

REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Erle Mesquita

Sumário

Sumário	1
Apresentação	3
1 Reestruturação administrativa: desafios e perspectivas.....	8
Democracia participativa: o novo padrão de governabilidade.....	9
A organização da sociedade civil brasileira.....	17
Considerações finais	24
2 A engenharia do “Orçamento Participativo” (OP)	27
Organizando o espaço público.....	36
3 O Município de Icapuí.....	41
Serviços de Utilidade Pública.....	43
Economia	44
Finanças Públicas e o Poder Local	45
4 O “Orçamento Participativo” em Icapuí e a Participação Popular....	49
A pesquisa	52
*A população têm o direito de controlar as ações do Prefeito	57
** A Prefeitura tem compromisso com a participação popular:.....	58
*** Não adianta a participação popular porque no fim quem decide é o Prefeito:	58
* Os problemas do Município hoje são muito complicados para que um cidadão comum possa decidir sobre sua política:	59
** Eu nunca entendo bem o que está sendo discutido nas reuniões:	59
O Fórum e o Capital Social	67
Quem colabora com o Fórum?.....	70
Partido dos Trabalhadores (PT): média 7,5 e moda 10.....	71
Líderes da população: média 6,8 e moda 7,5	71
O Fórum: média 7,6 e moda 8	72
Os Vereadores: média 3,9 e moda 5	72
Outros políticos da região: média 4,5 e moda 5.....	72
O Prefeito: média 8,4 e moda 8,5	73

Os Secretários e suas equipes: média 7,1 e moda 7	73
Os Técnicos e os funcionários públicos: média 6,5 e moda 7.....	74
Rádio Local: média 8,4 e moda 8.....	74
Igreja: média 6,5 e moda 7.....	74
Conclusão	74
Bibliografia.....	79
Anexos.....	82

Apresentação

Na essência da definição de democracia, como soberania popular, diversas administrações públicas vêm promovendo a descentralização política como forma de maximizarem os resultados de suas Políticas Públicas.

A maior participação popular nos processos decisórios, vem se firmando nas últimas décadas como um “novo” padrão de governabilidade através da expansão da esfera pública, com a formação de parcerias entre as esferas estatais, privadas e societárias.

A institucionalização dessa relação entre Sociedade e Estado através de Conselhos, é o que caracteriza este caráter de “novo” nas administrações públicas.

Configura-se assim, uma estreita correlação entre descentralização política e eficiência administrativa, principalmente no que concerne à transparência das ações governamentais.

No âmbito da ciência política, a descentralização política caracteriza-se numa temática generalizante, pois aglutina diversas categorias intrínsecas a este processo, tais como: democracia, cidadania, governabilidade, participação, representação, dentre outras categorias; impossibilitando assim a realização de um estudo monográfico.

Desta forma, abordaremos a descentralização política, sobretudo, numa ótica de maior participação popular nos processos decisórios, principalmente por constar na literatura política que a eficiência dos governos tem relação direta com a participação popular, pois “(...). Segundo os teóricos da democracia, de John Stuart Mill a Robert Dahl, ‘a principal característica de uma democracia é a constante sensibilidade do governo em relação às preferências de seus cidadãos.’” (Putnam *apud* Dahl, p.77, 1996).

No entanto, apenas com o desenvolvimento de nossa pesquisa de campo, é que fomos delineando a questão da participação popular como objetivo central de nossa pesquisa.

Entretanto, salientamos ao leitor que o objetivo deste trabalho não foi de fazer uma discussão conceitual sobre participação, mas de avaliarmos a implementação dos sistemas participativos, e, sobretudo, dar nossa contribuição para o mapeamento das experiências participativas no Estado do Ceará, através deste estudo de caso da experiência do “Orçamento Participativo” no Município de Icapuí.

A implementação dos sistemas participativos nas administrações públicas brasileiras, vêm se caracterizando numa reestruturação administrativa, através do rompimento do modelo administrativo do “rouba, mas faz”; advindo principalmente da maior intervenção popular nos processos decisórios, através de maior coesão e coerção das ações governamentais.

Os movimentos sociais, no final da década de 70, tornaram-se imprescindíveis para essa transformação da arena política brasileira, principalmente pela organização de associações, tais como a de moradores de bairros, como forma de reivindicarem uma melhoria na qualidade de vida.

Outro aspecto marcante neste processo foram as greves dos trabalhadores na região do ABC paulista em 1979, que desencadeou a organização dos sindicatos classistas. Desta forma, o processo do associativismo no Brasil surge numa concepção urbana-industrial.

Entretanto, longe de uma análise pessimista, evidencia-se, o surto que o processo participativo atingiu no Brasil, principalmente na década de 90, sobretudo ocasionado por dois fatores: 1) a descentralização das Políticas Públicas federais e estaduais para o âmbito municipal, mediante a constituição de Conselhos Municipais; 2) o crescimento do terceiro setor através das organizações-não-governamentais (ONG's), Institutos beneficentes e etc.

Desta forma, é que assinalamos a necessidade do mapeamento das experiências participativas, afim de definirmos as experiências exitosas, e principalmente identificarmos os desafios e as perspectivas para implementação dos sistemas participativos.

A pesquisa de campo foi realizada pelo Núcleo de Pesquisa e Assessoria em Associativismo e Políticas Públicas (NUPAP-UECE), do qual fazemos parte. O

trabalho de campo foi desenvolvido com a colaboração de mais três companheiros, o qual possibilitou-nos a utilização de uma multiplicidade de técnicas de coleta de dados, não apenas como forma de prevenção de viés, mas, sobretudo, como forma de potencializar cada técnica de pesquisa de campo, como forma de suprir a deficiência se cada uma delas fosse utilizada isoladamente.

Sendo assim, montamos uma cadeia metodológica em forma de quadriangulação, com as seguintes técnicas: observação participante, aplicação de questionários, entrevistas e grupos focais.

A observação participante foi utilizada nas reuniões do Fórum do “Orçamento Participativo”, como forma de compreendermos a interlocução dos conselheiros, afim de observarmos como estava se dando o processo participativo no Município. A observação participante foi de fundamental importância para a compreensão da dinâmica da participação popular em Icapuí, como a demanda dos representantes comunitários por uma maior participação do secretariado nas reuniões do Fórum.

O Fórum do “Orçamento Participativo” do ano 2000 é composto de 19 conselheiros (titulares) e 19 suplentes; sendo assim, resolvemos aplicar 38 questionários (semi-estruturados) afim de aproveitarmos os métodos estatísticos; entretanto, com esse reduzido universo, não conseguimos nenhuma compilação quantitativa, através do cruzamento de dados. Mas a aplicação dos questionários foi imprescindível para a pesquisa, não apenas por propiciar indícios para elaboração de um roteiro de entrevistas, mas sobretudo para avaliarmos algumas estruturas sociais. Assim como fala Norbert Elias:

“Os modelos das configurações, dos padrões ou estruturas sociais podem ser tão precisos e fidedignos quanto os resultados da mensuração quantitativa de fatores ou variáveis isolados. O que lhes falta é o caráter ilusoriamente conclusivo das inferências baseadas unicamente na análise quantitativa, que muitas vezes são confundidas com exatidão..¹.”

¹ ELIAS, Norbert. Os estabelecidos e os *outsiders*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2000

Tivemos um retrato fidedigno do problema apontado por Elias, quando avaliamos o confronto entre o sistema representativo clássico, representado pelo poder legislativo, e os conselheiros do Fórum, como veremos mais adiante.

Formamos dois grupos focais, um homogêneo, formado por membros da administração municipal (formado por 1 auxiliar administrativo, 2 secretários executivos, 1 assessor técnico e 1 diretora de departamento), e um grupo heterogêneo no aspecto político-partidário composto de parlamentares das diferentes linhas partidárias; no entanto, neste segundo grupo focal, compareceram apenas dois participantes, um do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), e outra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Através desta técnica de coleta de dados, percebemos a fragilidade do sistema político-partidário brasileiro, principalmente no que concerne ao discurso político.

A parceria da administração municipal com a universidade, através do NUPAP, foi de fundamental relevância para a realização deste trabalho, principalmente pelo livre acesso aos setores estatais do Município, como suas Secretarias. Essa interação com o funcionalismo público, possibilitou-nos uma série de “conversas informais” acerca da vida política do Município.

Realizamos também três entrevistas, sendo duas com participantes Secretários (e conselheiros do Fórum) e uma com o padre do Município.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, os quais demonstraremos resumidamente a seguir:

No capítulo 1 (Reestruturação administrativa: desafios e perspectivas), abordamos a descentralização política numa discussão mais sistemática, demonstrando que o embate teórico entre democracia representativa e direta, proporcionou o surgimento do conceito de democracia participativa. Demonstraremos ainda, neste capítulo, os desafios e as perspectivas para implementação dos sistemas participativos no Brasil.

No capítulo 2 (A engenharia do “Orçamento Participativo”), demonstra a experiência do “Orçamento Participativo” que foi utilizada por nós como referencial de descentralização política. Abordamos as principais características deste

sistema participativo, como o surgimento de novos atores sociais nos processos decisórios, o que são e o que fazem estes atores.

No capítulo 3 (O Município de Icapuí), traçamos resumidamente o perfil econômico, político e social do Município. No contexto do poder local, Icapuí desmistifica a nossa perspectiva militante de que os problemas das administrações públicas brasileiras seriam apenas uma questão político-partidária, demonstrando assim a complexidade de nosso sistema político.

No capítulo 4 (O “Orçamento Participativo em Icapuí e a Participação Popular), demonstra os resultados de nossa pesquisa de campo, como o perfil dos conselheiros do Fórum de Icapuí, as interlocuções destes atores nas reuniões do Fórum. Apresentamos também que, mesmo nos Municípios dependentes economicamente, a paridade do Fórum limita a participação popular, principalmente porque os projetos precisam necessariamente do aval da administração municipal.

Desta forma, o presente trabalho configura-se como nossa contribuição para o mapeamento das experiências participativas no Estado do Ceará, através deste estudo de caso.

Reestruturação administrativa: desafios e perspectivas

A restituição da autonomia a Estados e Municípios, através da abertura política, a partir de 1979, promoveu inúmeros processos de democratização no Estado brasileiro. Apesar do regime republicano possuir mais de um século, poucos foram os anos de experiência democrática, com eleições livres e diretas, com funcionamento de partidos políticos e liberdade de imprensa. Da proclamação da República até a abertura política, poderíamos destacar o período transitório de 1945-64, com a presença de vários partidos políticos (como exemplo: PDS, UDN, PTB e etc.) e de eleições. Mas mesmo neste período de experiência democrática, a influência do Integralismo (fascismo) no Estado Novo (1937-45), com a presença de militares neste movimento, promoveu instabilidade para a permanência de instituições políticas, com tentativas de Golpe de Estado. A tentativa de deposição do presidente Getúlio Vargas (1950-54) foi um prenúncio do que ia acontecer nos “anos de chumbo”; interrupção da democratização e promoção de diversas arbitrariedades, como a extinção dos partidos políticos, suspensão de eleições, prisões, torturas e censura.

