu desenrolar e percebem as mudanças. No entanto, eles também percebem que o processo de participação tem momentos de ascensão e de refluxo. É importante observar que a participação dos cidadãos na administração de Camaragibe relaciona-se com diversos aspectos como a credibilidade da gestão com a sociedade, adquirida pela transparência com a população sobre a capacidade de gestão e investimento; o envolvimento da população nas decisões político-administrativas do município, como a eleição das prioridades; a busca pelo modelo adequado à realidade local e à administração do município; e o aproveitamento das potencialidades humanas, materiais e financeiras locais. A própria existência de um conselho de cidadãos que se reúne mensalmente – sem remuneração – para discutir problemas da administração é sem dúvida um avanço, sobretudo se pensar no modelo de administração tradicional.

Depois de analisar o processo de funcionamento do conselho, alguns dos seus dilemas, limites e avanços, passa-se a discutir as mudanças de atitude e comportamento dos conselheiros da Administração Participativa de Camaragibe e seu olhar sobre a relação da administração com a sociedade e com os movimentos sociais locais.

#### **4.4 Atitudes e comportamentos na relação dos conselheiros com a gestão e da gestão com a sociedade civil**

Esta seção analisa as atitudes e comportamentos dos delegados na relação com a gestão, e da gestão com a sociedade civil no processo de construção da Administração Participativa de Camaragibe; discute também a relação da gestão com a sociedade e com os movimentos sociais organizados, tomando como ponto de partida um comparativo das últimas gestões com a iniciada em 1993. Estabeleceram-se os seguintes parâmetros para essa reflexão: atuação dos entrevistados no conselho (envolvimento nas discussões, presença nas reuniões, apresentação ou não de propostas) e seu olhar sobre a gestão na relação com a sociedade civil.

A partir desses pressupostos, analisa-se a prática dos conselheiros nessa perspectiva, desde o momento de sua inserção no conselho até a realização da presente pesquisa. Porém, é bom adiantar que há consciência do quão difícil é este tipo de análise sobre mudanças de atitudes e comportamentos, pois em boa parte, diz respeito a aspectos subjetivos dos indivíduos, especialmente no caso de sujeitos que estão diretamente envolvidos nos processos sociais e políticos e são parte interessada no processo. Além disso, não foi possível estabelecer um marco real de comparação, por exemplo, com dados de pesquisa anterior. Por tanto, a análise se fundamenta nas falas dos entrevistados e em observações realizadas.

No que diz respeito ao caráter da atuação dos conselheiros entrevistados, ou seja, se eles têm uma participação “ativa”, entendida como aquela em que o conselheiro está presente nos debates, fazendo críticas, apresentando propostas, assumindo tarefas, se constatou com a pesquisa o seguinte: a participação dos delegados entrevistados se caracteriza por um conjunto de atitudes e comportamentos que, embora variáveis, móveis e fluidos indicam que os delegados têm uma participação ativa no conselho. Dentro desse aspecto, eles demonstraram as seguintes atitudes, apresentadas pelas frequências da tabela abaixo:

**Tabela N° 04 – Frequências de atitudes**

<b>Atitudes e comportamentos</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Chega atrasado nas reuniões	3	15
Faz críticas e denúncias	18	94
Participa das discussões	19	95
Lê os materiais com antecedência	20	100
Apresenta propostas	19	95
Articula-se com os colegas	20	100
Solicita informações	20	100
Fiscaliza as ações da gestão	19	95
Participa de atividades de formação	20	100

Isto revela que apenas três conselheiros admitiram que chegam atrasados nas reuniões, razão pela qual considera-se uma boa pontualidade. Todos os entrevistados afirmaram que lêem os materiais recebidos com antecedência. Porém, grande parte declarou que quase sempre os documentos são entregues em poucos dias antes ou mesmo na hora das reuniões. A articulação entre eles se dá mais entre os da própria região e não no conjunto. Assim o entrosamento entre conselheiros de regiões diferentes é quase inexistente, a não ser nos momentos da reunião ou em outras atividades em que todos estejam presentes. Quanto a solicitar informação e apresentar propostas, como indica a tabela, têm uma participação significativa. No entanto, as propostas, como visto anteriormente, na maioria das vezes estão voltadas para às demandas imediatas da

população, pouco se discute estratégias gerais. A participação nas atividades de formação restringe-se a momentos esporádicos de capacitação oferecida pela gestão, não se tem uma política de qualificação com metas, objetivos, conteúdos e resultados a serem alcançados dentro de um determinado período de tempo<sup>66</sup>. A fiscalização se restringe ao acompanhamento das obras, ainda não ganhou uma dimensão mais ampla focada na gestão como um todo, dentro da visão do controle social, pois como explicitado acima a maioria dos delegados não conhece o orçamento da prefeitura e as prestações de contas que são feitas no conselho são ainda muito genéricas, sem leitura dos balancetes.

As freqüências das atitudes e procedimentos dos delegados, no conselho da Administração Participativa de Camaragibe, indicam que eles têm uma forte atuação junto à gestão, sabem dos limites de qualificação que enfrentam, das dificuldades com as articulações entre eles e que precisam buscar as soluções para esses problemas, e buscar soluções para esses limites significa, também, fazer investimento financeiro, problema que os conselheiros não têm conseguido tratar adequadamente, convencer o governo a investir mais no processo da AP, especialmente na sua qualificação.

A pesquisa também procurou examinar se a participação dos delegados no conselho provocou mudança na sua relação com a gestão, durante o período que eles exercem a função de delegados da AP. Do total dos entrevistados, apenas dois disseram que a participação não ocasionou mudança na forma como eles se relacionam com a prefeitura. Porém, os outros 18 delegados, admitiram ter percebido algum tipo de mudança na sua relação com a gestão, mudança esta provocada pela sua atuação no conselho e na relação construída com a gestão de Camaragibe. As mudanças são de dois tipos: interno, ao conselheiro, no sentido do seu crescimento político como líder e, em consequência do crescimento, o segundo grupo de mudança, maior preocupação dos conselheiros com a população da região em que eles atuam.

Sobre o crescimento como liderança os conselheiros afirmam que:

*“Cresci como liderança e desempenho melhor o papel de delegado (...). Aprendi muito sobre a LDO e o Fundo de Participação Municipal (...). Cresci como liderança e como pessoa (...). Maior crescimento como liderança, sinto que as pessoas acreditam mais na gente e a gente tem maior credibilidade (...). Adquiri maior conhecimento sobre a cidade e tenho mais informação sobre a gestão (...).*

---

<sup>66</sup> Quanto a essa questão, na avaliação de 2001, os conselheiros apontavam como um dos pontos negativos da gestão, em relação ao conselho, a falta de capacitação. E sugeriram a gestão investir mais na qualificação dos delegados sobre: “o papel do delegado, orçamento público e orçamento participativo, visão de planejamento urbano, conjuntura econômica e relação governo e sociedade” (PMCG - Relatório de avaliação, 2001).



*Conheço mais a prefeitura, agora sei a onde ir (...). Cresci e tenho mais contato com o pessoal da prefeitura (...). Fiquei mais esclarecido sobre a gestão e mais conhecido na comunidade” (Q. Nº - 02; 04; 09; 11; 13; 16).*

Parte dos entrevistados indica que participando do conselho eles cresceram tanto como liderança na comunidade como pessoa também, implicando em mudança na sua postura frente à prefeitura, como por exemplo: maior empenho e domínio no processo de elaboração da LDO, o respeito dos funcionários da administração, a confiança da comunidade onde atuam e mais conhecimento da gestão. Por consequência, a maioria deles se impõe frente ao gestor na relação com o governo e exige ser reconhecido como delegado. Essa característica revela que os delegados adquiriram a capacidade de dialogar com o governo dentro de uma posição que exige reconhecimento e respeito dos gestores. Tal realidade é diferente, na relação entre um indivíduo que não conhece os seus direitos, nem as obrigações do poder público, inclusive, tem medo de aproximar-se do gestor público. Geralmente, nessa situação, o indivíduo se apresenta de forma acanhada, retraída e satisfaz-se com a primeira resposta do interlocutor. Não é isso que ocorre com os delegados da AP de Camaragibe. Eles têm uma presença marcante na relação com o governo, reclamam quando não são bem atendidos pelos secretários, exigem audiência com o prefeito, convocam os secretários para irem as comunidades, reclamam do pouco apoio da prefeitura na infra-estrutura das reuniões regionais.

Como já foi dito acima, o segundo grupo de mudança é, de certa forma, consequência do despertar da consciência e do assumir do papel de delegado no conselho, ou seja, são mudanças que não poderiam deixar de acontecer em se constatando o crescimento de uma liderança em uma comunidade. Nesse sentido, eles afirmam o seguinte:

*“Estou cobrando mais da prefeitura, tenho mais compromisso com a comunidade, tenho mais informação e sou mais ouvido (...). Tenho maior preocupação com a comunidade e com a organização dos delegados da região e incentivo às pessoas para a cidadania (...). Acumulo mais responsabilidades” (Q. Nº - 06; 08; 10).*

As mudanças aludidas pelos delegados, no seu cotidiano com a gestão, indicam um comportamento político ativo. Como anteriormente se relatou, às mudanças em termos do crescimento como liderança, a partir de sua participação na AP, soma-se o poder de os delegados influenciar no processo participativo.

Para se estabelecer um comparativo, nesse processo de mudança de comportamento, examinamos se na visão dos entrevistados existiu espaço para a participação nas gestões

anteriores ao ano de 1993, data que inicia o governo do campo democrático e popular em Camaragibe. Os dados indicam que 85% dos entrevistados não participavam de nenhuma atividade na administração pública do município de caráter participativo, enquanto que, 15% participaram de atividades que disseram ser participativa, porém, sem especificar quais. As argumentações, tanto dos que participavam quanto dos que não tinham participação, são ilustrativas desse caso, como a fala do conselheiro (Q. N° - 09): *“não tinha conhecimento e nem existia a administração participativa”* na cidade. Outros ainda atribuíram a falta de participação ao isolamento da administração: *“a prefeitura era muita fechada. O poder era centralizado. Agora a prefeitura convida a comunidade para participar”* da gestão (Q. N° - 05). A primeira parte desta fala revela um pouco o quanto o poder público tradicional está distante do cidadão e não dá chances à participação. Além disso, há entre os entrevistados aqueles que alegaram não ter tempo para participar, ainda que houvesse espaço. E poucos, apenas dois, disseram que não tinham interesse pela participação, *“não participava, antes porque não tinha interesse e também não havia o sistema de administração participativa”* (Q. N° - 10). O interesse pela participação pode nascer da existência dos espaços e o espaço pode surgir do interesse do cidadão, ou seja, interesse e espaço de participação são causa e efeito. Outros entrevistados disseram que a participação na gestão, antes da AP, se dava pelos métodos tradicionais: *“a participação se dava na forma de comissões de moradores para falar com o prefeito fazendo alguma reivindicação”* (Q. N° - 17), ou seja, estritamente relacionada às reivindicações dos movimentos sociais dos anos 80, dentro de uma concepção de participação sem proposição, em que os movimentos estavam de “costa para o Estado”.