O processo de democratização do Estado brasileiro foi lento e gradual, com o incremento de eleições livres, diretas e secretas, a presença do voto feminino², a participação de analfabetos, e jovens que estão na faixa etária dos (16-18) anos de idade³, dentre outras conquistas políticas, apesar do sufrágio universal não ser um medidor do grau de democratização de uma nação, por ser a democracia um conceito mais amplo do que o mero processo eletivo da representação política.

Segundo Bobbio (1986), para medir-se o grau de democratização de uma nação hoje, necessita-se saber não apenas o número de pessoas que votam, mas também o número de instâncias (diversas daquelas propriamente políticas) nas

² Garantias da Constituição de 1934.

³ Garantias da Constituição de 1988. Voto facultativo para os analfabetos, os idosos com idade superior a 70 anos, e para os jovens maiores de 16 e menores de 18 anos de idade.

quais se exerce o direito de voto, ou seja, não saber apenas quem vota, mas onde podem exercer esse direito de participação.

Como exemplo a instituição família, da figura autoritária e tradicionalista dos pais, daqueles que mandam, e outorgam os direitos e deveres dos filhos, sem diálogo para negociação e elaboração das “regras do jogo” (como as atividades e horários dos filhos), outorgando as regras sem possibilidade de contestação, com a imposição de suas vontades sob o aparato da coerção (o castigo como exemplo). Desse modo de elaboração unilateral (pais→filhos) das “regras do jogo”, parece a soberania hobbesiana do governo ditatorial, do contrato da “submissão”.

Para compreendermos a política, temos que interpretar duas categorias intrínsecas ao processo político, que são as estruturas e práticas sociais. As estruturas compreendem a formação cultural, institucional e normativa da sociedade, enquanto as práticas sociais são as relações societárias que regem a sociedade. A compreensão destas categorias é de fundamental importância para a compreensão da vida política, pois se as estruturas apresentam um caráter democrático, as práticas sociais necessariamente apresentarão um maior índice nas condições de igualdade entre os indivíduos, que é um princípio básico ao sistema democrático. Mas se as estruturas não favorecem as práticas sociais, estas apresentam um alto teor de dominação tradicionalista (Weber), como no caso do Brasil, de persistência da ordem tradicional, de nossas “velhas chagas coloniais”, como as práticas anti-democráticas do patrimonialismo, clientelismo e nepotismo. Desta forma, se as estruturas não favorecem as práticas sociais, para o exercício da democracia, as práticas sociais é que têm que mudar as estruturas, promovendo assim mudanças de paradigmas culturais, institucionais e normativas da sociedade.

Democracia participativa: o novo padrão de governabilidade

Nesta perspectiva de mudanças de paradigmas, diversas experiências administrativas buscam na Gestão Compartilhada entre Sociedade e Estado, com

a diminuição da “verticalidade” no processo decisório das Políticas Públicas, e maior participação popular, diminuir o tecnicismo e a burocratização administrativa. Com estas experiências de descentralização política, o país começa a inserir-se num novo padrão de governabilidade, com a formação de Conselhos (Fóruns), seja setoriais (como saúde, educação, etc) ou comunitários, para elaboração do plano de governo das obras públicas.

Os partidos políticos representam um dos mecanismos para elegibilidade da representação política, mas por apresentarem uma diversidade de afiliados, de todos os segmentos da sociedade⁴ (estudantes, funcionários públicos, empresários e etc), sua política é generalizante, para acomodar todos os interesses ali representados. Esse é um dos motivos da ineficiência das Políticas Públicas brasileiras, pois estão centradas principalmente na representação política das associações políticas (partidos políticos), cujas ações políticas generalizantes, voltam seu campo de ação para as questões amplas, como legislação, tributação, etc. Qual o partido político que vai discutir, em suas assembleias, os problemas de um bairro, ou de uma rua, se ela está precisando de calçamento ou saneamento básico, por exemplo? Por isso a importância das associações sociais⁵ ao representarem os direitos específicos de cada segmento da sociedade. Assim:

“Quando uma associação representa alguma corrente de opinião, ela tem que assumir uma forma mais definida e precisa. Ela tem seus adeptos e os engaja em sua causa; esses adeptos travam conhecimentos entre si, e quanto maior o seu número, maior o entusiasmo. Uma associação congrega as energias de espíritos divergentes e firmemente os orienta para um objetivo claramente definido.” (Putnam apud Tocqueville, p. 104, 1996).

⁴ A participação de vários segmentos da sociedade em um partido político, é de fundamental importância para a democracia, pois o regime democrático compreende-se no pluralismo, mais adiante aprofundaremos esta questão.

⁵ São as associações comunitárias, os sindicatos, grêmios estudantis e etc.

Tocqueville⁶, em sua viagem aos Estados Unidos em 1830, percebeu a facilidade dos americanos para associar-se entre si, como forma de colaboração e confiança⁷ para o exercício da democracia. Outra vantagem apresentada por Tocqueville é que não existia tanta disparidade social como nos outros modelos de colonização utilizados no continente americano, favorecendo a formação de associações, de integração e interação dos indivíduos, formando uma ativa rede social de cooperação e confiança. E acrescenta:

“É pois, indispensável, que um governo não trabalhe sozinho, as associações são as que os povos democráticos devem ocupar no lugar dos ‘poderosos’ que a igualdade de condições faz desaparecer”⁸
(Tocqueville:1957, p.532)

Mas esta concepção de associação de diversos segmentos da sociedade em busca de interesses específicos, adquiriu um caráter pejorativo do termo corporativismo, de “individualidade”, de segregação, e segundo Rousseau:

“Há muitas vezes grande diferença entre a vontade de todos, e a vontade geral: a esta olha somente o interesse comum, a outra ao interesse privado, e outra coisa não é senão a soma de todas as vontades particulares; mas tira dessas mesmas vontades as que em menor ou maior grau reciprocamente se destroem, e resta como somos das diferenças a vontade geral.” (Rousseau: S.d, p.41)

Mas, apesar disso, a formação de Conselhos (Fóruns), com vários segmentos da sociedade, é de fundamental importância para o exercício da democracia, pois segundo Sartori (1982), o sistema democrático não consiste num consenso ou no conflito de interesses, mas na dissensão, na diversidade, no

⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. La democracia en America. México – Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 1957.

⁷ Autores como James Coleman, Robert Putnam, dentre outros, desenvolveram o conceito de capital social, como o conjunto de características de organização social, como confiança, colaboração e etc.

⁸ **Tradução realizada por mim**, do seguinte trecho: “Es pues, indispensable, que un gobierno obre por sí solo, las asociaciones son las que en los pueblos democráticos deben ocupar en lugar de los poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer”.

contraste de opiniões e de interesses. A formação de um Conselho a partir da diversidade dos participantes, forma assim uma interação de várias “visões de mundo” . Esta mesma perspectiva é apontada na pesquisa de Robert Putnam⁹, realizada com os Conselhos da Itália:

“De acordo com essa tese, uma densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social. Assim, contradizendo o receio de sectarismo manifestado por pensadores como Jean-Jacques Rousseau, numa comunidade cívica as associações de indivíduos que pensam da mesma forma contribui para um governo democrático e eficaz” (Putnam: 1996, p.104)

Os Conselhos (Fóruns), como forma apartidária de exercer política, como “novo” sistema de organização social para o exercício político, torna-se mais um espaço de discussão dos problemas cotidianos de uma comunidade (bairro, cidade, etc), como saúde, educação, infra-estrutura, dentre outras temáticas, podendo constituir-se como um avanço para o exercício da democracia no Brasil, na medida em que essa nova força de exercer política ameniza a centralização do poder político nos partidos. Exemplo disso são as “plenárias comunitárias¹⁰” em cada região¹¹ para elaboração das demandas (necessidades da comunidade) que serão discutidas no Fórum (todas as regiões reunidas) do “Orçamento Participativo”, tornando-se um “contrato social” mais próximo da realidade do que a longínqua representação política clássica (tradicional), dos vários níveis de parlamentares.

A criação ou a revalorização desse novo espaço do exercício político (Conselhos, Fóruns e etc) é de fundamental importância para o regime democrático, para o exercício do pluralismo, do debate, da troca de idéias e ideais.

⁹ PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1996

¹⁰ As “plenárias comunitárias” são as reuniões onde a comunidade discute as necessidades em ordem de prioridade, para levarem para o “Fórum do Orçamento Participativo” onde estão reunidas as demais comunidades para discutirem as prioridades que serão atendidas no plano de obras da prefeitura, de acordo com os critérios da necessidade.

¹¹ A divisão das regiões é de acordo com cada Município, podendo ser bairro à bairro, ou através de agrupamentos de bairros .

É de certa forma, um processo abolicionista do maniqueísmo partidário brasileiro, da centralização ideológica. Sobre isso, relembramos a história de Platão do “mito da caverna”, da possibilidade de ver outras realidades, outras “visões de mundo”, de perceber e aceitar o outro, e poder discernir mais livremente. Efetivamente, o sistema político partidário brasileiro apresenta de uma forma geral uma grande dificuldade em aceitar o outro da diversidade: se o partido **B** é oposição ao governo do partido de **A**, tudo que vêm de **A** não presta para **B**, e vice-versa, não apresentando assim uma coerência crítica de discernimento, dos erros e acertos do outro, para até poderem colaborar entre si. O pluralismo de um governo democrático, não implica em que todos concordem com **A** ou **B**, ou que não existam conflitos entre **A** e **B**, mas que **A** tente convencer **B** de que ele(a) está certo, e vice-versa, partindo depois para o princípio da decisão por maioria.

A pesquisa de Putnam (1996) demonstrou que na medida que “diminuíam as distâncias ideológicas, aumentava a tolerância entre as diferentes linhas partidárias¹²” e a “idéia de pôr a lealdade cívica acima da lealdade partidária deixou de ser uma proposição discutível para torna-se um lugar comum¹³”.

Esse novo padrão de governabilidade, de gestão compartilhada, com a formação de Conselhos (Fóruns), faz surgir novos atores sociais no processo político, como no exemplo da experiência do “Orçamento Participativo”, das funções de “delegados” e “conselheiros”. Desta forma, valoriza-se novamente o debate entre democracia representativa e democracia direta, já que mesmo com os avanços tecnológicos, a proposta de reunir toda a população para tomar as decisões das questões públicas continua parecendo inviável ao processo político:

“É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível.....”. (Bobbio: 1986, p.42)

¹² *Ob. cit*, p.44

¹³ *Ibid*, p.48

Desta forma, acirra-se a discussão sobre a representatividade política clássica, principalmente a do poder legislativo, como das Câmaras de vereadores. Com esse novo padrão de governabilidade, com a participação de novos atores sociais na tomada de decisões, juntamente com a ineficiência do Estado, em geral, para gerir suas Políticas Públicas, surge uma imagem para a população, em nível de senso-comum, de que os vereadores são ineficientes e dispensáveis. Mas, como diz Bobbio a respeito dessa relação entre democracia representativa e direta:

“ (...) , como se existisse apenas uma única democracia direta possível, o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através da continuação na qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda.” (Bobbio: 1986, p.52)

O embate entre democracia representativa e democracia direta começa pela própria dificuldade de diferenciá-las, pois existe uma interseção entre elas, já que democracia representativa significa que as tomadas de decisões são feitas por pessoas eleitas para tal finalidade, mas o próprio processo eletivo apresenta as características de democracia direta, como as eleições. Nesse embate teórico, aliado à incapacidade de todos os cidadãos tomarem todas as decisões da “coisa” pública, é que vários autores criaram um novo conceito de democracia, a participativa.