Com relação à existência da participação nas gestões anteriores a 1993, foi observado que neste período a gestão era realizada no modelo tradicional sem nenhum tipo de participação dos cidadãos. Mesmo depois de 1993, não houve esforço no sentido de implementar uma gestão com a participação dos cidadãos e nem com a sociedade civil organizada, a não ser na área da Saúde. Quase todos os entrevistados identificaram que a participação na gestão do município de Camaragibe se deu a partir de 1997, com o governo do PT. E o governo também reconhece que a AP nasceu a partir da luta de resistência da sociedade pela implantação do conselho de Saúde no município e todo o processo de descentralização da saúde como o Programa de Saúde da Família.

Depois de analisar as atitudes dos conselheiros, a influência da participação na sua atuação e a inexistência de espaços participativos nas gestões anteriores, discorre-se agora sobre o comportamento dos conselheiros na sua própria visão, tomando como base o comparativo do comportamento dos conselheiros nas reuniões, no início do conselho e atualmente. Para se chegar aos dados seguintes, pergunta-se como eles analisavam o comportamento dos seus

colegas nas reuniões do início do conselho (1997) e o que havia mudado no momento atual, nos seguintes aspectos representados pela tabela abaixo:

**Tabela Nº 05 – Ordem de freqüências de atitudes e comportamentos**

<b>A – Comportamento dos conselheiros no início do conselho:</b>		<b>B – Comportamento dos conselheiros atualmente:</b>	
<b>Variações</b>	<b>Freq.</b>	<b>Variações</b>	<b>Freq.</b>
Participavam dos debates	12	Participam mais dos debates	14
Participavam pouco	05	Participam como anteriormente	02
Criticavam a prefeitura	16	Criticam mais a prefeitura	17
Não criticavam a prefeitura	02	Não criticam a prefeitura	00
Criticavam pouco a prefeitura	01	Criticam a prefeitura como antes	03
Apresentavam propostas	17	Apresentam mais propostas	13
Apresentavam poucas propostas	02	Apresentam como antes	05
Não apresentavam propostas	02	Não apresentam propostas	00
Acreditavam no conselho	16	Acreditam mais no conselho	14
Não acreditavam no conselho	02	Acreditam menos no conselho	04

A primeira coluna da tabela acima, mostra que as maiores freqüências no comportamento dos conselheiros, observados por eles mesmos durante as reuniões do início do funcionamento do conselho, referem-se à: apresentação de propostas com 17 pontos, seguido pelo item confiança dos conselheiros no conselho, empatado com as críticas feitas à administração, com 16 pontos respectivamente. A variável “*apresentar propostas*” é aqui considerada como aquela que expressa forte sentimento de engajamento político no interesse pela coisa pública. Da mesma forma, a variável “*confiança no conselho*” representa a credibilidade dos sujeitos frente ao instrumento que possibilita a interação entre cidadãos e a gestão. A variável “*fazer crítica*” é mais próxima da atitude de não-aprovação e de denúncia, que implica na manifestação política do conselheiro na relação com a gestão. A terceira maior freqüência está relacionada à “*variável participação*” dos delegados nos debates do conselho, que indica ação, atitude, tomar parte. No geral, há uma relação entre estas práticas políticas, que seguem a lógica da metodologia desenvolvida pelos movimentos sociais dos anos 90, relacionada à participação ativa que consiste em: discussão e crítica com proposição. Ou seja, a crítica aqui funciona como um elemento do debate político entre os delegados e a gestão, não é uma crítica vazia, sem fundamento, a crítica pela crítica, ela está acompanhada pela sugestão, pela contribuição dos participantes do processo. Como essas práticas foram desenvolvidas no início do conselho, se imagina que a novidade da criação do conselho na gestão foi um fator estimulante nesse processo.

Com relação as menores incidências de freqüências no início do conselho, estão relacionadas a duas questões que se ligam com o acima exposto: pouca crítica à prefeitura, recebeu um ponto. Da mesma forma, as freqüências sobre a apresentação de poucas propostas. Esta última questão indica que, desde o início do conselho, os conselheiros têm uma prática de fazer sugestões à gestão.

Com relação ao momento atual do conselho, expresso na segunda coluna da tabela, os dados indicam uma pequena variação em relação ao início do conselho. A participação nos debates do conselho teve um leve aumento, na opinião dos entrevistados, subiu de 12 para 14 o número de freqüência. Da mesma forma, o aumento de críticas a prefeitura. Na opinião dos entrevistados, os conselheiros diminuíram a sua participação em relação à apresentação de propostas e também quanto à confiança no conselho. Nos dois pontos acima, a diferença é pequena em relação ao início do conselho, não dá para dizer que haja uma grande desconfiança no conselho, mas que parece estar se iniciando esse processo. Da mesma forma, não se pode vincular essa questão com desinteresse dos conselheiros em participar e apresentar propostas no conselho. Contudo, a realidade atual indica uma inquietação que pode caminhar para o enfraquecimento do conselho, pois na opinião dos entrevistados, aumentou o número dos que nele têm menos confiança. Certo que é pequeno esse aumento, mas era de se esperar que tivesse aumentada a confiança e não a desconfiança. É possível que essa questão esteja relacionada com as altas expectativas dos conselheiros em relação às possibilidades do conselho, ou seja, os entrevistados perceberam que os colegas esperavam mais do conselho do que o que está sendo possível realizar.

Um grupo de entrevistados apresenta as seguintes argumentações para explicar essa pequena variação de comportamento e atitudes dos conselheiros: *“o governo não atende mais todas as propostas e reivindicações e por isso os delegados se desgastam na comunidade”* (Q. N° - 12). Outro entrevistado acrescenta que, as mudanças de atitudes dos delegados devem-se *“a frustrações de nem todas as suas propostas serem atendidas, pouca resposta da prefeitura e mesmo a descrença. Mas esse é o caminho”* (Q. N° - 16). Apesar do desânimo com o pouco atendimento da prefeitura às demandas apresentadas, o entrevistado acima reconhece que o processo é correto. Outro já atribui essas mudanças à *“demora no atendimento às demandas das regiões”* (Q. N° - 06), e outro, ainda, afirma que *“a prefeitura está deixando a desejar no atendimento às demandas”* (Q. N° - 18). Este entrevistado resume as questões acima: *“no início era muita euforia, depois que se vê com mais calma a realidade e aí as coisas são como devem ser e não como se quer”* (Q. N° - 20).

Porém, existem outras considerações mais voltadas ao que já foi explicitado acima, com relação ao crescimento político dos conselheiros e o aumento das informações que eles passaram

a manipular depois de delegados. Afirmam que as mudanças dos conselheiros estão relacionadas ao seu crescimento político, como representa essa fala: “*os delegados tiveram um crescimento político maior participando da gestão*” (Q. Nº - 13), para outro entrevistado “*os conselheiros estão levando mais a sério a participação*” (Q. Nº - 07), outro afirma que os delegados “*estão conhecendo mais a gestão*” (Q. Nº - 04) e nessa mesma perspectiva, um outro entrevistado acrescenta que “*há maior amadurecimento e participação dos delegados no processo de participação*” (Q. Nº - 11). Os entrevistados atribuem a mudança no comportamento dos conselheiros, do início do conselho para o momento atual, ao crescimento político dos próprios conselheiros, possibilitado pela convivência com a gestão, pelo amadurecimento das idéias e pelo desenvolvimento do processo participativo. Em geral, essa leve mudança no comportamento dos conselheiros, entre o início do conselho e o momento atual, refere-se, por um lado, à frustração dos conselheiros em relação à pouca resposta da gestão quanto a suas solicitações, ou às solicitações das regiões por eles representadas e ao desenvolvimento político dos delegados.

A pesquisa ainda analisou, na visão dos entrevistados, o tipo de relação da administração com o conselho, para averiguar como que os delegados se observam nesse processo de participação. Foram estabelecidos os seguintes tipos de relação: de subordinação, de respeito, de autonomia e indiferença, para os conselheiros identificarem a relação do conselho com a gestão. A maioria, 85%, afirmou que a relação da gestão com o conselho é de respeito; 10% identificou como uma relação autônoma e 5% como de subordinação. Sobre a relação de respeito da gestão com o conselho, há indicativos de que o conselho conquistou confiança e consideração dentro da gestão, sobretudo na relação dos delegados com as secretarias, ou seja, com o governo. Nas falas de muitos dos entrevistados acima descritas, verifica-se essa perspectiva de consideração e respeito recíproco.

Relacionado as mudanças de atitudes e comportamentos dos conselheiros com a sua atuação no conselho e a relação de respeito que eles vêm construindo, há uma certa consonância no seguinte sentido: o crescimento político dos conselheiros, provocado pela sua atuação na gestão, lhes dá mais respeito na administração e, ao mesmo tempo, eles passam a cobrar mais da gestão. Estes são elementos característicos da participação ativa.

Um outro aspecto analisado, a partir da visão dos entrevistados, que têm correspondência com essa discussão acima sobre a prática política dos conselheiros, foi a avaliação do “sentimento” dos delegados, enquanto ato de percepção da sua condição de cidadão, reforçado pela participação no CDAP. Nesse sentido, os dados indicam os seguintes resultados:

**Tabela N° 06 – Percepção dos conselheiros sobre mudança**

<b>Natureza da percepção</b>	<b>Freqüências</b>
Mais ativo.	14
Menos ativo.	05
Mais cidadão.	18
Menos cidadão.	01
Mais importante.	07
Menos importante.	01
Mais representante dos interesses da região.	18
Menos representante dos interesses da região.	02
Mais coragem para dialogar com as autoridades.	18
Menos coragem para dialogar com as autoridades.	00

Na tabela acima (percepção dos conselheiros sobre mudança), os dados indicaram que a maioria dos conselheiros, participando do conselho da administração participativa de Camaragibe, passou a cultivar qualidades que lhes atribuem mais cidadania. Ou seja, ter mais coragem para dialogar com as autoridades; ser mais participante nos espaços de debates, intervindo com falas; maior interesse pelas questões sociais da sua região, contribuindo, assim, para o desenvolvimento do município. O cidadão ativo exerce as funções que lhe são confiadas, trabalha pela sua comunidade, influencia nos debates e nas decisões da vida política do município. Na tabela acima, as maiores freqüências nas categorias de elevação da cidadania, atribuídas pelos entrevistados, foram igualmente indicadas com 18 pontos, os elementos percebidos pelos conselheiros como reforçadores da sua prática no conselho da AP, que são: mais coragem para abordar o governo do município, mais interesse para representar as regiões na AP e o sentimento de que passou a ser mais cidadãos, depois que exerceu a função de conselheiro.

As freqüências referentes aos valores negativos foram, também, indicadas pelos entrevistados, entre elas, o sentimento de menos ativo com 05; e menos representante dos interesses da população das regiões com 02. Estes indicam que há um grupo de delegados da AP que não está satisfeito com sua participação no conselho e dá a entender que há um sentimento de desmotivação. Apenas 01 entrevistado se atribuiu um sentimento de menos cidadão. A freqüência negativa, apesar de relativamente baixa, indica a necessidade de o conselho preocupar-se mais com os aspectos que elevam a auto-estima e o sentimento de cidadania dos delegados.