Enquanto a população têm uma imagem dos representantes políticos sobretudo os do Parlamento, como ineficientes e dispensáveis, por não proverem Políticas Públicas que possibilitem a coesão social, muitos parlamentares vêem a democracia participativa, com a participação de mais atores sociais no processo decisório das Políticas Públicas, como um afronto ao trabalho parlamentar, e esse ponto de vista não se restringe apenas em nosso país.

A dificuldade em promoverem Políticas Públicas eficientes para erradicação das desigualdades sociais, aliada a nossas “velhas chagas coloniais”, fizeram com que o sistema representativo brasileiro, sobretudo o poder Legislativo, entrasse em crise. Vários autores vêem a democracia participativa como uma atenuante dessa crise, mas essa tese é contestada por nós, simplesmente porque embora

participem mais atores sociais no processo decisório, está participação não deixa de ser representativa de um conjunto maior. Pois como demonstramos anteriormente, que é materialmente impossível que todos decidam nas nossas modernas sociedades (Bobbio).

Essa tese vai ao encontro da tese desmitificada na pesquisa de Putnam, de que “Sociedade forte, Estado fraco”, onde demonstrou que as regiões mais cívicas apresentaram melhores rendimentos do que regiões mais ricas e menos cívicas. Como exemplo o comportamento das pessoas que não desobedeciam as leis simplesmente por estas estarem regulamentadas juridicamente, ou com medo de sofrerem coerções do grupo social (fatos sociais em Durkheim), mas pelo vínculo de confiança com os outros indivíduos que também não o farão, baseado no respeito e na confiança mútua. Estabelecendo assim, uma intrínseca rede de solidariedade mútua, de capital social. Desta forma, Sociedade forte e organizada, Estado também forte.

A democracia participativa fortalece a democracia representativa pois existe uma maior racionalização de recursos e projetos públicos que condizem realmente com os anseios e as necessidades da população, fazendo que os parlamentares legislem sobre as decisões tomadas nos Conselhos, possibilitando ao poder Legislativo melhores condições para fiscalização do poder Executivo, já que, entre nós, apesar dos três poderes serem independentes e harmônicos entre si, temos resquícios culturais da hipertrofia do poder Executivo.

A frase que melhor ilustra a importância cultural no desenvolvimento de uma nação é a utilizada por Karl Marx para mostrar as influências e as sequelas deixadas pelo Antigo Regime: *“a tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos”*. E isto é um dos grandes desafios para a consolidação do nosso sistema democrático: os ranços coloniais do elitismo, do clientelismo, do mandonismo, do patrimonialismo, enfim, as características dos nossos velhos senhores rurais, aqueles que podiam fazer política.

A influência da tradição judaico-cristã, do patriarcalismo e da primogenitura no período colonial (sociedade aristocrática), favoreceram o surgimento de desigualdades de direitos e deveres na própria família, onde o filho primogênito é

que recebe a maior parte da herança mas, segundo Tocqueville, a universalização dos direitos e deveres no sistema democrático faz desaparecer a maioria destas especificidades. Assim fala Tocqueville:

“ Na família aristocrática, assim como na sociedade aristocrática, todos os postos estão ocupados, e não somente ocupa o pai uma distinção, gozando ele de imensos privilégios, embora seus mesmos filhos não sejam iguais entre si, pois a idade e o sexo estabelecem a cada um irremediavelmente seu lugar, e lhes dão certos privilégios: a democracia destrói ou ameniza a maior parte destes empecilhos¹⁴. ” (Tocqueville:1957, p.614)

Outro entrave para o desenvolvimento da democracia neste país foi o lento processo de dinamização econômico e societário do período colonial. Desenvolveu-se uma economia fechada no exclusivismo do pacto colonial, uma sociedade aristocrática que exclui a grande massa de escravos, e uma pequena “elite nacional” dos “sr. rurais”, não apresentando classes medianas¹⁵ a estes dois extremos, o que favoreceu o surgimento de práticas anti-democráticas, que persistem em nossa sociedade.

A exclusão social não se limitou apenas ao plano econômico, mas desenvolveu diversas formas de segregação social, de separar quem frequenta a “Casa Grande” (Governo) e de quem vive na “Senzala” (periferia), com base na “cultura do Doutor” formulada pela pequena “elite nacional” acostumada à vida provinciana da Corte, na busca de títulos nobiliárquicos como demonstração de status. Mudaram-se os títulos de Marqueses, Barões, para a criação da “cultura do Doutor” dos poucos letrados em contraposição à grande recém abolucionada. Este ponto de vista é de fundamental importância para analisarmos a questão da

¹⁴ **Tradução realizada por mim**, do seguinte trecho: “En la familia aristocrática, así como en la sociedad aristocrática, todos los puestos están señalados y no solamente ocupa el padre uno distinguido, gozando en él de inmensos privilegios, sino que sus mismos hijos no son iguales entre sí, pues la edad y el sexo fijan a cada uno irrevocablemente su lugar y le dan ciertas prerrogativas: la democracia destruye o rebaja la mayor parte de estas barreras.”

¹⁵ Lógico que não existia esta nítida polarização, entretanto, os indivíduos que ocupavam posições medianas na sociedade aristocrática brasileira, não se configuravam como agrupamentos de importância na ordem econômica, financeira e política da sociedade colonial.

participação, pois criou-se um capital simbólico¹⁶, no qual promoveu o distanciamento entre governantes e governados. Como exemplo é quando os governos são chamados para audiências públicas para dar explicações a população (e\ou Conselhos), os administradores utilizam a linguagem técnica como forma de impor o capital simbólico, para buscar para si, o reconhecimento de seus atos governamentais, promovendo assim, essa segregação de governantes e governados. No que repercutiu num empecilho para contestação dos atos públicos dos governantes, e conseqüentemente uma inibição a participação popular.

Os períodos autoritários, que proporcionaram a interrupção da democratização, deixaram sequelas profundas para a formação de uma cultura participativa, com a extinção da autonomia de Estados e Municípios, suspensão de eleições, extinção dos partidos políticos, prisões, torturas e censura, proporcionando o isolamento para uma vida coletiva, dificultando o associativismo e conseqüentemente a organização da sociedade civil.

As sequelas foram tão profundas que pairavam, sobre nossas instituições políticas, a instabilidade do golpismo e em contraposição, a dificuldade do associativismo, por serem considerados subversivos os opositores desses regimes autoritários, e, sob alegação da necessidade de manutenção da “segurança nacional”, fosse necessária a promoção de diversas arbitrariedades. Dessa forma, impossibilitou-se a prestação de contas públicas, os debates, as críticas e o associativismo.

A organização da sociedade civil brasileira

No final da década de 70, em pleno regime militar, a sociedade começa a organizar-se em busca de uma abertura política, iniciam-se diversas manifestações sociais em busca de um ideal democrático, e um dos movimentos

¹⁶ Capital simbólico é a capacidade do reconhecimento pelo o “outro” que, pode ser institucionalizado ou não. Ver *in*, BOURDIEU, Pierre. Economia das trocas lingüísticas. São Paulo, Edusp, 1996

mais importantes desse período foram as greves operárias na região do ABC paulista, lideradas pelo metalúrgico Luís Inácio (Lula) da Silva; posteriormente com o crescimento desse movimento foram criadas algumas centrais sindicais.

A abertura política, a partir de 1979, restituiu gradativamente à sociedade civil boa parte dos direitos políticos suprimidos pelos “anos de chumbo”, como a volta das eleições diretas para governadores em 1982 (que não acontecia desde 1965), o retorno do pluripartidarismo, a anistia política, dentre outras conquistas.

A redemocratização do Estado brasileiro caracterizou-se pela instabilidade política, pois pairavam sobre nossas instituições as influências deixadas pelo arbitrário Regime Militar, como exemplo a célebre frase dita pelo presidente João Batista Figueredo quando foi indagado por um repórter sobre a redemocratização, e então disse: “Vou fazer do Brasil uma democracia, mas quem for contra eu prendo e arrebento!”.

Tornou-se marco histórico da redemocratização brasileira, sobretudo da participação popular, a campanha das “diretas já”, com grandes manifestações populares nas principais capitais do país, atingindo seu ápice na promulgação da Constituição de 1988, que restabeleceu os direitos civis e políticos, garantindo o associativismo e a restituição da autonomia a Estados e Municípios, que são aspectos decisivos para elaboração deste trabalho.

A Constituição de 1988, além de garantir autonomia a Estados e Municípios, proporcionou a estas instâncias uma maior arrecadação de recursos. Foram descentralizados os recursos da União para Estados e Municípios, mas as administrações locais não proporcionaram a descentralização política para o gerenciamento destes recursos, a partir de uma gestão compartilhada entre Sociedade e Estado.

A descentralização dos recursos federais e uma maior autonomia tributária, com o poder decisório centralizado nos gabinetes administrativos de Estados e Municípios, proporcionou a continuação de nossa cultura administrativa, do *slogan* de Ademar de Barros do “Rouba, mas faz!”.

A centralização administrativa favoreceu essa maneira tradicionalista de governar, da elaboração de obras faraônicas muitas vezes superfaturadas,

beneficiando grandes empreiteiras, e de obras vistosas como forma de demonstração de serviços prestados, como grandes avenidas e viadutos. Com o poder de decisão centrado principalmente no poder executivo, a pressão e o *lobby* de empresários para realização de obras, compras ou serviços, torna-se inevitável, acontecendo os velhos “acordos” políticos entre empreiteiras e Governos.

Apesar da Constituição de 1988 ter proporcionado uma maior autonomia tributária para os Municípios, a fragilidade econômica da maioria destes (89% dependem de repasses federais e estaduais, que representam para estes 95 % de suas receitas totais¹⁷), constitui um dos grandes desafios para implementação de sistemas participativos, pois os Municípios, como a menor instância administrativa pública, estão na “linha de frente” dos problemas da população, como moradia, saúde e educação, mas estão em última instância no nosso modelo federativo, pela dependência de transferências de recursos oriundos dos Estados, e sobretudo da União. O Estado brasileiro arrecada 30% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo a distribuição orçamentária na seguinte forma: 54% dos recursos ficam com a União, 29% com os Estados e apenas 17% com os Municípios.

A centralização administrativa aliada à fragilidade econômica de nossos Municípios, na dependência das transferências de recursos, colaboraram para a ineficiência das Políticas Públicas brasileiras. A “verticalização” do poder decisório favoreceu a criação de projetos ineficientes e muitas vezes dispensáveis para os problemas e os anseios da população. O que possui maior necessidade: uma praça ou a pavimentação de uma rua ? Uma escola ou um posto de saúde ? Bem que poderíamos optar por todas estas obras, mas com os poucos recursos à disposição, temos que optar por prioridades, principalmente pela demora e dependência das transferências de recursos para a realização destes projetos.

A centralização administrativa favorece o *lobby* e os “acordos” políticos, pois o poder de decisão está centrado principalmente no poder executivo. O *lobby* têm um custo muito elevado para os governos: além dos custos financeiros para

¹⁷ Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

que as decisões sejam aprovadas no legislativo¹⁸, existe ainda a possibilidade de estagnação das decisões políticas para a manutenção de privilégios dos grandes grupos econômicos. Tomemos como exemplo a problemática dos transportes urbanos que assolam as capitais brasileiras: o déficit de unidades coletivas para suprirem a demanda de passageiros, fez surgir um novo meio de transporte coletivo, os “alternativos” através das *vans*. Em vez dos governos estudarem a possibilidade de regulamentação destes serviços, proporcionando mais opções de deslocamento aos passageiros, e conseqüentemente a geração de novos postos de trabalho para a população. Mas não, a barganha política dificultou a regulamentação destes serviços para garantirem os privilégios das grandes empresas de ônibus, que no geral, representam nas capitais brasileiras, grandes financiadores de campanhas políticas, para as legislaturas municipais.

Várias administrações municipais buscam na descentralização política um melhor rendimento em suas Políticas Públicas, através de parcerias entre as esferas estatais, privadas e societárias, como a formação de Conselhos (Fóruns) para discutirem o destino dos recursos públicos. Esse “novo” padrão de governabilidade já é uma realidade brasileira, com diversas experiências administrativas espalhadas pelo país.

O funcionamento destes mecanismos de Gestão Compartilhada se dá de forma a reunir os diversos atores sociais através de representação, para discutirem e formularem as decisões públicas.

Para termos uma solução mais coerente, necessita-se da presença da população na formulação destes projetos, e principalmente nas tomadas de decisões, sobre onde destinar os recursos públicos, se é para habitação, pavimentação, saneamento, enfim, para a(s) necessidade(s) da população; para uma melhor distribuição dos recursos públicos, privilegiando a cidade como um todo, e não por zonas, como acontece na maioria das cidades, principalmente nos

¹⁸ O lento processo de abertura política proporcionou medidas eficazes para a manutenção de privilégios tradicionais, como a representatividade proporcional para que os Estados mais pobres e menos populosos, que são mais propícios para as práticas clientelistas, elegessem proporcionalmente mais deputados do que os Estados com eleitorado maior, garantindo assim o poder de veto para lideranças tradicionais, favorecendo os velhos “acordos” políticos.

grandes centros urbanos, privilegiando os bairros “nobres”, e “esquecendo” os bairros mais pobres, como a periferia das Regiões Metropolitanas.

A participação popular proporciona ainda uma melhor qualidade de vida, pois os recursos públicos melhor distribuídos privilegiam a cidade como um todo, principalmente os bairros mais pobres, que não possuem o poder de intervenção no “jogo político”, dados pelos os formadores de opiniões dos bairros de classe média e alta; proporciona, pois, poder de intervenção a estes que “não tem vez, nem voz” nas tomadas de decisões sobre os recursos públicos. Os autores que trabalham com a terminologia de capital social denominaram este poder de intervenção dos “excluídos” de “*empowerment*”, ou seja, o processo de dar poder aqueles que “não tinham vez, nem voz” no processo político.

Isto é notório nos grandes centros urbanos, com o desenvolvimento do turismo como umas das principais fontes de rendas para o século XXI: existe a cidade “turística” dos grandes cartões postais, como os calçadões da orla marítima, as praças, ou seja, áreas “nobres”, e a cidade do cotidiano da população, principalmente dos bairros mais pobres, sem pavimentação em suas ruas, convivendo em barracos sem saneamento básico, sem infra-estrutura de uma vida digna. Se a igualdade dos direitos está garantida constitucionalmente, sem a diferença de acesso a equipamentos públicos de qualidade entre classes sociais, por que as Políticas Públicas têm um tratamento diferenciado entre “ricos” e “pobres” ? Por isso a importância da participação popular no processo decisório, proporcionando o “*empowerment*” dos mais pobres, para lutarem pela igualdade de seus direitos, já que estes não têm tradicionalmente a possibilidade de participarem das decisões políticas.

A participação popular no processo político proporciona uma aprendizagem de cidadania e democracia, de respeito dos direitos e deveres do outro, num processo de colaboração mútua em busca de um bem comum. Como demonstrou a pesquisa de Putnam (1996) com os Conselhos na Itália, os encontros de políticos com a população das regiões mais cívicas eram para tratar de questões públicas, e não de assuntos particulares (clientelistas), ou seja, estas regiões adquiriam e exerciam uma consciência política e cidadã.

A maior participação popular favorece a otimização das decisões políticas, pois os segmentos representados nos Conselhos colocam suas idéias e seus interesses nas reuniões em busca de soluções, que tornam-se realmente coletivas, desta forma, a expansão da esfera pública proporciona uma diminuição da pressão e o *lobby* nos poderes de representação política clássica, principalmente no poder executivo, além de ser um eficiente mecanismo de fiscalização e controle das Políticas Públicas.

As decisões tomadas nos Conselhos são mais eficazes por serem mais flexíveis do que as medidas tecnicistas, dos “acertos vindo de cima”. Busca-se assim, uma união (Conselho – decisões) através da diversidade de interesses dos mais variados atores sociais. Reuniões desta natureza realmente não são fáceis, mas tornam-se um processo de aprendizagem e colaboração mútua em busca do bem coletivo.

Bem, como foi colocado anteriormente, o sistema democrático não consiste simplificadoramente num consenso ou conflito de interesses, mas na dissensão, na diversidade, no contraste de opiniões e de interesses.

A autêntica descentralização constitui uma reestruturação administrativa, por apresentar uma nova forma de administração pública, com maior participação popular no processo decisório das Políticas Públicas, com transparência administrativa através de uma Gestão Compartilhada entre Sociedade e Estado, rompendo nossa tradição política administrativa do “Rouba, mas faz!”.

Os benefícios da maior **participação popular** no processo decisório das Políticas Públicas:

a) Torna-se um eficaz mecanismo de fiscalização e controle dos recursos públicos, evitando os desperdícios e a corrupção.

b) Promove Políticas Públicas mais eficazes, correspondendo aos problemas e os anseios da sociedade.

c) Proporciona a seus participantes um aprendizado político, técnico e de cidadania.

d) Com o aprendizado de cidadania, de respeito dos direitos e deveres do outro, cria-se uma intensa rede de confiança e colaboração mútua, de capital social.

e) Diminuem a pressão e o *lobby* nos poderes legislativo e executivo, criando o hábito para a participação na formulação de decisões coletivas.

f) Garantem o “empowerment” da sociedade no processo político, principalmente dos tradicionalmente excluídos dos processos políticos, que são os mais pobres.

Ao percebermos os benefícios que a participação popular proporciona, como aprendizagem política (através de uma cultura cidadã que se adquire na participação), com o conhecimento dos direitos e deveres do outro, ou seja, das “regras do jogo” que tornam a participação um direito. Um direito de participar, questionar, e principalmente decidir aplicação dos recursos públicos, através de uma Gestão Compartilhada, buscando uma melhor rentabilidade nas Políticas Públicas através de um gerenciamento dos recursos e projetos públicos.

Lógico que é materialmente impossível que todos decidam sobre ações coletivas, mas pode e deve haver uma maior participação popular nos processos políticos, através da implementação de sistemas participativos, proporcionados pela expansão da esfera pública.

Considerações finais

Comprovadamente, administrações locais com sistemas participativos apresentam uma melhor rentabilidade em suas Políticas Públicas, principalmente pela racionalização dos recursos públicos.

Dos seis benefícios advindos da participação descritos anteriormente, poderíamos agrupá-los em três eixos básicos: 1) extensão da esfera pública; 2) racionalização dos recursos públicos e 3) cultura política.

A fragilidade econômica da maioria de nossos Municípios é sem dúvida nenhuma, um dos, se não o maior, desafio para a criação de sistemas **realmente** participativos, pois os repasses de verbas são variáveis, ou seja, não são valores fixos, gerando empecilhos para um planejamento estratégico, para que os Conselhos sejam realmente deliberativos e não apenas consultivos como acontece na maioria das experiências administrativas. Ora, se o Conselho não sabe exatamente a disponibilidade dos recursos públicos, como suas reivindicações serão atendidas? Sendo assim, a decisão sobre a aplicabilidade dos recursos públicos recaem sobre o poder executivo, que opta pela capacidade técnica de gestores para discernirem as prioridades da população, ou mesmo pela velha barganha política. Assim, os Conselhos tornam-se meros dispositivos consultivos das administrações públicas sobre as prioridades, e de conferir legitimidade à gestão administrativa como democrática, como “governo do povo”.

A terminologia de Gestão Participativa entrou no gosto dos gestores públicos como forma de legitimação do ideário democrático, mas infelizmente estes esforços têm tido muito mais um caráter virtual do que prático, ou seja, temos uma construção simbólica na mídia sobre a participação, mas infelizmente diversas experiências apresentam apenas dispositivos consultivos. Ora, a participação só têm sentido se este esforço pode influenciar **diretamente** na qualidade de vida da população.

Esse caráter virtual retrata bem o cenário político brasileiro do entretenimento do “corpo sagrado”: como os Conselhos não são deliberativos, só existe quorum de participação quando o prefeito e/ou o secretariado se faz

presente, para que os participantes intervenham na administração pública não pela participação direta como é proposta na autêntica Gestão Compartilhada, mas através da velha barganha política.

O aspecto virtual têm como principal finalidade a atração de recursos e projetos para estes Municípios, principalmente pelo crescimento do terceiro setor, como as Organizações-não-governamentais (ONG's), para financiamentos de projetos, não que estes projetos não tragam benefícios para a população, mas fica muito aquém do que a Gestão Participativa proporcionaria com a racionalização destes recursos. Para muitos, essa crítica pode parecer pessimista e de descrença para com nossas instituições políticas, mas infelizmente é o que acontece. Temos que diferenciar as experiências que são realmente participativas, e incentivar e divulgar estas experiências, mas temos que reconhecer que a maioria destas experiências são mais virtuais do que práticas, como forma de atração de recursos.

Outro aspecto de fundamental importância para uma reestruturação administrativa, é a racionalização dos recursos públicos: o problema não é apenas a escassez destes recursos, mas, sobretudo, seu modo de utilização. Ou seja, se a administração pública proporciona transparência em suas ações, com a expansão da esfera pública através de Conselhos, audiências públicas e informativos em geral. Os desperdícios não caracterizam apenas o setor público, segundo a leitura do professor Ladislau Dowbor (1994) sobre o relatório do Banco Mundial, que afirma: “que no conjunto cerca de 80% dos gastos em saúde situam-se na área curativa¹⁹”, ou seja, existe um desperdício de recursos já que os investimentos em saúde preventiva a tornam mais barata do que a curativa, mas diversas administrações vêem as medidas preventivas como gastos e não como investimentos, e acabam gastando mais dinheiro do que se empregassem as medidas preventivas.

Desta forma, em geral, não existe uma sintonia entre as esferas

¹⁹ Governabilidade e Descentralização. (*On line*, vide bibliografia)

estatais, privadas e societárias para o gerenciamento de seus recursos, promovendo desperdícios de capitais e de recursos humanos.