Estes dados negativos refletem, de certa forma, a tendência de um grupo de entrevistados, que parecem estar desanimados e sem muita confiança no processo da AP. Algumas falas retratam esse sentimento de descrédito com o processo, como, por exemplo: “*não tenho percebido mudança em minha pessoa, participando do conselho*” (Q. N° - 20). Um outro

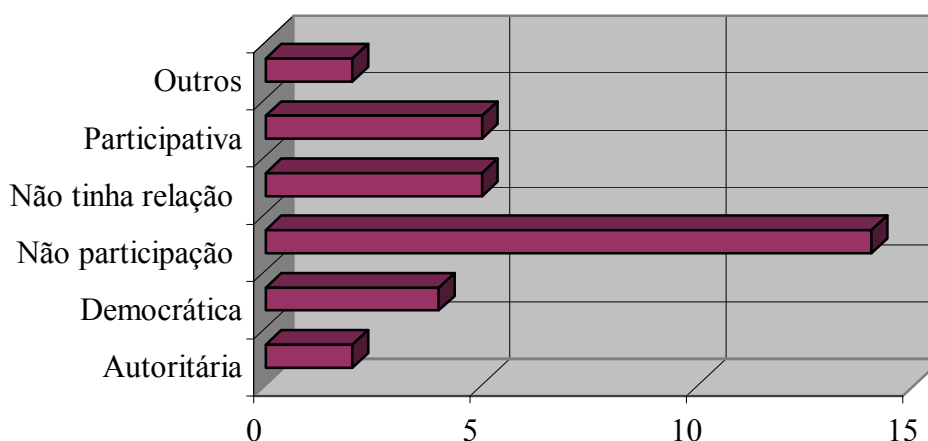
conselheiro também revela o sentimento de apatia em relação a sua participação nas atividades, quando expressa que *“não foi novidade participar do conselho da Administração Participativa”* (Q. Nº - 19). Parte das razões desse descrédito está relacionada ao atraso do governo em atender as demandas encaminhadas pelos delegados, inclusive, em lhes dar satisfação para que possam dar explicações aos moradores. Por outro lado, há aqueles conselheiros interessados em obter vantagens políticas frente à população das regiões que eles acompanham. Nessa perspectiva, um dos entrevistados fez a seguinte declaração: *“tem muita relação de favor que o delegado busca, na sua condição de delegado, na relação com a prefeitura. Isso cala a boca de alguns delegados”* (Q. Nº - 12). O entrevistado dá a entender que delegados usam da sua representação para buscar benefícios na prefeitura e apresentar à comunidade como um favor dele. Esse comportamento está intrinsecamente relacionado à política do favoritismo em que os serviços públicos, geralmente, chegam ao cidadão como um favor de alguém, não como um direito da população e uma obrigação do Estado. Esse tipo de prática clientelista convive com as práticas inovadoras na AP. Nesse sentido, há um continuísmo nas práticas tradicionais de um grupo de delegados que está mais interessado em se promover do que contribuir para a democratização do poder público local com a participação da população.

No caso acima, a questão se relaciona com interesses políticos partidários, pois entre os problemas enfrentados pelo conselho, apareceu o desentendimento entre os delegados provocado pelo interesse político partidário, ao qual se faz referência anteriormente, destacado na fala desse entrevistado: *“há desentendimento entre os delegados por interesse político em se candidatar a vereador. Esse negócio de ser delegado é uma escola para ser vereador”* (Q. Nº - 01). O depoimento revela que interesses políticos pessoais, de alguns delegados, se sobrepõem ao processo da AP, que busca a democratização do poder público, e geram espaço para continuar existindo entre os delegados as práticas políticas tradicionais do favoritismo e do clientelismo. Além disso, nas épocas de eleições, esse processo tende a se avolumar, especialmente porque as plenárias também são um espaço de disputa e de mensuração de poder entre os delegados e dos delegados com o governo, como nos diz Teresinha Carlos: *“Cada vez que se aproxima o período eleitoral, dá-se o acirramento desse comportamento, é quando estas questões que estão presentes na sociedade, de maneira mais ampla, se refletem”*.

Nesse sentido, retoma-se a discussão anterior sobre a necessidade de mudar a mentalidade das pessoas que fazem o Estado, para poder mudá-lo, o que se aplica também a um grupo de delegados da AP. Ou seja, a mudança não se dá somente pela função de delegado ou conselheiro, é necessário trabalhar mentes e corações para o desenvolvimento de novas práticas e novos valores. Aí está mais uma justificativa da necessidade de um processo de qualificação sistemático para os conselheiros.

Uma outra questão que a pesquisa analisou, ainda que de forma muito breve, foi a relação da administração com a população, antes e depois do AP, sobre a qual os entrevistados se posicionaram da seguinte forma: para a maioria deles, a administração de Camaragibe, antes de 1997, isto é, de existir o programa da AP, havia uma relação não-participativa com a sociedade. Por relação não-participativa entende-se a forma isolada como que o governo estabelecia o seu relacionamento com a sociedade, não oportunizando a opinião dos cidadãos sobre a atuação da gestão no atendimento à população, ou seja, a população não participa de discussão e nem de decisão. Para colher as opiniões dos entrevistados, foram indicadas várias categorias relacionadas à gestão e se obteve o seguinte resultado: administração democrática na relação com a sociedade teve 04 indicações dos entrevistados; administração sem relação com a sociedade foi indicada por 05 conselheiros; administração não-participativa, ou seja, em que não havia participação da sociedade nos processos de decisão do município, recebeu 14 indicações dos entrevistados, a maioria, portanto. Na categoria de administração participativa, houve 5 referências e 2 incluíram a administração na outra categoria. O gráfico abaixo representa a distribuição das opiniões dos entrevistados, demonstrando claramente que na maioria delas não há o reconhecimento de ser participativa a relação da administração de Camaragibe com a sociedade, antes do programa da AP.

**Gráfico N° 06 - Relação da administração com a sociedade antes da AP**

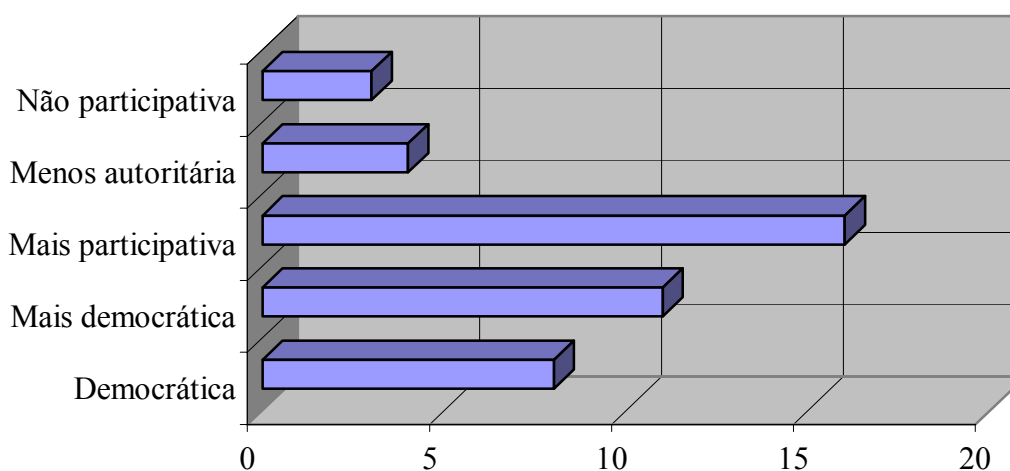


Ainda sobre a relação da administração com a população, os entrevistados deram opinião pensando nas práticas do governo, depois da instituição da Administração Participativa. Os resultados estão assim distribuídos no gráfico seguinte: entre os conselheiros, 3 indicam que a administração não tem uma relação participativa com a sociedade; enquanto que 4 posicionaram



a relação da administração com a sociedade na categoria menos autoritária do que antes. Já 16 indicações, portanto a maioria, apontam que a administração de Camaragibe, na relação com a sociedade, é participativa, ou seja, envolve as pessoas nos processos de decisões, nos debates sobre políticas públicas, nas deliberações do município e cria espaço para a participação. Da mesma forma, o segundo maior índice (11) expressa que por conta dessa maior participação a gestão ficou mais democrática. E apenas gestão democrática obteve o índice 8, como se vê no gráfico abaixo.

**Gráfico N° 07 - Relação da administração com a sociedade depois da AP**



Conforme a opinião dos conselheiros entrevistados, há uma inversão na relação da administração com a sociedade, entre o período anterior à administração participativa e depois de sua implementação. Antes de 1997, conforme o gráfico de N° 06 (p. 146), acima apresentado, a opinião mais preponderante dos entrevistados é de que a administração de Camaragibe, na relação com a sociedade, não era participativa e pouco democrática. Essa posição se inverte, na opinião dos conselheiros entrevistados, no decorrer da implementação da AP, conforme o gráfico N° 07 acima. Essa posição se confirma com o índice do referido gráfico sobre a administração mais democrática. Nesse sentido, lembramos as diversas modalidades de espaços de participação existentes em Camaragibe, quase todos implementados depois da gestão do então prefeito Paulo Santana (plenárias, fórum da cidade, conferências municipais, conselhos setoriais de políticas públicas, seminários). Sobre a relação da gestão com a sociedade, no aspecto da participação nos momentos de deliberações, um membro do governo nos deu a seguinte informação, que também comprova os dados do gráfico acima:

*“A participação nas quatro maiores conferências da cidade (Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente), a dois anos atrás (2000) excedeu o índice de 20 mil pessoas” (Teresinha Carlos, secretária de Governo da PMCG).*

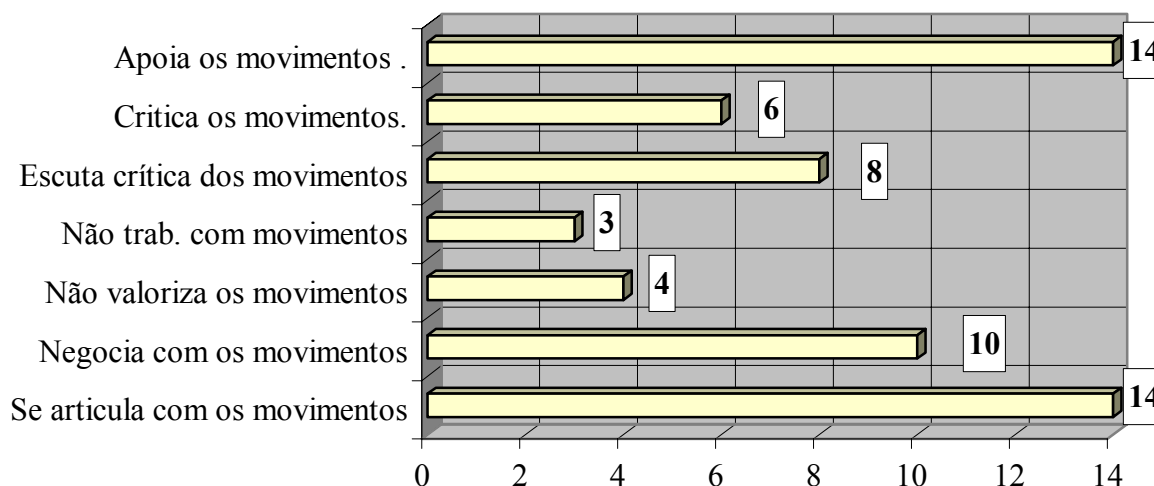
Essa participação que se considera boa, do ponto de vista numérico, especialmente porque se refere às conferências municipais, espaço que delibera políticas públicas, mas talvez, seja por isso mesmo, por ser um espaço que decide a política pública de cada uma dessas áreas temáticas das conferências, que se obteve essa participação tão numerosa acima referida. Nesse sentido, para 90% dos entrevistados, a administração de Camaragibe é inovadora, no sentido anteriormente discutido, sobretudo, pela existência dos instrumentos de participação no município, pela possibilidade da participação efetiva das pessoas e pela abertura da gestão na relação com a sociedade.