O que existe de comum entre as novas e diversas experiências administrativas, é justamente a formação de parcerias entre essas diferentes esferas organizacionais, na tentativa de solucionar problemas e buscar melhores resultados, sobretudo nas Políticas Públicas.

A expansão da esfera pública (como exemplo os Conselhos), proporciona uma racionalização dos recursos públicos, evitando-se os desperdícios causados pela má utilização destes recursos, ou mesmo pela corrupção. Como descrevemos anteriormente, a participação de mais atores sociais nos processos decisórios, torna-se um eficaz mecanismo de fiscalização e de gerenciamento destes recursos.

Para compreendermos melhor a fundamental importância da expansão da esfera pública para o gerenciamento dos recursos públicos, tomemos como exemplo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF); não é difícil explicar porque existe corrupção ou uso indevido destes recursos em outras áreas que não a educação, já que muitos Conselhos são “improvisados” para garantir o repasse das verbas federais. E os recursos do FUNDEF representam para muitos Municípios uma quantia maior do que suas receitas próprias.

Reconhecemos a dificuldade para a implementação de sistemas participativos, pela fragilidade econômica da maioria de nossos Municípios, a má utilização dos recursos públicos, altos índices de custeio das máquinas administrativas e a cultura política prevalecente; mas ela é extremamente necessária para que existam Políticas Públicas mais eficientes na racionalização e no gerenciamento dos recursos públicos.

No capítulo seguinte abordaremos a experiência do “Orçamento Participativo”, buscando saber como é sua organização, onde surgiu, os desafios para sua implementação, e principalmente como se dá a participação popular nesta experiência de Gestão Compartilhada.

2

A engenharia do “Orçamento Participativo” (OP)

A experiência do “Orçamento Participativo” surgiu na cidade de Porto Alegre-RS a partir de 1989, através de uma coligação de partidos de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com o objetivo de democratizar a gestão pública municipal.

A expansão da esfera pública, promovida pela administração municipal, proporcionou uma melhor rentabilidade das Políticas Públicas, advinda da maior racionalização no gerenciamento dos recursos públicos. Segundo a revista *Veja*²⁰, por exemplo, foram gastos, nos últimos dez anos de “Orçamento Participativo”, cerca de 500 milhões de dólares em obras de pavimentação, saneamento e urbanização, fazendo com que a área de cobertura da rede de esgotos da cidade passar-se de 46% para 84%, e o déficit de pavimentação fosse reduzido de 500 km para 180 km.

Pode parecer uma tautologia²¹, mas a administração municipal promoveu a publicização das Políticas Públicas através de uma maior participação popular, diminuindo assim o tecnicismo e a burocratização administrativa.

O êxito do “Orçamento Participativo” fez com que este deixasse de ser uma mera experiência administrativa para tornar-se num modelo de gestão pública. Sendo assim, diversas administrações municipais dos mais variados partidos políticos dizem adotar o “Orçamento Participativo”.

O leitor pode estar se perguntando o que é mesmo o “Orçamento Participativo”. O “Orçamento Participativo” é um sistema participativo onde Estado e Sociedade discutem a utilização dos recursos públicos, como o custeio da máquina administrativa e os investimentos em obras públicas.

Quando se fala em “Orçamento Participativo” hoje, quase que sistematicamente fazemos referência à experiência municipal de Porto Alegre, não apenas por ter sido a matriz desse modelo de Gestão Compartilhada, mas pela

²⁰ Edição 1669, ano 33 – nº40, p.44

²¹ “Vício de linguagem que consiste em dizer a mesma coisa”.

surpreendente maturidade do processo participativo nesses 11 anos de implementação.

Encontram-se hoje no Brasil dois tipos básicos desse modelo de Gestão Compartilhada, os quais diferenciam-se pelo nível de influência da participação popular na gestão pública. Denominamos na seguinte forma esses dois tipos: comunitário (ou portoalegrense) e “paritário”. O primeiro difere do segundo por proporcionar uma maior autonomia à sociedade civil no processo decisório das Políticas Públicas, sendo que apenas os participantes da sociedade civil têm direito a voto; existe também a presença de dois secretários da administração municipal, mas estes não têm direito a voto para não influenciar nas decisões do Fórum. Já o segundo, caracteriza-se por ser um Fórum (Conselho) paritário, ou seja, o Fórum é dividido em metade dos participantes da sociedade civil e a outra metade da administração municipal.

Apesar da participação popular no processo decisório nas Políticas Públicas sempre proporcionar um aprendizado político e técnico sobre administração pública, deve ser considerado o grau de desenvolvimento econômico e social do Município para a implementação de um ou outro modelo de “Orçamento Participativo”. Desta forma, o modelo paritário seria inicialmente o mais indicado para os Municípios mais debilitados tanto no plano econômico quanto no social, até como forma de treinamento e capacitação dos Conselheiros advindos principalmente da comunidade²². Pode parecer contraditória a indicação acima sobre a implementação do modelo paritário nos Municípios debilitados, se o presente trabalho demonstra os benefícios de uma maior participação popular no processo decisório, mas isto ocorre em virtude dos desafios porque passam estes Municípios, além da dependência das transferências de recursos, temos o agravante que são as despesas imprevistas no cotidiano de uma administração pública. Nesse caso, mesmo que o Conselho fosse comunitário, quem realmente

²² A capacitação do funcionalismo público é também de fundamental importância para a implementação de sistemas participativos, mas infelizmente não cabe esta discussão neste trabalho.

decidiria sobre a utilização dos recursos públicos seria a administração municipal, apresentando assim o caráter virtual de deliberativo.

Recentemente participamos²³ de um debate sobre o “Orçamento Participativo” no Município de Santo André da região do ABC paulista, e neste debate indagamos por que a administração deste Município optou pela paridade no Fórum do “OP”, e a resposta foi que a administração municipal optou como forma de conter as demandas populares, e para justificar esta resposta a expositora citou-me o seguinte exemplo: Que uma comunidade reivindicava a urbanização de sua região, e que o custo desta obra excederia o orçamento do Município aproximadamente dez vezes (isso sem contar com as reivindicações das outras regiões), então os representantes do governo no Fórum do “OP” votaram contra o projeto, não que fossem contra a urbanização da área, mas pela incapacidade financeira de sua realização. Ora, a escolha do modelo paritário poderia ter sido feita por causa das dificuldades apresentadas anteriormente, mas não como “freio” das reivindicações populares, já que a própria participação no Fórum do “OP” demonstra a viabilidade de cada proposta quando se conhece o orçamento público. Neste caso, a própria comunidade, juntamente com a administração municipal, poderiam discutir quantas famílias poderiam ser atendidas, e principalmente o critério da escolha destas famílias. E aí é que entra a participação do secretariado nestas decisões, para discutirem a viabilidade dos projetos com a comunidade, como no caso do modelo comunitário, e não de embargarem os projetos desta forma, podendo causar até uma má imagem da administração municipal.

Mesmo nos Municípios debilitados, a paridade limita o ideário dos participantes de intervirem na administração pública, pois as decisões e os projetos acabam sendo do Governo, causando assim uma estagnação na participação popular, pois suas demandas só são atendidas se tiverem o aval da administração municipal. Sendo assim, a administração municipal deveria

²³ Escola de Formação de Governantes-Ce, expositora foi a Secretária-executiva Flora Oliveira (19/09/2000)

proporcionar uma maior participação popular com o Fórum do “OP”, deixando de ser paritário para ser comunitário.

Outro aspecto de fundamental importância no modelo paritário nos Municípios debilitados economicamente, é saber se a participação da sociedade civil é realmente representativa no Fórum do “OP”, já que por conta da fragilidade econômica, a maioria dos postos de trabalhos nestes Municípios advém dos serviços estatais. Por mais democrática que seja a administração municipal, o vínculo empregatício pode influenciar na participação dos conselheiros no “Orçamento Participativo”; tomemos como exemplo a questão da liberdade de expressão: como estes conselheiros, que têm vínculos empregatícios com o setor estatal, pode fazer críticas à administração municipal?

Vários foram os desafios para a implementação desse sistema participativo no Município de Porto Alegre, inclusive pela falta de modelos participativos no país. O grande desafio era pôr em prática este modelo de Gestão Compartilhada, definindo a relação Estado e Sociedade. Depois de muitas discussões, o Município foi dividido em 16 regiões com base nos movimentos populares.

O alto custeio da máquina administrativa, com o funcionalismo comprometendo 98% da receita do Município, deixou pouquíssima capacidade para investimentos, impossibilitando que alguma reivindicação do Fórum do “OP” fosse atendida. A partir de uma reorganização tributária, reavaliando a tributação do Município como o caso do Imposto de Propriedade Territorial Urbano (IPTU), é que a administração municipal conseguiu alguma capacidade de investimento.

A estruturação do Fórum do “OP” se dá na seguinte maneira: acontecem as plenárias comunitárias em cada região²⁴ do Município: para cada 10 presentes nestas reuniões, temos um representante que é denominado de “delegado”; no segundo momento, estes “delegados” decidem entre si quem representará a região no Fórum do “OP”, sendo esse representante denominado de “conselheiro”. O Fórum do “OP” é composto pela reunião dos “conselheiros” de cada região.

²⁴ Relembrando que pode ser bairro à bairro, ou por agrupamentos de bairros.

Se o modelo em questão for o comunitário, temos a participação de dois secretários da administração municipal no Fórum, sem direito a voto para não influenciarem nas decisões do Fórum, com o papel de analisar a viabilidade de cada proposta apresentada. Se o modelo em questão for o paritário, de acordo com o número de "conselheiros" advindos da sociedade, será o número de participantes indicados pela administração municipal. Geralmente no modelo paritário a estruturação do Fórum do "OP" é de "cima para baixo": de acordo com o número de secretarias, é definido o número de regiões.

Basicamente, as funções de "delegados" e "conselheiros" do "OP" são as seguintes: aos delegados cabe o papel de participar das reuniões com a comunidade que representam, afim de definirem as prioridades da região, fiscalizar as obras públicas destinadas à sua região, fazer a intermediação entre o Conselho (Fórum) do "OP" e a comunidade, dentre outras atribuições. Cabe aos conselheiros colocar em pauta nas reuniões do Fórum do "OP" as prioridades levantadas pelos delegados de sua região, avaliar o orçamento público como a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), o orçamento anual, o plano plurianual, dentre outras atribuições.

As dificuldades para a implementação do "Orçamento Participativo" nos Municípios não se limitam apenas à escassez dos recursos públicos, como no caso dos Municípios debilitados financeiramente. Nos grandes Municípios (com população superior a 150.000 habitantes), e sobretudo nas capitais brasileiras que apresentam uma enorme densidade demográfica, o grande desafio é a mobilização destes novos atores sociais para participarem das decisões públicas. Inicialmente, participaram nas plenárias comunitárias na cidade de Porto Alegre no ano de 1990, 628 participantes; com a mobilização e organização nas regiões, o número de participantes cresceu assustadoramente: para termos uma noção deste crescimento, já no ano de 1991 o número de participantes chegou à marca de 3.086 pessoas nas plenárias comunitárias, e atingindo seu ápice no ano de 1999 com a incrível marca de 14.776 participantes²⁵. Com isso, a

²⁵ Fonte: CRC-PMPA.

proporcionalidade da representação para os cargos de delegados (que são definidos nas plenárias comunitárias), aumentou o coeficiente de representatividade que inicialmente era de 5:1 para 10:1, isto significa que para cada 10 pessoas da comunidade presentes nas plenárias comunitárias, tenha-se um delegado.