No entanto, o governo e os entrevistados reconhecem que essa participação, em relação ao tamanho da população do município, é reduzida, atinge uma parte dos moradores, ou seja, aqueles que estão mais envolvidos com processos organizativos como movimentos sociais, igrejas, sindicatos, associações e nos espaços de participação, como os conselhos. A grande maioria dos cidadãos comuns da cidade, aqueles que não estão em nenhum tipo de organização, que têm outras prioridades na vida, estão voltados a outros aspectos diferentes da política do seu município, não participam dos processos de deliberação do município, ainda não se sentem atraídos por aquele modelo. Para estes cidadãos, a AP está desafiada a pensar estratégias que os estimule a se envolver com os processos participativos.

Sobre o relacionamento da administração com os movimentos populares organizados no município, ou seja, com a sociedade civil organizada, outro aspecto da pesquisa, obteve-se os seguintes dados, a partir da visão dos conselheiros, os quais compõem o gráfico de Nº 08 a seguir.

Conforme o gráfico Nº 08 (na página seguinte), os três maiores índices, construídos a partir das informações coletadas entre os entrevistados, sobre a relação da gestão com a sociedade civil, estão relacionados com a dimensão da articulação da gestão com a sociedade civil local, com 14 pontos; o apoio da gestão aos movimentos, também com 14; e a indicação de negociação entre gestão e movimentos sociais, com 10 pontos. Em seguida vem o elemento de atenção às críticas dos movimentos e o de crítica da gestão aos movimentos. Os menores índices de 4 e 3, respectivamente, estão relacionados aos aspectos negativos, ou seja, à não-valorização dos movimentos por parte da prefeitura e o indicativo de que a prefeitura não trabalha com os movimentos, na opinião desses entrevistados.

**Gráfico N° 08 - Relação da administração com os movimentos sociais populares**



Os dados acima indicam que a administração de Camaragibe tem, uma relação política construtiva com a sociedade civil, ela se articula, apóia e negocia com os movimentos sociais. Tal relação, entretanto, não escapa às críticas dos movimentos, da mesma forma que a gestão também os critica. A conveniência entre a gestão e a sociedade civil, encarando a crítica como parte do processo, de forma respeitosa e coerente, como parece ser o caso de Camaragibe, indica que há um amadurecimento político, tanto dos gestores como dos movimentos sociais, no trato da democratização do poder público e na construção de uma nova cultura de relação entre estes dois sujeitos, no âmbito do local.

Apesar de a participação da sociedade na administração de Camaragibe já ter sido bastante discutida, neste e no capítulo anterior, cabe ainda algumas observações específicas, a título de conclusão deste capítulo, sobre a relação gestão participativa *versus* sociedade civil. As relações entre o Estado e a sociedade nunca foram e nem serão totalmente tranqüilas, pois quase sempre são norteadas pela disputa de poder, que também está presente no interior dos movimentos sociais. Nestes a disputa pelo poder, representa-se pela conquista de mais espaço frente à gestão e, internamente, na luta pela hegemonia política de grupos de movimentos na sociedade. Essa realidade está presente em Camaragibe e, segundo algumas lideranças, não contribui para fortalecer os movimentos. Pelo contrário, dilui a organização social e pode comprometer o processo da AP.

Porém, naquele município, a fragilidade das organizações sociais não se deve somente às disputas entre os movimentos e deles com a gestão, mas também a uma certa “escassez” de lideranças, algo que representa um refluxo dos movimentos locais. Essa falta de lideranças está relacionada à carga de atividades muito grande da AP, que ocupa quase toda a agenda desses sujeitos, consumindo assim o tempo que elas destinavam à organização e articulação interna dos seus movimentos. Em consequência, os movimentos se desarticulam. Um outro fator que se soma a este: a agenda dos movimentos também foi parcialmente absorvida pela pauta de discussão da Administração Participativa. É possível que esta realidade, a longo prazo, esvazie a participação da sociedade civil organizada nos processos de democratização da gestão pública.

Nesse sentido, parece que o modelo de Administração Participativa dificulta a organização dos movimentos sociais ou, pelo menos, não contribui para a sua consolidação, na forma como eles estão organizados atualmente e do jeito que a gestão está se relacionando com eles, ou seja, ocupando quase que totalmente seu espaço de tempo. Esta é uma questão complexa e de difícil análise, por isto, dela aproxima-se de leve, já que o propósito aqui era mais analisar a mudança na cultura política local, através da participação dos movimentos sociais populares na gestão. No entanto, ela poderá ser aprofundada em outros estudos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da participação popular no Conselho dos Delegados da Administração Participativa de Camaragibe-PE permite compreender as mudanças e permanências de elementos que constituem a cultura política local, através das atitudes e comportamentos dos conselheiros e da inter-relação da gestão pública e os movimentos populares nos processos de deliberação de políticas públicas.

Esse novo tipo de comportamento ocorre em meio à construção da sociedade civil no processo de democratização do Estado e da sociedade brasileira. O resultado é a configuração de uma cidadania de novo tipo que fortalece a cultura política participativa, através da atuação de sujeitos sociais e cidadãos na gestão pública local.

As hipóteses foram confirmadas em quase sua totalidade. Apenas no que se refere à participação de cidadãos não-organizados, os elementos colhidos não pesaram suficientemente na análise desse aspecto. Contudo, o estudo possibilita as seguintes considerações gerais:

Nos anos 80 e 90, a sociedade civil brasileira passou por grandes transformações políticas e sociais. Tais transformações contribuíram para a afirmação de diversos tipos de organizações sociais populares. Também surgiram os novos movimentos sociais ligados ao fortalecimento e afirmação de novas identidades, como movimentos de negros, índios, mulheres, juventude, portadores de necessidades especiais e ecológicos, bem como a criação das ONG's. Esses movimentos tanto possibilitaram a configuração plural quanto o fortalecimento e maior densidade social nos anos 90; a situação favoreceu uma maior interação nas relações da sociedade com o Estado e contribuiu para a democratização política brasileira.

O Estado é visto como um campo de disputa e de proposição de políticas. A visão do Estado como inimigo dos movimentos sociais é deixada de lado. Essa compreensão, de certa forma, indica crescimento político desses sujeitos.

Por outro lado, as mudanças sociais e políticas da sociedade não conseguiram modernizar totalmente o Estado. Elas ocorreram sem rupturas, foram aquém do esperado pela sociedade e do necessário para a transformação do Estado. Além disso, o Estado continuou dominado pelas elites, com práticas políticas patrimonialistas, clientelistas e autoritárias e quase inacessível ao cidadão. Na década de 90, as modificações de concepção neoliberal fazem surgir as OSCIP's (um novo tipo de organização social) e a sociedade civil é compreendida como "terceiro setor" (conjunto de organizações sem fins lucrativos de caráter social educacional). Todavia, o Estado brasileiro se democratizou e a sociedade civil organizada contribuiu para isto, criando e se

inserindo nos espaços de fiscalização, proposição e controle de políticas públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Com a democratização do Estado, algumas experiências de gestão pública local são realizadas com a participação dos cidadãos, nasce daí o orçamento participativo e são reforçados os conselhos setoriais, as conferências públicas, os espaços de debates de políticas municipais que, efetivamente contribuem para ampliar a descentralização da gestão pública local.

Os movimentos populares constituem as redes, os fóruns, as articulações e fortalecem a sociedade civil, a cidadania, antes “regulada” pelo Estado, com as novas práticas desses sujeitos, avança para uma concepção de cidadania “ativa”, com conquista de direitos e transformação social. De certa forma, esses avanços são consequência da mudança de estratégia da participação dos movimentos sociais nos processos políticos, que saem da posição de mobilização reivindicatória, para a participação com proposição e desta para a participação com deliberação.

Surgem três tipos de atuação que não se excluem: reivindicação; proposição com negociação; fiscalização e controle. É possível afirmar que está em processo de formação uma cultura política participativa na sociedade brasileira, que reforça a concepção de democracia participativa, complementar à democracia liberal deliberativa. Porém, a democracia participativa requer envolvimento dos cidadãos e dos movimentos sociais, algo que na prática não é fácil de ser vivida. Por isto, a democracia participativa de que tanto tem-se falado, deve ser compreendida como um modo de ser e de proceder da sociedade, do Estado e dos cidadãos. Sem cidadãos participativos não há democracia participativa.

No entanto, a participação é questionável, dada a permanência de elementos da cultura política tradicional enraizados na sociedade e a falta de equilíbrio entre os aspectos da quantidade e qualidade. Atualmente, como a participação tem se tornado quase que uma “grife” para as administrações públicas locais, é mais valorizada a quantidade de pessoas que passam pelos processos que a qualidade. São poucas as experiências que buscam equilibrar estes dois aspectos. Contudo, não deixa de ser importante a participação no poder local, pois é com a participação ativa dos cidadãos que se fortalece a cultura participativa emergente.

A pesquisa identifica elementos constitutivos do processo de mudança da cultura política, a partir da experiência do Conselho dos Delegados de Camaragibe. Nesse município, a participação popular teve início com o processo de municipalização da Saúde (fruto da reforma sanitária brasileira dos anos 80). Ela ganhou intensidade na gestão do PSB (1993 – 1996) e serviu, também, como matriz para o governo do PT adotar, a partir de 1997, o modelo da Administração Participativa, ampliando a participação da sociedade local com as deliberações na gestão pública municipal. O caminho para impulsionar a participação popular foi a criação dos conselhos setoriais e das conferências deliberativas, que extrapolam as exigências formais das

legislações federais que tratam do assunto. Esses processos envolvem anualmente a população e os movimentos populares do município em amplos debates sobre o conjunto das políticas públicas locais.

Com base nos dados da pesquisa, é possível afirmar que existe uma forte participação de movimentos populares e de cidadãos, no município de Camaragibe, articulados em três tipos de espaços: conselhos setoriais, processos de planejamento (PD, PPA e LDO) e nas conferências públicas municipais. Constata-se que os instrumentos de planejamento acima citados são bastante discutidos no conselho dos delegados, seminários, fóruns da cidade e nos conselhos setoriais. Metodologicamente, a discussão e deliberação ocorrem da seguinte forma: a gestão apresenta as estratégias e políticas gerais aos movimentos e cidadãos que nas reuniões incluem as demandas das comunidades como recomendações; depois as políticas e recomendações são debatidas em seminários; posteriormente, são harmonizadas pelos órgãos técnicos e se transforma em projetos de leis; novamente são analisados e votados por todos os conselheiros da cidade e os representantes dos movimentos populares e, finalmente, encaminhados à câmara de vereadores.

Outro processo em que a população toma parte nas deliberações são as conferências e pré-conferências municipais que decidem as diretrizes para cada uma das áreas de políticas públicas de saúde, educação, assistência social, criança e adolescente e cultura. Os conselheiros da Administração Participativa são também importantes na articulação da população das regiões para participar desse processo.

O Programa de Administração Participativa de Camaragibe é um processo informal em permanente construção. Teoricamente ele é bem estruturado, mas na prática deixa a desejar em alguns aspectos, como, por exemplo, na integração das políticas municipais e dos organismos de participação. Além disso, o conselho dos delegados também não é legalizado, ele funciona informalmente, provocando uma certa insegurança nos seus membros quanto à realização do trabalho e na perspectiva de sua continuidade em outros governos que não assumem o processo. Quanto a este aspecto, há uma divergência entre o governo, que acha que o conselho ainda não está pronto para ser juridicamente institucionalizado, e parte dos conselheiros que defende sua legalização.

O Conselho dos Delegados, a princípio, deveria discutir as políticas gerais do município, mas se concentra no debate das demandas imediatas das comunidades. Parte dos conselheiros, por viverem a realidade de carência, que fala mais alto, tem certos limites para um olhar abrangente que possibilite apresentar propostas vinculadas às políticas estruturantes para o município, relacionadas ao desenvolvimento, na perspectiva do crescimento econômico local. A discussão mais global, geralmente, é feita no fórum da cidade. Mas lá ela é insuficiente pelo

pouco tempo que lhe é dedicado – normalmente um dia a cada ano. Além disso, são poucos os conselheiros com qualificação técnica e política capaz de discutir as políticas gerais estruturadoras do desenvolvimento do município.

Outra lacuna do conselho é a ausência de discussão sobre o orçamento municipal como um todo, nem mesmo a parte de investimento. Há avanços sobre o processo orçamentário de Camaragibe na parte de deliberação dos cidadãos e movimentos sobre as prioridades que compõem as leis do ciclo do orçamento, mas deixa a desejar na discussão dos recursos com os conselheiros. O orçamento público é uma das partes mais relevantes do poder estatal, e nesse sentido, democratizar o poder público significa, também, o cidadão poder dizer como é que deve ser gasto o recurso público e não somente opinar em quem deve ser gasto. A discussão sobre os investimentos é feita pelos técnicos e as decisões informadas aos conselheiros, conforme foi dito pelos delegados. A participação dos conselheiros se dá de forma mais direta na escolha das prioridades para a composição do Plano de Obra do município e na sua votação. A gestão participativa tem, pois, inovado pouco na discussão dos recursos do município.

A prestação de contas do município não tem sido pauta de discussão do conselho. Como esse tema é muito importante, do ponto de vista dos munícipes acompanharem o gasto público para a efetivação do controle social sobre a ação do Estado, a sua ausência nos debates do conselho dificulta a fiscalização da gestão local.

Quanto à integração do Conselho da Administração Participativa com os outros instrumentos de participação, como os conselhos setoriais, constata-se uma desarticulação, que beira o isolamento. Este modelo não é proposto ao funcionamento do CDAP, a gestão, também, ainda não deu passos concretos na construção de uma política que integre os diversos instrumentos. Este limite, de certa forma, reflete a fragmentação das políticas públicas em âmbito estadual e nacional. Cada política tem seu conselho, que cuida da “sua política” específica, sem preocupar-se com a interseção com demais políticas. O CDAP, estrategicamente, poderia ter esse papel de, na sua atuação, articular os conselhos e, conseqüentemente, as políticas públicas. A única relação que existe deve-se a alguns poucos delegados da AP, que também são conselheiros de outros conselhos.

No entanto, as secretarias municipais estão organizadas em grupos de trabalhos que começam a ter uma dinâmica própria de funcionamento, com mais integração no governo. Este é um esforço louvável, se romper com a fragmentação e o isolamento nos departamentos, bem como maior circulação de informação.

Porém, a comunicação entre a administração municipal e os conselheiros resume-se aos informes nas reuniões e a distribuição, não sistemática, de um informativo “Ponto-a-Ponto”. Não existe uma política de comunicação com a finalidade de informar o andamento de obras



decididas pelos delegados e pela população, as atividades dos outros programas e a relação com os conselheiros.

Com relação aos movimentos populares do município, constata-se um refluxo. Nesse sentido, há um paradoxo, pois quando a gestão não era aberta à participação popular, conforme depoimento de lideranças, eles demonstravam estar mais articulados. Agora, que a gestão é aberta à participação, inclusive para parceria, os movimentos estão mais desarticulados. Supõe-se que esse refluxo resulta também do atropelamento da agenda dos movimentos pela agenda da administração. Outro aspecto relacionado a essa questão é que muitas das reivindicações anteriores dos movimentos foram, e continuam sendo, atendidas, o que deveria ser um fator de estímulo para a organização dos moradores dos bairros.

São os delegados que hoje têm a função de levar as demandas das regiões até a administração, essa tarefa, de certa forma, ocupa o lugar dos movimentos, que antes tinham esse papel. Hoje, muitas lideranças dos movimentos estão mais ocupadas com as questões da administração do que com atividades dos movimentos, sobra pouco tempo para sua própria organização. E parece que os movimentos ainda não se deram conta dessa realidade. Diante disso, é necessário o movimento social de Camaragibe repensar esse aspecto para não ser engolido pela administração, redefinir seu papel, traçar estratégias e qualificar as lideranças. Isto implica em reconhecer que a participação é proporcional à quantidade e à qualidade das informações manipuladas pelos cidadãos; saber que as conquistas das demandas imediatas servem também para fortalecer a organização em função de demandas estratégicas para a população do município; tomar parte na construção das relações sociedade civil-Estado, inclusive reconhecendo que elas são conflituosas, mas que o conflito faz parte do processo de democratização do Estado e da sociedade e é com ele que a sociedade cresce.

A administração de Camaragibe está mais democrática. A maioria dos entrevistados admite que, a partir de 1997, ela tornou-se participativa. Todavia, não há interesse explícito da gestão, na concepção metodologia da AP, em estimular a participação de outros segmentos como empresários, movimento sindical, setores organizados em torno de temáticas específicas (negros, mulheres, jovens, portadores de necessidades especiais).

Os conselheiros do CDAP se distribuem em três tipos de participantes: conselheiros ativos, os “despachantes” e os apáticos. Os ativos têm participação assídua no conselho, discutem, propõem, questionam e sempre estão em contato com as comunidades nas regiões. Os “despachantes” estão participando, mas preocupados com as vantagens pessoais que o processo lhes pode oferecer, especialmente relacionadas ao mundo da política partidária, como, por exemplo, reforço a uma possível carreira política. Eles vêem na sua função de conselheiro a oportunidade de poder crescer como liderança na região, tornar-se o “representante” do povo

daquela área. Eles reproduzem a lógica da política tradicional, intermediando benefícios do município para a população. São uma espécie de “delegado despachante”.

Os participantes inertes são aqueles que demonstram pouca ação pela participação, foram eleitos, mas quase não se preocupam com as responsabilidades de conselheiros. Estes são os mais desanimados e faltosos às reuniões. A pesquisa não possibilita quantificar cada um desses grupos, apenas constatou a existência. Os embates no conselho ocorrem mais entre os ativos, os interesseiros com a gestão. Entre eles há uma forte disputa de poder.

Há uma grande desarticulação entre os conselheiros. Praticamente não existe entrosamento entre delegados de regiões diferentes, nem todos se conhecem pelo nome, apesar de o grupo ser de 64 pessoas, relativamente pequeno. Esse aspecto se relaciona com a falta de conhecimento, também, sobre a realidade de cada região. Pois por mais comum que elas sejam, as carências, existem diferentes graus de uma região para outra. Esse desconhecimento da realidade municipal torna-se um limite para o conselho alcançar o objetivo de discutir as políticas gerais da gestão.

Em relação aos conselheiros, há participação ativa por parte desses sujeitos nas reuniões do conselho. Eles atuam pelo compromisso assumido com a comunidade e com a gestão, apresentando propostas, fazendo críticas, discutindo as demandas das regiões e deliberando sobre políticas públicas municipais. Nesse sentido, a pressão das comunidades sobre os delegados e destes com a gestão impôs a eles uma metodologia nova de negociação e de relacionamento com o poder público, qual seja, o dialogo aberto e direto com os gestores, em torno dos serviços públicos, como obrigação do Estado de forma universal. A participação do governo no conselho é sem direito a voto e a proibição de pessoas com cargos comissionados possibilita aos conselheiros tomarem decisões de forma livre e autônoma.

A participação de alguns conselheiros nos espaços de discussão e deliberação de políticas públicas, como as conferências, os fóruns e os seminários, por interesse próprio, indica empenho na democratização do poder público local. Um outro aspecto da mudança de atitudes e comportamentos dos conselheiros, na relação com a gestão, é o posicionamento mais firme de parte deles nas intervenções frente aos gestores, demonstrando, inclusive, maior empoderamento.

Por outro lado, constata-se que, apesar das relações mais democráticas, abertas e diretas dos delegados com a administração, existem aqueles que apresentam permanência de práticas tradicionais, optando por solucionar questões diretamente com o prefeito ou secretários a colocá-las na pauta do conselho para a discussão e disputa; troca de favores, aproveitamento da amizade com algum funcionário para resolver problema. Porém, em uma sociedade marcada pela cultura política clientelista, autoritária, personalista, é inevitável nos processos participativos a

existência de pessoas com essas práticas. Para diminuir tais atitudes deve-se fortalecer as novas práticas.

Em relação à gestão, há uma disposição política efetiva do núcleo dirigente do governo municipal em incentivar a participação na deliberação de políticas municipais. Estimulando os cidadãos a apresentarem suas demandas através dos processos participativos, nas regiões administrativas e com os delegados, para chegar na gestão como demandas da comunidade e não individuais. Concretamente, estimula-se a adoção de iniciativas que rompem com práticas personalistas e o clientelismo, como o envolvimento direto da população em processos de deliberação de políticas, ao invés de somente os conselheiros decidirem; na escolha das prioridades das regiões, na qual a população também propõe e vota.

Por fim, nessa parte, vale ressaltar que a experiência de participação dos cidadãos organizados e não-organizados nesses espaços no município de Camaragibe insere-se num processo de construção de nova institucionalidade política, onde as decisões, que eram anteriormente assumidas somente pelos representantes eleitos pelo povo, começam a ser partilhadas com a população, dando um novo significado à política e uma nova perspectiva para as relações Estado-sociedade civil.