As dificuldades para a mobilização popular nos grandes centros urbanos para participação das decisões públicas, dá-se principalmente pelo problema cultural, da débil formação associativista em nossa história, da escassez de instâncias políticas de intermediação Estado-Sociedade, enfim, da ausência de sistemas participativos de gestão compartilhada. A centralização administrativa favoreceu essa ausência de capital social, de confiança e colaboração entre os indivíduos, favorecendo assim a “verticalidade” nos processos decisórios das Políticas Públicas.

Putnam (1996) afirmou em seu trabalho que o primeiro autor que trabalhou a questão da “verticalidade” nos processos decisórios foi Thomas Hobbes, quando propôs o “contrato social” da submissão, na soberania do governo ditatorial; desta forma, Putnam atribui a falta de capital social (de colaboração e confiança entre os participantes) à centralização administrativa, já que os indivíduos, não possuindo confiança mútua, recorrem, à velha solução hobbesiana da coerção de um terceiro elemento: o Estado.

Esta problemática da mobilização de grandes grupos foi bem trabalhada por Mancur Olson²⁶, que demonstrou na sua teoria da lógica da ação coletiva que, mesmo que todos os indivíduos de um determinado grupo social desejem atingir um mesmo objetivo, este benefício poderá ainda não ser provido por diversos fatores. Assim fala Olson:

“Mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização do seu bem-estar pessoal, eles não agirão para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para força-los a tanto, ou a menos que algum incentivo à

²⁶ OLSON, Mancur. A lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria de grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

parte, diferente da realização do objetivo comum ou grupal, seja oferecido aos membros dos grupos individualmente com a condição de que eles ajudem a arcar com os custos ou ônus envolvidos na consecução desses objetivos grupais....". (Olson: 1999, p.14)

Esta característica é bem significativa em nossas instituições, seja através da representação política clássica, ou através de outros mecanismos de decisões coletivas, onde espera-se adquirir os benefícios de uma determinada ação grupal, sem no entanto participar dessa ação coletiva.

A pesquisa de Rebecca Abers²⁷ demonstrou como acontece esta problemática no “Orçamento Participativo”, e consideramos de grande importância o relato de um participante de sua pesquisa:

“Se não for dessa forma, o camarada nem precisa ir (às assembleias). Ele diz lá o que quer e o que precisa e só aparece para receber no final. Ele não precisa nem vir, por que a obra já esta sendo realizada, então ele simplesmente fica em casa, tudo é uma beleza, e os outros continuam se arrebentando para levar o trabalho adiante”.

Desta forma, o trabalho de Rebecca Abers demonstrou que, para os participantes, os “não participantes” não deveriam receber os benefícios, devido ao fato da participação ter como ônus a necessidade de abdicarem de seu tempo livre (que poderiam utilizar para o lazer), para exercerem a cidadania política.

Mas, infelizmente, Olson demonstra a impossibilidade de excluir os “não participantes” de receberem os benefícios:

“(...) que um benefício coletivo é, por definição, de natureza tal que os demais indivíduos do grupo não podem ser impedidos de consumi-lo uma vez que qualquer membro do grupo tenha se provido dele...”²⁸.

²⁷ “Inventando a Democracia: distribuição dos recursos públicos através de uma participação popular em Porto Alegre, RGS.”p.11 *in* ONG CIDADE (*on line*, vide bibliografia)

²⁸ *Ob.cit*, p.47

Outra dificuldade apontada por Olson em relação aos grandes grupos, é a dificuldade e a demora para organização destes grupos. O trabalho de Rebecca Abers demonstrou como o caráter democrático e conseqüentemente organizacional se desenvolveu dentro do “Orçamento Participativo”, já que os participantes tinham que aprender a ter noções básicas de organização social, desde como organizar uma simples reunião. Assim fala Rebecca Abers:

“(...). Poucos dos participantes eram ativistas com longa experiência. Em sua maioria, eram pessoas comuns lutando por melhorias em seus bairros. Mas para fazê-lo, tiveram que aprender algumas práticas básicas de democracia como, por exemplo, organizar uma reunião. (...). Inicialmente as reuniões eram caóticas, uns interrompendo a argumentação dos outros, pessoas gritavam e xingavam, outros saiam ofendidos antes que qualquer decisão fosse tomada. Ao fim do período, os coordenadores das reuniões já tinham aprendido a controlar as interrupções, manter o foco das discussões nos temas em pauta e promover votações claras e idôneas..²⁹.”

Foram estabelecidos critérios para a definição das reivindicações que seriam atendidas: grau de prioridade da reivindicação, capacidade organizacional da região, e capacidade representativa do conselheiro. Sendo assim, por maior que seja a capacidade administrativa da gestão municipal de conseguir acolher as reivindicações que lhe são feitas, é materialmente impossível atender todas estas reivindicações, principalmente pelos problemas advindos da tardia urbanização brasileira. A urbanização tardia, aliada ao elevado e desorganizado crescimento demográfico, fizeram com que nossas cidades (principalmente os grandes centros urbanos) apresentassem uma carência gigantesca na área de urbanização, pavimentação e saneamento básico: como exemplo a precária instalação de sistemas de esgotos. Outra questão fundamental, esta levantada por Bobbio, é que:

²⁹ **Ob. cit.**, p.6

“(...). A quantidade e a rapidez destas demandas, no entanto, são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente. Daí derivam a assim chamada ‘sobrecarga’ e a necessidade de o sistema político fazer drásticas opções. Mas uma opção exclui a outra. E as opções não satisfatórias criam descontentamentos.” (Bobbio: 1986,p.36)

Lógico que, em qualquer grupo de interesse, seus representantes vão lutar ao máximo para conseguirem maiores benefícios para sua comunidade (ou segmento), mas o processo participativo pode levar os representantes do Fórum (Conselho) do “OP” a aprenderem a negociar suas demandas com as das demais regiões. A pesquisa de Rebecca Abers demonstrou esta situação ocorrendo também dentro do Fórum do “OP”. Processo que ela denominou de “solidariedade negociada”:

“Nós somos solidários, mas não é uma solidariedade de freiras. Fazemos concessões porque sabemos que o egoísmo pode voltar-se contra nós algum dia. Pode ser que eu não precise de você agora mas no futuro posso querer ter alguns aliados³⁰.”

Sua pesquisa demonstrou também que nenhuma região dominava nas reuniões do Fórum (Conselho) do “OP”, proporcionando, assim, a criação de solidariedade, colaboração e confiança entre as regiões. O “pluralista” moderno Arthur F. Bentley assinalou que esta instabilidade de luta e resistência entre os grupos (neste caso as regiões), é condição essencial de equilíbrio da sociedade (Conselho). Como demonstrou o relato acima a incapacidade de negociação pode se voltar contra o egoísmo. Desta forma, os conselheiros do “OP” apreenderam a negociar com os demais companheiros sobre quais as obras que poderão ser atendidas no orçamento público daquele ano. E uma estratégia utilizada pela administração municipal portoalegrense, que impulsionou essa capacidade de negociação, foi a “caravana do orçamento”: os conselheiros do “OP” iam conhecer

³⁰ Idem, p.11

as demais regiões, e muitas vezes se deparavam com regiões que passavam por dificuldades superiores às suas, proporcionando assim um espírito de solidariedade mútua.

Organizando o espaço público

“De certa forma, o cidadão que vive num bairro que não lhe agrada pensa em mudar de bairro, ou cidade, mas não pensa muito na possibilidade e no direito que têm de intervir sobre o espaço de vida, de participar na criação de uma qualidade de vida melhor para sua si e sua família³¹.”

É neste contexto, assinalado pelo professor Ladislau Dowbor, que o presente trabalho busca demonstrar os benefícios e a Influência que a participação pode ter no processo político.

Com uma participação através do questionamento, acompanhamento e, principalmente, da fiscalização das ações dos administradores públicos, é que teremos Políticas Públicas eficazes para a erradicação das bruscas desigualdades sociais. Mas, para isso, o indivíduo tem que se reconhecer como sujeito social das Políticas Públicas, como membro executor destas políticas, e não se contentar apenas com o papel de “receptor”, de objeto social destas políticas.

Desta forma, a implementação de sistemas participativos, como o exemplo do “Orçamento Participativo”, faz com que tenhamos a interação de duas visões de mundo: o “conhecimento local” e o tecnicismo administrativo.

Assim, como fala Gertz³², a melhor interpretação da realidade é feita por quem nela está inserida. Desta forma, a participação popular nos processos decisórios torna-se imprescindível para o gerenciamento dos recursos públicos destinados a determinado grupo social, pois a comunidade é que detém o conhecimento dos problemas cotidianos. Com a interação deste “conhecimento

³¹ DOWBOR, Ladislau. O que é poder local. São Paulo, Editora Brasiliense, 1994.

³² GERTZ, Clifford. Interpretação das culturas. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1989.

local” com o tecnicismo administrativo, é que teremos Políticas Públicas mais eficientes. Mas, por quê? Ora, o “conhecimento local” é de fundamental importância para o levantamento das prioridades de cada comunidade, e o tecnicismo administrativo como colaborador dos projetos levantados pela comunidade. Tomemos o seguinte exemplo: Numa região “A”, seus participantes travaram uma acirrada disputa para o levantamento das prioridades, para avaliar o grau de necessidade de cada projetos. Se disputassem por ordem de prioridade, a construção de uma escola ou de um posto de saúde, o tecnicismo administrativo, poderia demonstrar como a opção não escolhida poderia ser compensada com a integração de outras regiões, ou seja, qual opção que representa maior carência, sob o aspecto “técnico burocrático”, como a distância dos postos de saúde ou das escolas nas adjacências dessa região “A”.

Mas quando esse aspecto técnico é representado contra os anseios da população, esta aprendeu, através da participação no processo decisório, a negociar não apenas com seus amigos conselheiros, mas também com o poder público, através do questionamento, do olhar crítico de obras semelhantes, dentre outras considerações. Sendo, assim, fala Rebecca Abers que:

“(...). É bastante comum que os delegados, muitos deles tendo não mais que o curso primário, questionem funcionários dos órgãos executores sobre a origem e a razão das regras e procedimentos. Embora não detenham conhecimento técnico formal, os participantes conhecem centenas de projetos para questionar argumentos sobre a viabilidade técnica ou econômica de certas demandas³³”.

Abers demonstra também que inicialmente, na maioria dos casos, os aspectos técnicos da Prefeitura prevaleciam nas decisões, mas o questionamento destes procedimentos fez com que estes aspectos técnicos fossem explicados detalhadamente, o que levou a prevalência dos critérios técnicos sobre a barganha política.

³³ *Ob cit*, p.6

O “Orçamento Participativo” proporcionou algo notável na vida política: uma inversão dos investimentos públicos e do poder de decisão. A capacidade de intervenção dos tradicionalmente excluídos no processo decisório sobre Políticas Públicas, fez com que os investimentos destinados para obras faraônicas, muitas vezes superfaturadas, fossem utilizados na urbanização da periferia, como exemplo.