Com relação a atitudes e comportamentos dos conselheiros, constata-se o surgimento de elementos (embora incipientes, mas são visíveis e significantes) de uma nova cultura política que se contrapõem aos costumes do patrimonialismo, do clientelismo e personalismo.

Finalizando, aponta-se algumas sugestões que podem sinalizar para a superação de alguns limites acima apresentados:

a) adoção de um programa de qualificação político-metodológico sistemático para todos os conselheiros de todos os conselhos setoriais e lideranças comunitárias, com conteúdos técnicos, políticos e metodológicos bem definidos.

b) criação de um fórum dos conselheiros com calendário de discussão das políticas setoriais, na perspectiva de favorecer a integração. O fórum poderia organizar-se por grupos de trabalhos temáticos como: políticas sociais; participação e controle social; desenvolvimento e finanças públicas.

c) estabelecimento de uma política de comunicação da gestão com todos os espaços de participação, garantindo, inclusive, informação simplificada aos cidadãos com baixo nível de instrução, potencializando, assim, a participação na gestão.

d) adoção de avaliação dos programas e processos participativos, averiguando objetivos, metas, resultados.

e) construção de parcerias mais efetivas com universidades, ONG's, setores do empresariado, órgãos públicas e privados e movimentos sociais, no sentido de potencializar a gestão participativa e o desenvolvimento.

Concluindo, para desenvolver esse estudo foi importante compreender que a democracia participativa não é para ser vivida apenas na política social ou partidária, mas no cotidiano e em todos os espaços de atuação do cidadão. E para ela ser real e efetiva é necessário se transformar em cultural. É nesse sentido que se deve encarar as novas experiências de relação Estado-sociedade civil, a partir da participação na gestão pública local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Tradução Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 15-58, 87-134.
- ALVAREZ, Sonia E.; DAGNIN O, Evelina; ESCOBAR, Arturo. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNIN O, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. cap. 1, p. 15-57.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 9-23.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Descentralização e poder municipal no nordeste: os dois lados da nova moeda. In: SOARES, José Arlindo (Org.). **O orçamento do município no nordeste brasileiro**. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.
- ANDRADE, Márcia (Org. e Coord.). **Conselhos: gestão participativa e cidadania nas políticas públicas**. Recife: Centro Josué de Castro, 2000.
- ANTONIA, Maria A. de Andrade. **Cultura política, identidade e representações sociais**. Recife: Masangana, 1999. p. 17-69.
- ARMANI, Domingos. **A dinâmica dos atores sociais no Brasil**. Porto Alegre: [s.n.], 2000. Mimeografado.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaço público no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra, 2002. cap. 2, p. 17-45.
- BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do estado brasileiro. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. cap. 4. p. 107-150.
- BATISTA, Maria da Conceição Araújo. **A relação governo e sociedade na gestão da política pública de esporte e lazer no governo do Estado: gestão 1999-2001: analisando o projeto “Idosos em Movimento”**. 2002. 182 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002. p. 24-48, 56-79, 193-199. (Ensaio, 136).
- BENJAMIM, César. **Opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

- BOBBIO, Norberto. Democracia representativa e democracia direta. In: \_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 41-64.
- \_\_\_\_\_. **Dicionário de política**. 8. ed. Brasília, DF: UNB, 1995. p. 306-308.
- \_\_\_\_\_. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília, DF: UNB, 1995.
- BORON, Atílio A. Os “novos leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes: Clacso, 2000. p. 7-67.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Apresenta dados sobre as eleições 2000. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>.
- BUARQUE, Cristovam. A missão do PT e de seus governos. In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Org.). **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 46-50.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Consenso de Washington x Apartheid social. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 jul 1994. Caderno Mais, p. 3.
- CARVALHO, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998. Mimeografado.
- CAVALCANTI, Sílvia Lúcia Gomes. **Avanços e limites no processo de participação popular na gestão municipal: o programa administração participativa em Camaragibe-PE**. 2000. 102 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2000.
- CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 108-136.
- COMBLIN, José. **O neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 9-187. (Coleção Teologia e Libertação, Série VI Desafios da Cultura).
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: UNICAMP: Paz e Terra, 2002. cap. 1, p. 9-15.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: UNICAMP: Paz e Terra, 2002. cap. 8, p. 279-301.

\_\_\_\_\_. et al. Sociedade civil e democracia: reflexos sobre a realidade brasileira. **IDÉIAS-** Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, Campinas, ano 5(2)/6(1), p. 13-42, 1998/1999.

\_\_\_\_\_. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNIN O, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. cap. 2, p. 61-102.

DANIEL, Celso. Conselhos, esfera pública e co-gestão. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: PÓLIS, 2000.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 5. ed. São Paulo: Autores Associados, 1996. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 27).

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. In: **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-1995**. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 175-220.

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 353-383.

EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL-ETAPAS.

**Entidades populares: dos bairros da região metropolitana do Recife**. Recife, 1990.

FALCONER, Andrés Pablo; VILELA, Roberto. **Recursos privados para fins públicos: as grantmakers brasileiras**. São Paulo: The Synergos Institute: GIFE: Petrópolis, 2001. p. 27-39.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GLORIA, Maria Gohn. **Os sem-terra, ong's e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. **História dos movimentos e lutas sociais**. São Paulo: Loyola, 1995. p. 132-141.

GÓMEZ, José Maria. **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis: Vozes: CLACSO: LPP, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. p. 3-61.

- HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre factividade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2. p. 9–121.
- HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- HAL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 6. ed. Tradução Tomaz Tadeu da Silva e Guaracira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- IBGE. Desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Apresenta dados sobre a contagem da população de 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>.
- JACOBI, Pedro. **Políticas sociais: ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p.7- 42.
- LACLAU, Ernesto. Sujeito da política, política do sujeito. In: **Política Hoje**-Revista do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, ano 4, n. 7, p. 9-28, jan./jun., 1997.
- LIMA, Luciene Maria de Mesquita. **O conselho de saúde de Maceió: participação e comportamento político dos conselheiros**. 2000. 219 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2000.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. Reforma do estado e capacidade de gestão pública nos municípios nordestinos. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do estado e mudanças institucionais no Brasil**. Recife: Massangana, 1999. p. 317–334.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 7–94.
- NEGREIROS, Emílio de Britto. **Ambiente, sustentabilidade e políticas públicas: a construção social do modelo de desenvolvimento sustentável de Camaragibe-PE**. 2003. 157 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.
- NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 11-87, 183–213.
- OLIVEIRA, Anna Cynthia. **Terceiro Setor: uma agenda para reforma do marco legal**. Rio de Janeiro: Grupo de Trabalho Marco Legal, 1998. (Série Marco Legal: Terceiro Setor).
- OLIVEIRA, Francisco de. A ilusão do estado brasileiro. In: **Teoria & Debate**. São Paulo, n. 44, abr/mai/jun, 2000.



\_\_\_\_\_. À sombra do manifesto comunista: globalização e reforma do estado na América latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes: Clacso, 2000. p. 68-78.

\_\_\_\_\_. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global.** 2. ed. Petrópolis: Vozes: FAPESP: NEDIC, 2000. p. 55-81.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 9-91, 137-147.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Revista Lua Nova.** São Paulo, n. 45, p. 49-96, 1998.

PRADO JUNIOR, Caio. **Evolução da cultura política do Brasil.** 16. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

**PREFEITURA DE CAMARAGIBE.** Apresenta dados sobre o Município de Camaragibe. Disponível em: <<http://www.camaragibe.pe.gov.br>>.

PRZEWORKSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo.** Tradução Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

REIS, Fábio Wanderley. O tabelião e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** [São Paulo?], ano 6, n. 16, p. 27-60, jul., 1991.

**RETRATO DO BRASIL.** São Paulo: Política, 1984. v. 1. p. 13-16.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000.** Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil: ensaios.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 9-64.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

SADER, Eder. Idéias e Questões: o impacto do novo: duas imagens: de estrutura a experiências. In: \_\_\_\_\_. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80).** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. cap. 1, p. 25-46.

SALES, Ivandro da Costa. Educação Popular: uma perspectiva, um modo de atuar (alimentando um debate. In: SCOCUGLIA, Afonso Celso; MELO NETO, José Francisco

- (Org.). **Educação Popular**: outros caminhos. João Pessoa: Universitária/UFBA, 1999. p. 111-122.
- SANTOS, Boaventura Sousa de. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39–78, 457-559.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: PÓLIS, 2000.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.
- SAYER, Andrew. Características chave do realismo crítico na prática: um breve resumo. In: **Estudo de sociologia**. Recife: UFPE, v. 6, n. 2, jul/dez, p. 7–32, 2000.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. p 9–15; 295–375.
- SILVA, Carla Almeida. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: UNICAMP: Paz e Terra, 2002. cap. 5, p. 143–185.
- SILVA, Gustavo Tavares da. Democracia representativa e gestão participativa. In: OLIVEIRA, Marcus Aurélio Guedes de (Org.). **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bargaço, 1998. p. 75–106.
- \_\_\_\_\_. **Gestão pública e transformação social**. Recife: 2002. Mimeografado.
- SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado**. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época, 103).
- SOARES, José Arlindo. Finanças municipais e desigualdades regionais. In: SOARES, José Arlindo (Org.). **Orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 7-16.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: UNICAMP: Paz e Terra, 2002. cap. 3, p.47–103.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: PÓLIS, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Conselho de políticas públicas**. Salvador: UFBA, 1999. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Controle social do poder público**. Projeto de extensão da UFBA, Set. 2000. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Participação cidadã na sociedade civil global. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 46, p. 135–167, 1999.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 219–265.

WARREN, Ilse Scherer. **Cidadania sem fronteira: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

WEFFORT, Francisco C. **Novas democracias: que democracias?** In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 27, p. 06-30, 1992.

\_\_\_\_\_. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR-6023: informação e documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro, 2000.

## LEGISLAÇÕES

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 31 maio 2003.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Senado Federal**. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 31 maio 2003.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. **Senado Federal**. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 31 maio 2003.

BRASIL. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. **Senado Federal**. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 31 maio 2003.

BRASIL. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de

recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em:

<<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em:

31 maio 2003.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação, de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina termo de parceira e dá outras providências. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/snj/oscip.htm>>. Acesso em: 27 fev 2003.

PERNAMBUCO. Lei orgânica do município de Camaragibe, de 05 de abril de 1990.

Camaragibe: Câmara Constituinte Municipal, 1990.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal do Recife. Decreto n. 19.269, de 17 de abril de 2002. Dispõe sobre a estrutura organizacional e regulamentação do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público-COP e dos Fóruns de delegados(as) do Programa de Orçamento Participativo, funcionamento interno destes, e ainda sobre critérios de eleição dos(as) conselheiros(as) e delegados(as).

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Decreto n. 129, de 20 de agosto de 1998. Aprova o regulamento do Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Lei n. 012/97, de 08 de agosto de 1997. Aprova e sanciona a Lei que cria o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Lei n. 033/98, de 26 de março de 1998. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Lei n. 050/98, de 30 de dezembro de 1998. Cria o Conselho Tutelar do Município de Camaragibe – PE e dá outras providências.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Lei n. 124/92, de 08 de junho de 1992. Institui o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Lei n. 049/94, de 30 de agosto de 1994. Dispõe sobre a política municipal dos Direitos da criança e do Adolescente e modifica o artigo 13 da Lei n. 103/91.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Lei n. 029/97, de 19 de dezembro de 1997. Aprova e sanciona a Lei que autoriza o recebimento por meio de dação em pagamento, bens, móveis ou imóveis, ou serviços, para fins de extinção de créditos tributários de responsabilidade do sujeito passivo.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Lei n. 103/91, de 13 de novembro de 1991. Aprova e sanciona a Lei que dispõe sobre a política municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e das normas gerais para sua aplicação.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Lei n. 07/93, de 07 de junho de 1993. Aprova e sanciona a Lei que modifica a Lei n. 103/91.

PERNAMBUCO. Câmara Municipal de Camaragibe. Ofício n. 333/94, de 25 de abril de 1994. Encaminha Resolução ao Projeto de Lei n. 32/94, que dá nova redação ao Artigo n. 02-D, de 10 de março de 1993.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Anexo Único da Lei n. 009/97. Prioridades para elaboração do orçamento fiscal relativo ao exercício financeiro de 1998.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. Anexo Único da Lei n. 105/01. Plano Plurianual 2002-2005.

## DOCUMENTOS

COMISSÃO DE ÉTICA DO CONSELHO DE DELEGADOS DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE. Ata n. 01/99, de 08 de fevereiro de 1999. Camaragibe, 1999.

COORDENAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA DA REGIÃO 1 DE MUNICÍPIO DO CAMARAGIBE. Ofício n. 05/99, de 22 de fevereiro de 1999. Camaragibe, 1999.

COORDENAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA DA REGIÃO 2 DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE. Ofício n. 05/99, de 22 de fevereiro de 1999. Camaragibe, 1999.

CONSELHO DE DELEGADOS DA ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA DO MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE. Ata da reunião dos delegados da região 2: discussão do plano de investimento/99, de 09 de fevereiro de 1999. Camaragibe, 1999.

\_\_\_\_\_. Ata de reunião, de 18 de março de 1999. Camaragibe, 1999.

\_\_\_\_\_. Memória de reunião da comissão regional, de 24 de abril de 2002. Camaragibe, 2002.

PERNAMBUCO. Prefeitura Municipal de Camaragibe. **Plano de obras de 1999**. Camaragibe, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Plano de obras 2002-Região 3. Avaliação técnica Secob/Coord. Trânsito.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano de obras de 2003/2004**. Camaragibe, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia da cidadania**. Camaragibe, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Saúde, Camaragibe!** Camaragibe, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Regionalização Administrativa**, 2. versão, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico: Diretoria de Planejamento Urbano, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Conselho de Delegados da Administração participativa. Camaragibe**, 2000.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relação das entidades cadastradas no conselho municipal de defesa dos direitos da criança e do adolescente de Camaragibe**. Camaragibe, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Saúde, Camaragibe!** Camaragibe, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Regimento do conselho de delegados(as) da administração participativa**. Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Camaragibe, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Regimento das eleições de delegados(as) para o quadriênio 2002/2005**.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Modelo de administração participativa do município de Camaragibe**. Versão preliminar para discussão. Camaragibe, 1997.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Relatório de avaliação do modelo de administração participativa. Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Camaragibe e Conselho de Delegados da Administração Participativa. Camaragibe, 2001.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Os 13 pontos**: por uma cidade cada vez melhor: plano de governo da frente popular, Camaragibe, 2000.

CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CAMARAGIBE. **Relação das entidades cadastradas**, Camaragibe, [1999?].

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMARAGIBE, 2., 1999, Camaragibe. **Educação a caminho do terceiro milênio: deliberações**. Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Camaragibe, 1999.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMARAGIBE, 3., 2001. **Política de assistência social**: desafios e estratégias para a implementação da municipalização: deliberações. Secretaria de Desenvolvimento Social e Econômico da Prefeitura Municipal de Camaragibe, 2001.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CAMARAGIBE, 1999. **Cidadania em construção**: desafios de uma cidade criança: deliberações. Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Camaragibe, 1999.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAMARAGIBE. **Situação das entidades cadastradas**. Camaragibe, [2000?].

FÓRUM DA CIDADE, 4., Camaragibe, 2000. **Pacto Camaragibe**: uma proposta para o plano de desenvolvimento local, Camaragibe, 2000.

FÓRUM DA CIDADE, 5., 2001. **Recomendações do movimento popular para o detalhamento das prioridades – LDO 2002**. Camaragibe, 2001.

**ANEXOS**

## ANEXO - I

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Cidadania e Cultura Política no Poder Local:  
 O Conselho da Administração Participativa de Camaragibe - pe

**QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA DOS CONSELHEIROS DA**  
**ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA DE CAMARAGIBE.**

QUESTIONÁRIO Nº \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_ Horário \_\_\_\_\_

Local \_\_\_\_\_

**1. PERFIL DOS ENTREVISTADOS**

a) IDENTIFICAÇÃO

- Nome \_\_\_\_\_
- Endereço \_\_\_\_\_ Nº \_\_\_\_\_
- Bairro \_\_\_\_\_ CEP \_\_\_\_\_
- Idade \_\_\_\_\_
- Telefone \_\_\_\_\_
- Sexo: masculino ( ) Feminino ( )

b) ESCOLARIDADE:

- . Analfabeto ( ) . 2º Grau completo ( )
- . 1º Grau incompleto ( ) . Curso superior incompleto ( )
- . 1º Grau completo ( ) . Curso superior completo ( )
- . Segundo grau incompleto ( )

c) SITUAÇÃO PROFISSIONAL

. Empregado: Sim ( ) Não ( ). Se sim, qual atividade

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 . Trabalha em empresa privada ( ), empresa pública ( ), servidor do Estado ( )  
 servidor do município ( ).



## 2. PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA

a) No conselho você é: titular ( ) ou suplente ( ).

b) Qual seguimento você representa?

Governo ( ), Sociedade civil ( ), empresário ( ).

c) Você participa de alguma organização social? Sim ( ) Não ( ). Se sim, qual?

. Associação de moradores. ( )

. Sindicato. ( )

. Igreja. ( )

. ONG. ( )

. Partido político. ( )

. Conselho comunitário de moradores. ( )

Outra \_\_\_\_\_

d) Há quanto tempo você participa? Menos de dois anos ( ), de dois a cinco anos ( ), mais de seis anos ( ).

e) Porque você participa do conselho de Administração participativa?

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

f) Você ocupa cargo no conselho? Sim ( ) Não ( ).

Se sim, qual \_\_\_\_\_

g) O conselho tem comissões de trabalho? Sim ( ) Não ( ). Se sim, quais

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

h) O que levou você a participar do conselho?

Convite de amigos. ( ) Convite de entidade. ( )

Convite do governo. ( ) Vontade própria. ( )

i) Quais as propostas que você defende no conselho?

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

J) Em um ano, quantas reuniões do conselho você faltou?

Nenhuma ( ), uma ( ), duas ( ), três a cinco ( ), mais de seis ( ) não lembra ( ).

l) No conselho você:

	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
Chega atrasado nas reuniões.	( )	( )
Faz crítica e denúncias.	( )	( )
Participa das discussões.	( )	( )
Lê os materiais com antecedência.	( )	( )
Apresenta propostas.	( )	( )
Negocia propostas.	( )	( )
Se articula com outros conselheiros.	( )	( )
Solicita informações à prefeitura.	( )	( )
Fiscaliza as ações da sua região.	( )	( )
Participa de atividades de formação.	( )	( )

m) Você repassa as informações, deliberações, recomendações do conselho para as pessoas da região que você representa?

Sim ( ) Não ( ). Se sim, como é feito o repasse?

\_\_\_\_\_

n) Cite os avanços do Conselho da Administração Participativa. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

o) Cites alguns problemas ou limites do conselho.

\_\_\_\_\_

p) Quem coordena as reuniões do conselho? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

q) Quem faz a pauta das reuniões \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

r) Quem da prefeitura participa das reuniões? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

s) Nas reuniões quem decide \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

t) Nas reuniões do conselho a prefeitura presta contas da gestão?

Sim ( ) não ( ) não sabe ( ).

u) Você sabe quanto é o orçamento da prefeitura? Sim ( ) não ( ). Se sim, quanto é em R\$

\_\_\_\_\_

v) A prefeitura distribui cópia do orçamento, ou de parte do orçamento, aos conselheiros?

Sim ( ) não ( ), já distribuiu ( ) quantas vezes \_\_\_\_\_ nunca distribuiu ( ).

w) Você sabe quanto é a receita de alguma secretaria? Sim ( ) não ( ). Se sim, quanto? R\$

\_\_\_\_\_ Qual secretaria \_\_\_\_\_

x) O Conselho da Administração Participativa para você, é:

- |                    |     |                           |     |
|--------------------|-----|---------------------------|-----|
| . Pouco importante | ( ) | . Muito importante        | ( ) |
| . Importante       | ( ) | . Indiferente (Tanto faz) | ( ) |

z) Você participa de algum outro conselho? Sim ( ), não ( ). Se sim, qual \_\_\_\_\_

---

aa) A articulação das discussões do conselho da Administrativa Participativo entre os próprios conselhos setoriais, como: propostas, recomendações, orientações, denúncias, etc. é:

- |                          |     |
|--------------------------|-----|
| Muito importante         | ( ) |
| Mais ou menos importante | ( ) |
| Necessária               | ( ) |
| Desnecessária            | ( ) |

bb) O conselho da Administração Participativa não é legalizado. Você gostaria que se legalizasse? Sim ( ) não ( ), porque? \_\_\_\_\_

---

### 3. SOBRE PRÁTICAS POLÍTICAS

a) A sua participação no conselho provocou mudança na sua relação com a prefeitura? Sim ( ) Não ( ). se sim, que tipo de mudança? Se não por que? \_\_\_\_\_

---

b) Pensando no comportamento dos outros conselheiros responda:

**No início do conselho, eles:**

- . Participavam dos debates ( )
- . Participavam pouco dos debates ( )
- . Criticavam a prefeitura ( )
- . Não criticavam a prefeitura ( )
- . Criticavam pouco a prefeitura ( )
- . Apresentavam propostas ( )
- . Apresentavam poucas propostas ( )
- . Não apresentavam propostas ( )
- . Acreditavam no conselho ( )
- . Não acreditam no conselho ( )

**No momento atual, eles:**

- . Participam mais dos debates ( )
- . Participam como anteriormente ( )
- . Criticam mais a prefeitura ( )
- . Não criticam a prefeitura ( )
- . Criticam a prefeitura como antes ( )
- . Apresentam mais propostas ( )
- . Apresenta igual ao início do conselho ( )
- . Não apresentam propostas ( )
- . Acreditam mais no conselho ( )
- . Acreditam menos no conselho ( )

c) A que você atribui essas mudanças? \_\_\_\_\_

---

- d) Antes de 1993, você participava de alguma atividade na administração pública de Camaragibe? Sim ( ) não ( ). se sim, quais? Se não, porque?