Esse “*empowerment*” proporcionou uma inversão da condição de “*outsiders*” (excluídos). Norbert Elias demonstrou em sua obra³⁴ que o poder da coesão social era o fator determinante no processo político e, conseqüentemente fator de “inclusão” ou “exclusão” social. Sendo assim, ele demonstrou que os residentes mais antigos da cidade Winston Parva³⁵ se colocavam na condição de estabelecidos (*establishment*), para conseqüentemente, deterem o poder de decisão da vida coletiva. Mas o “*empowerment*” reverte esse quadro de “*outsider*”, já que os mais pobres são os que possuem maior capacidade organizacional, advinda principalmente dos movimentos populares, através das associações de moradores de favelas, por exemplo, que sempre lutaram por uma melhor qualidade de vida.

Esse aspecto foi de fundamental importância para a implementação do “Orçamento Participativo”, no Município de Porto Alegre, pois como descrevemos inicialmente neste capítulo, para pôr em prática a nova relação Estado - Sociedade, a administração municipal teve que fazer a regionalização da cidade. Essa regionalização, dividindo Porto Alegre em dezesseis regiões ocorreu de acordo com os movimentos populares, contrariando, assim, a deliberação do antigo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que dividia a cidade em apenas quatro regiões.

O “Orçamento Participativo” que predominantemente se volta para projetos de infra estrutura, predomina os bairros periféricos, não apenas pela carência das obras públicas, mas também pelo caráter organizacional. Não que os demais bairros sejam ausentes de organização, mas por estes bairros não sofrerem tanto

³⁴ ELIAS, Norbert. Os estabelecidos e os *outsiders*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2000.

³⁵ Nome fictício de uma pequena cidade da Inglaterra.

com os problemas infra estruturais, como pavimentação, urbanização, dentre outros.

A questão da participação popular não traz consigo apenas benefícios, promove também problemas principalmente de caráter organizacional, principalmente pela rapidez que a questão da participação penetrou em nosso país. Criou-se uma multiplicidade de Conselhos (Fóruns), como o da Saúde, o da Educação, o da Criança e do Adolescente, etc. Mas você leitor deve estar se perguntando: Mas essa multiplicidade não é condição essencial para o exercício do pluralismo? Lógico que é, mas promoveu uma “sobrecarga” de obrigações, principalmente nos Municípios de pequeno porte, onde muitas vezes, as mesmas pessoas participam de uma infinidade de Conselhos, cujas diversas reuniões coincidem, muitas vezes, tanto nos horários quanto nos participantes esperados.

Para solucionar, ou ao menos amenizar esta problemática, a administração municipal de Porto Alegre incorporou esses Conselhos ao “Orçamento Participativo”, criando assim, em 1993 as plenárias temáticas, com o objetivo de formarem um Conselho único.

As plenárias temáticas foram divididas em cinco categorias: Desenvolvimento Econômico; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano; Transporte e Circulação; Educação, Cultura e Lazer; Saúde e Assistência Social. Sendo assim, formou-se um Conselho único para discussão dos problemas da cidade, tanto no aspecto físico, quanto humanístico.

Este aspecto da multiplicidade da participação é apontado também por Norberto Bobbio:

“(...). A participação multidirecional tem seu reverso da medalha, que é a apatia política. O custo que se deve pagar pelo empenho de alguns poucos é com frequência a indiferença de muitos..³⁶.”

Sendo assim, a incorporação dos demais conselhos setoriais ao “Orçamento Participativo” possibilitou uma maior dinamização nessa questão da participação popular.

³⁶ *Ob cit*, p.56-57

A pesquisa de Rebecca Abers também demonstrou como a desigualdade social se dava no “Orçamento Participativo”, que as classes médias e as mais ricas participavam mais das plenárias temáticas, que tratam das questões mais amplas da cidade, do que das plenárias regionais, mais pontuais.

E isso não apenas pela baixa necessidade de obras infraestruturais nos bairros mais nobres, como também pela baixa coesão social dos setores médios e de elite , em comparação com os movimentos populares dos bairros periféricos.

3

O Município de Icapuí

Icapuí está localizado no extremo leste do litoral cearense, a cerca de 200km da capital do Estado, Fortaleza, sendo região fronteira ao Estado do Rio Grande do Norte e apresentando como característica geomorfológica primordial: as planícies litorâneas.

As belezas naturais do litoral icapuiense, através de suas praias nativas, habitadas por comunidades de pescadores, com dunas de areia vermelha, falésias de areia e rochas coloridas, e um denso coqueiral ao longo da costa litorânea, proporcionam ao Município um cenário paradisíaco para o desenvolvimento do turismo. Mas, entretanto, o grande destaque do Município, nos últimos anos, vêm sendo a questão do poder local, através das gestões municipais.

A universalização ao acesso à escola proporcionou ao Município um reconhecimento internacional no ano de 1991 através do prêmio “Criança, Paz e Educação” concedido pelo Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência). Desta forma, Icapuí conseguiu uma projeção para além do contexto local, atraindo um público que queria conhecer de perto a experiência da administração municipal, desenvolvendo um “turismo social” como bem definiu o prefeito atual Dedé Teixeira, ou seja, um turismo ligado ao poder local, para conhecerem de perto a experiência da administração municipal.

A pesquisa que realizamos em Icapuí proporcionou-nos diversos subsídios para reflexões mais profundas sobre a descentralização política, que ultrapassam necessariamente o âmbito do localismo de um estudo de caso. É o caso de repensarmos o nosso modelo federativo para procurar encontrar um “meio termo” entre o centralismo estrangulador e a descentralização oportunista. Nesta perspectiva, Icapuí representou um retrato fidedigno da questão da emancipação político-administrativo a qual, através das conversas informais, mostrou ser um fator importante para a prosperidade desta região. Este processo é caracterizado, pelos icapuienses, como um marco de luta política e, sobretudo de participação popular.

A dificuldade para elevação do antigo distrito de Aracati à condição de Município se deu principalmente pela força política de Aracati, uma cidade secular do Estado do Ceará, que caracterizava-se como um dos principais berços desenvolvimentistas cearenses no século XIX. Travou-se uma verdadeira luta política para a municipalização de Icapuí, que em 20 de dezembro de 1938 tornou-se distrito de Aracati através do decreto-lei nº 448; em janeiro de 1965 foi elevado a condição de Município, mas com a pressão política de Aracati, suprimiu-se a condição de Município com a lei nº 8.339 em 14 de dezembro do mesmo ano; apenas foi restaurada a condição de Município em 15 de outubro de 1985, através da lei de nº 11.003, e instalado em 1 de janeiro de 1986.

Uma das grandes melhorias advindas da emancipação política e, conseqüentemente, da municipalização, foi o desenvolvimento do sistema de saúde do Município, principalmente no que concerne sobre à questão do combate à mortalidade infantil. E com nossas conversas informais, a municipalização do sistema de saúde era dado como exemplo de melhoria e de prosperidade para Icapuí.

Quanto aos aspectos demográficos e sociais, o Município apresenta uma área de 429,4 Km², com uma população de 16.936 habitantes³⁷, sendo que 70,7% (11.976) na zona rural e, 29,3% (4.960) na zona urbana.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1996, cerca de 57,05% da população icapuiense possuem idade inferior a 24 anos de idade, caracterizando-se numa população predominantemente jovem.

Icapuí possui 3.503 domicílios, sendo que 65,8% (2.306) na zona rural e, 34,2% (1.197) na zona urbana. Apresenta 4,43 a média de moradores residentes por domicílio, sendo que está média é de 4,56 na zona rural e, 4,18 na zona urbana.

O Município possui 11.147 eleitores³⁸, sendo que 50,69% (5.561) do sexo masculino, 48,92% (5.453) do sexo feminino e, 0,38% (43) não informaram o sexo.

³⁷ Estimativa do Iplance, com base na taxa geométrica anual de crescimento populacional de 1991-96.

³⁸ Fonte: Tribunal Regional Eleitoral (TRE) 2000.

Quanto ao grau de instrução dos eleitores, está dividido principalmente em três estratos, sendo que: 41,50% dos eleitores lêem e escrevem, 23,56% possuem 1º grau incompleto e 23,21% são analfabetos.

Serviços de Utilidade Pública

O Município possui 1 hospital e maternidade, 3 postos de saúde e 3 outras unidades prestadoras de saúde, totalizando 56 leitos, sendo que 71,43% (40) são da rede municipal e, 28,57% (16) de unidades filantrópicas.

Quanto ao quadro de funcionários da área de saúde, Icapuí possui 11 médicos, 3 dentistas, 4 enfermeiros, 4 profissionais de saúde³⁹ (nível superior), 27 profissionais de saúde (nível médio) e 20 agentes comunitários de saúde, totalizando 69 profissionais na área da saúde.

Icapuí possui 18 escolas municipais para a educação infantil, 22 (sendo 21 municipais e 1 estadual) para o ensino fundamental e 1 escola estadual para o ensino médio. Os prédios escolares são próprios das respectivas estâncias governamentais e todas estas unidades apresentam energia elétrica, água e esgotamento sanitário. O corpo docente do Município é composto por 135 professores. A Prefeitura oferece ainda transporte gratuito para os estudantes de Icapuí.

Outro aspecto ligado à educação foi a parceria formada entre a Prefeitura e a Universidade Estadual do Ceará (UECE), para a capacitação e formação dos professores locais, através de um curso superior. Desta forma, o Município busca atingir em 2001 a meta de 95% dos professores locais terão nível superior.

O Município possui ainda uma agência bancária (Banco do Brasil), 1 agência dos Correios, 1 rádio estatal (102,5 Mhz) e 1 biblioteca.

³⁹ Não informado a especificação profissional.

Economia

Segundo os conselheiros do “Orçamento Participativo”, a fragilidade econômica do Município é apontada como o principal desafio para Icapuí, já que 55,5% das respostas assinalaram esta problemática, sendo que, 44,4% destas respostas elegeram o desemprego como o problema crucial e, 11,1% a falta de diversificação da economia local. Perguntamos também aos conselheiros qual seria a providência para solucionar a resposta anterior, e as respostas foram as seguintes: a diversificação da economia local foi apontada como a principal solução (33,3% das respostas), seguida da atração de recursos financeiros (22,2%), programas de geração de emprego e renda (8,3%) e 36,1% das respostas apontaram outros problemas da população.

A vocação econômica do Município caracteriza-se principalmente com a agricultura irrigada, através da acerola, caju, coco da baía, goiaba, graviola, mamão, manga, maracujá, uva, mandioca e etc; da agroindústria através do beneficiamento da produção agrícola através da fabricação de sucos e conservas; da pesca artesanal, principalmente através da lagosta, do turismo e do extrativismo mineral, através da extração do petróleo.

A vocação do Município demonstra sua fragilidade econômica já que a economia está ligada principalmente ao setor primário através do extrativismo vegetal e mineral, e pequenas agroindústrias para aproveitamento da produção local. Na lavoura, as culturas que se destacam são a castanha do caju, o melão e o coco da baía, estes três produtos juntos proporcionando um faturamento de R\$ 3 535.000,00 através de uma produção de 9 toneladas.