---



---



---

- e) Se você participa de alguma entidade popular, pode dizer se a relação da sua entidade com a prefeitura é de:

- |                              |     |
|------------------------------|-----|
| . Interesse mutuo            | ( ) |
| . Interesse só da prefeitura | ( ) |
| . Interesse só da entidade   | ( ) |
| . Indiferente                | ( ) |
| . Autonomia                  | ( ) |
| . Subordinação               | ( ) |
| . Respeito                   | ( ) |

- f) Como era a relação antes da administração participativa?

---



---



---

- g) Na sua opinião, por que ocorreram essas mudanças com a sua organização?

---



---



---

- h) Na sua opinião, a relação da administração pública municipal com o conselho é uma relação de: subordinação ( ), respeito ( ), autonomia ( ), indiferença ( ), Não sabe ( ).

- i) Como você vê a relação da administração municipal com a sociedade, antes do Conselho da Administração Participativa e depois da atuação do Conselho:

**Antes do Conselho:**

- |                           |     |
|---------------------------|-----|
| . Democrática             | ( ) |
| . Autoritária             | ( ) |
| . Participativa           | ( ) |
| . Não era participativa   | ( ) |
| . Indiferente (tanto faz) | ( ) |
| . Não tinha relação       | ( ) |
| . Não sabe                | ( ) |

**Depois da existência do Conselho:**

- |                       |     |
|-----------------------|-----|
| . Democrática         | ( ) |
| . Mais democrática    | ( ) |
| . Autoritária         | ( ) |
| . Menos autoritária   | ( ) |
| . Mais participativa  | ( ) |
| . Não é participativa | ( ) |
| . Não sabe            | ( ) |

j) Como a prefeitura se relaciona com os movimentos populares de Camaragibe?

- . Se articula com os movimentos.
- . Critica os movimentos.
- . Não valoriza os movimentos.
- . Apóia os movimentos.
- . Negocia com os movimentos.
- . Não trabalha com os movimentos.
- . Dá atenção às críticas dos movimentos.

k) Pensando na administração de Camaragibe, você acha que ela é:

- . Inovadora (nova) , tradicional (velha, atrasada) , não sabe .

. Por que? \_\_\_\_\_

l) Dê uma nota, de 0 a 10, para sua participação no conselho: \_\_\_\_\_

m) Participando do Conselho da Administração Participativa, você se sente como?

- . Mais ativo(a).
- . Menos ativo(a).
- . Mais cidadã(o).
- . Menos cidadã(o)
- . Mais importante.
- . Menos importante.
- . Mias representante dos interesses da sua comunidade.
- . Menos representante dos interesses da sua comunidade.
- . Mais coragem para dialogar com as autoridades do município.
- . Menos coragem para dialogar com as autoridades do município.

. Outro \_\_\_\_\_

n) A qualidade de vida da população de Camaragibe, atualmente é melhor que antes da administração participativa nas áreas de:

- |                        |                          |                                       |                          |
|------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| . Saúde                | <input type="checkbox"/> | . Assistência a criança e adolescente | <input type="checkbox"/> |
| . Educação             | <input type="checkbox"/> | . Assistência a juventude             | <input type="checkbox"/> |
| . Moradia              | <input type="checkbox"/> | . Cultura e lazer                     | <input type="checkbox"/> |
| . Assistência ao idoso | <input type="checkbox"/> | . Participação política               | <input type="checkbox"/> |

o) Tem algo a mais que você deseja falar?

---



---



---



---



---

**ANEXO - II****UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM CIÊNCIA POLÍTICA****Cidadania e Cultura Política no Poder Local:  
O Conselho da Administração Participativa de Camaragibe - pe****Roteiro de Entrevista com Membros do Governo Municipal de Camaragibe: Prefeito,  
Secretários de Governo e de Planejamento****1. Perfil do entrevistado**

Nome completo, idade, profissão e cargo que ocupa .

**2 Sobre a Administração Participativa – AP**

- 2.1 O que é a Administração Participativa?
- 2.2 Quais os objetivos iniciais e atuais?
- 2.3 A partir de quando a Administração Participativa foi implementada?
- 2.4 Qual a finalidade da AP?
- 2.5 Quais são os avanços e limites da AP?
- 2.6 O que motiva os movimentos populares e a população a participarem?
- 2.7 Em que a AP tem contribuído para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos(a) de Camaragibe?
- 2.8 Qual é sua avaliação da atuação dos delegados da AP?
- 2.9 É feita prestação de contas da gestão no conselho da AP de quanto em quanto tempo? Em que consiste esta prestação de contas?
- 2.10 Porque os critérios de eleição dos delegados não favorecem a eleição de pessoas de setores organizados de camaragibe?

### **3 Sobre as relações de poder e mudança de comportamento político na relação Estado-sociedade civil.**

- 3.1 Existem três sujeitos envolvidos diretamente na AP: a comunidade, os delegados (eleitos pela população) e o governo municipal, além disso, o conselho da AP também se relaciona cotidianamente com o poder local. *Quais os conflitos de interesses entre esses sujeitos. E como eles são resolvidos?*
- 3.2 Qual é a sua avaliação da articulação da AP com os outros espaços de participação como: conselhos setoriais de saúde, de educação, de assistência social...
- 3.3 Como era a relação da administração com a sociedade civil antes de 1997? E como é agora?
- 3.4 A que você atribui essas mudanças?
- 3.5 Quais são os indicadores de mudança na relação entre a sociedade e a administração pública em Camaragibe?
- 3.6 Quais são os avanços e limites da relação da administração com a sociedade civil?

Recife, maio de 2003.

## ANEXO - III

## REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE CAMARAGIBE

REGIÃO 1	REGIÃO 2	REGIÃO 3	REGIÃO 4	REGIÃO 5
Cosmo e Damião	Santa Mônica	Nazaré	Tabatinga	Pau Ferro
Carmelitas	Santana	Primavera	Córrego do Burro	Peroba
Bairro Novo	São João/ S. Paulo	Vila Inabi	Córrego do Paletó	Oitenta
Viana	Alberto Maia	Macacos	Córrego da Andorinha	Chácara Petrópolis
Celeiro	João Paulo II	São Pedro	Aldeia de Cima	Borrvalho
Borrione	Estação Nova	São Paulo	São Jorge	Clara Lopes
Céu Azul	Chácara Pedreira	Vale das Pedreiras	Borrvalho	Aldeia
Alta da Boa vista	Campo Alegre		Ostracil	Telebrás
Aldeia de Baixo	Paulo Afonso			Luzanópolis
Aldeia de Cima	Santa Terezinha			Araçá
Alto de Sto. Antonio	Santa Maria			Cristo Rei
Areiro	Nª Sª Carmo			Vera Cruz.
Areinha				
Alto Pe. Cícero				
Bairro dos Estados				
Córrego do Flamengo				
Privê Vermont				
Timbi				
Córrego do Desastre				
Teresópolis				
Areinha				
Vila da Fabrica				



## ANEXO - IV

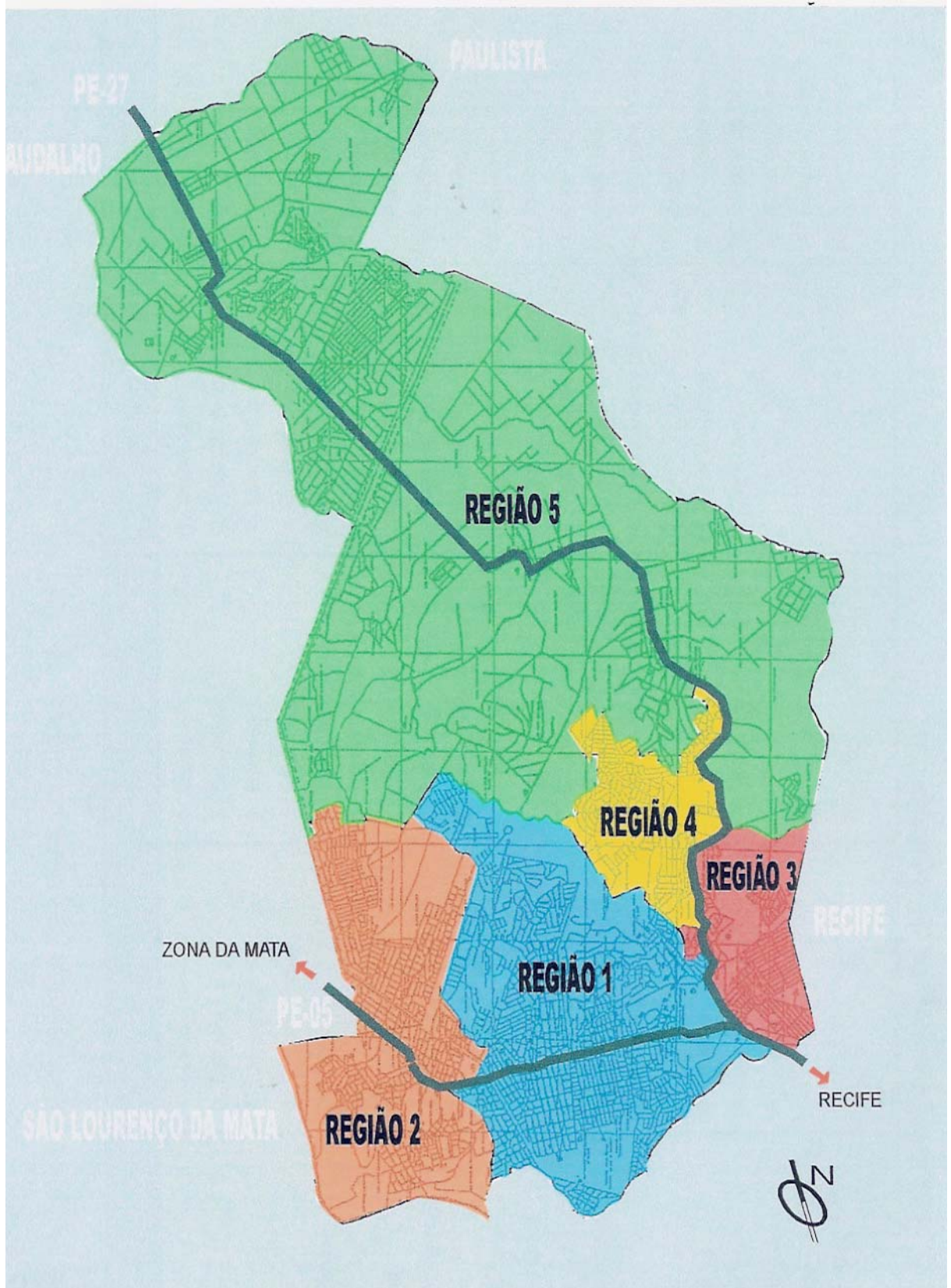
Prefeitura de Camaragibe

Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente

MAPA 01 – Localização de Camaragibe e Região Metropolitana

**ANEXO - V**

**Prefeitura de Camaragibe**  
**Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente**  
**MAPA 02 – Regionalização Administrativa**



## ANEXO - VI

Prefeitura de Camaragibe  
 Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente  
**MAPA 03 – Zoneamento Espacial por Região**