A estrutura fundiária de Icapuí caracteriza-se principalmente por minifúndios, representando 90,6% das propriedades agrícolas, seguido da pequena propriedade (7,8%), da média propriedade (1,3%) e a grande propriedade representando 0,3%. Quanto à extensão rural, os minifúndios representam uma área total de 4.118,9 hectares, a pequena propriedade 2.108,6 hectares, a média propriedade 1.798,1 hectares, e a grande propriedade 11.666,0 hectares, ou seja, a única grande propriedade rural representa 58,4% da área rural.

Segundo a Secretaria da Fazenda (1998), estão registrados em Icapuí 21 estabelecimentos industriais, sendo que 17 são exatamente do gênero de transformação e 4 do extrativismo mineral. Das 17 indústrias de transformação, 11 são de produtos alimentares; 3 de vestuário, calçados e artefatos de tecidos, couros e pele; 1 de madeira; 1 de editorial e gráfica; e 1 de material de transporte.

O comércio é predominantemente varejista, através de pequenos estabelecimentos comerciais: dos 208 estabelecimentos cadastrados, 204 são varejistas e 4 atacadistas. O comércio varejista caracteriza-se principalmente através de cooperativas e lojas de departamento, que representam 67,17% dos estabelecimentos do Município.

Apesar da modesta diversidade demonstrada acima, Icapuí tem como principal atividade econômica, a pesca da lagosta. E a partir de 1995, o colapso da economia da lagosta agravou ainda mais a situação do Município, sendo que em 1996 a administração municipal, para buscar uma solução para esta problemática, promoveu a expansão da esfera pública, proporcionando uma maior interação entre Sociedade e Estado para elaboração do Plano de Desenvolvimento Municipal; e ficou decidido nestas reuniões que, mesmo existindo a necessidade da diversificação da economia local, necessitar-se-ia de novos investimentos na pesca, e através de vários convênios a prefeitura conseguiu colocar alguns projetos em prática, como: o “barco escola” para a capacitação dos pescadores.

Finanças Públicas e o Poder Local

Icapuí começou a inovar no cenário político cearense através da exposição detalhada das contas públicas nos muros da cidade (*ver anexo p.92*), a partir de 1989. Desta forma, a administração municipal começou a demonstrar a origem dos recursos públicos e, conseqüentemente, o destino destes recursos, como por exemplo a distribuição orçamentária entre as secretarias e a Câmara Municipal.

A administração municipal promovia reuniões com a comunidade para definirem a utilização dos recursos públicos, mas só a partir de 1998 é que

institucionalizou-se esta parceria entre Estado e Sociedade, através do “Orçamento Participativo”.

As transferências de recursos públicos é o “carro chefe” das finanças públicas do Município, representando 92,4% das receitas totais de Icapuí. O Fundo de Participação do Município (FPM) representa 28,6% destas transferências, o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) 16,8%, e outras transferências representam 47% dos repasses. A receita tributária representa apenas 1,4% das receitas correntes.

Outro aspecto ligado ao poder local é o funcionamento de conselhos municipais, como o da educação, do direito da criança e do adolescente, o da saúde e etc. O Município apresenta ainda 10 entidades sociais, sendo que 9 são associações e 1 centro social.

A Câmara de Vereadores é composta por 11 parlamentares, sendo que 5 dão sustentação ao poder executivo e 6 formam oposição à administração municipal. Algo surpreendente nesta pesquisa foi nos depararmos com especificidades que não encontrávamos em trabalhos anteriores (características próprias de um estudo de caso) e, entretanto, começávamos a observar principalmente duas características específicas relacionadas com o poder local: a primeira, a composição da Câmara de Vereadores, onde o “bloco” oposicionista é maior que o da situação, apesar da equidade no plenário; a segunda, este “bloco” oposicionista é liderado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), algo raro no cenário político cearense.

Apesar de não quisermos atribuir valor aos partidos políticos, mas levando em consideração os aspectos históricos do PT e do PSDB, observamos através dos relatos, e principalmente através da técnica da formação de grupos focais, uma “transfiguração partidária”. Denominamos aqui de “transfiguração partidária” a inversão das características destes dois partidos no que concerne principalmente ao discurso político, demonstrando assim a fragilidade do sistema político-partidário brasileiro. Brincávamos com os entrevistados que, se estivéssemos de olhos vendados e não soubéssemos onde estávamos, apenas ouvindo os relatos dos pesquisados, pensaríamos que estaríamos em qualquer lugar da nossa

política tradicional, e não em Icapuí. Desmistificamos assim, a nossa perspectiva militante de que os problemas das administrações públicas seriam apenas uma questão partidária. Sendo assim, deparava-nos com a complexidade do sistema político brasileiro, e, sobretudo, das administrações públicas.

Icapuí apresenta problemas políticos que caracterizam boa parte do cenário político brasileiro, como a falta de renovação de quadros através do surgimento de novas lideranças políticas. O Município, ao longo desses 16 anos de emancipação política, apresenta apenas o revezamento de dois nomes à frente da administração municipal, sendo que a possibilidade da reeleição para o próximo mandato (2001-2004), promoveu indícios de atritos para a sucessão do poder executivo: se continuaria a alternância entre José Airton e Dedé Teixeira, ou se Dedé Teixeira reeleger-se-ia para um próximo mandato. Para contornar esta problemática em nível de poder local, necessitou-se da intervenção direta da executiva nacional do PT, sendo que Dedé Teixeira saiu a frente para um próximo mandato, e José Airton concorreu a um mandato de vereador em Fortaleza.

Sobre os problemas da renovação dos quadros no Município, uma assessora do PSDB local disse:

“Eu percebo que as coisas estão emperradas, centralizadas em pessoas, o projeto ainda não serviu para a conquista popular, realmente se nós tivéssemos crescido, não tinha dificuldade de apontar pessoas para assumir o poder legislativo, para assumir o executivo, não se tinha dificuldade, o próprio Partido dos Trabalhadores, eles teriam uma opção de indicar nomes fortes e bons para entrarem na Câmara de Vereadores e, apoiarem estes nomes. Os que estão a 16 anos não têm feito um bom trabalho, bom lá dentro. Entendeu? Os de oposição também são ruins, e mantêm-se a 16 anos também, a história também se repete com a oposição!”

Pela fala acima podemos notar um discurso oposicionista, principalmente nas críticas feitas pela falta de renovação de quadros, e conclui a assessora política:

“(...) para você ter uma idéia a 16 anos as lideranças são praticamente as mesmas, os vereadores, os secretários e o prefeito.”

Como forma de propor uma maior abertura política, formou-se uma aliança entre o PT e o PSDB para concorrerem à reeleição do poder executivo, sendo o resultado desta aliança a reeleição de Dedé Teixeira para seu terceiro mandato.

Esta aliança resultou também numa reconfiguração da Câmara Municipal, com um aumento da bancada de sustentação ao governo para 8 parlamentares, sendo que 6 são do PT e 2 do PSDB.

Desta forma, constatamos em nossa pesquisa que a fragilidade do sistema político-partidário brasileiro, onde de uma forma geral, sobretudo nos Municípios interioranos, as siglas partidárias representam meros mecanismos para elegibilidade política para as candidaturas dos cargos públicos. Icapuí mesmo sendo uma “vitrine” da administração petista no Estado do Ceará, não constatamos uma intervenção mais efetiva da executiva regional do partido no contexto local, com a exceção do episódio das eleições 2000.

Nesses 16 anos de emancipação política, não desenvolveu-se um trabalho de base nem a nível de militância dentro do PT, muito menos perante a sociedade civil, sobre a importância da questão da participação popular nos processos decisórios das Políticas Públicas.

Sendo assim, aprofundaremos no capítulo seguinte a questão da participação popular no Município de Icapuí, através da experiência do Fórum do “Orçamento Participativo”.

4

O “Orçamento Participativo” em Icapuí e a Participação Popular

“O Orçamento não se faz só com boa vontade”.

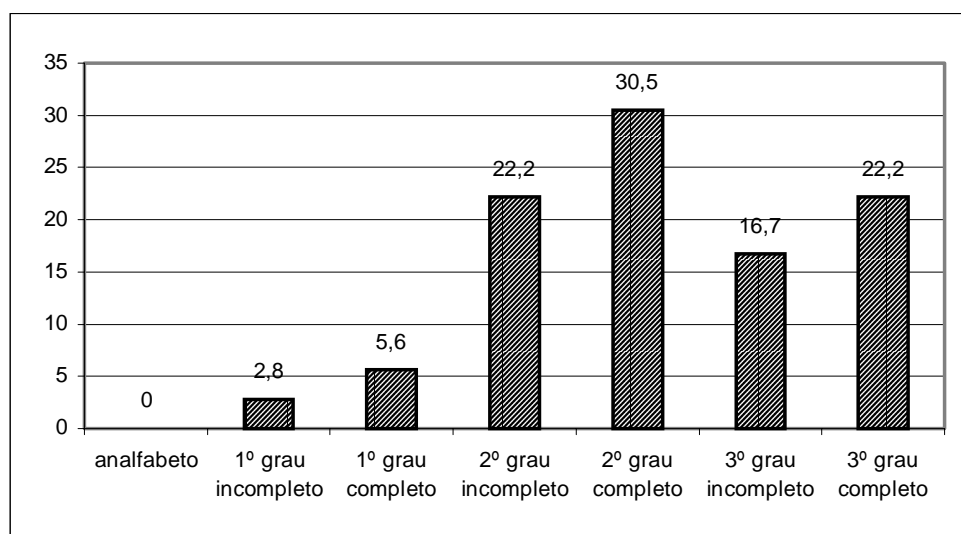
(fala de um entrevistado da nossa pesquisa.)

O Fórum (Conselho) do “Orçamento Participativo” de Icapuí é composto por 19 conselheiros e 19 suplentes, tendo sido o Município dividido em cinco regiões. O Fórum é paritário, ou seja, metade advém da sociedade civil e a outra metade da administração municipal. Teoricamente o Fórum é denominado paritário, entretanto, é composto de 10 membros da administração municipal e 9 da comunidade. Mas, o sentido que utilizamos para dizer que “teoricamente” o Fórum é paritário, não é porque a composição não seja 9:9 ou 10:10, mas porque nos Municípios dependentes economicamente, a maioria dos postos de trabalho já advém do setor estatal. Icapuí demonstrou ser um retrato fidedigno desta questão, pois 63,9% dos conselheiros são funcionários públicos, 8,3% prestam serviços terceirizados para a Prefeitura, 5,6% são estudantes e apenas 22,2% possuem outras atividades profissionais.

Cerca de 52,8% dos conselheiros do Fórum participam de outros conselhos municipais, sendo que 26,3% participam de conselhos escolares, 26,3% participam do conselho intersetorial, 15,8% do conselho do turismo, 10,5% do conselho do FUNDEF e 21% de outros conselhos. Constatamos, assim, que pelo menos a metade dos conselheiros participa de outras atribuições voluntárias além de suas atividades profissionais, demonstrando a “sobrecarga” nos sistemas participativos. Pode constituir-se uma solução para essa problemática a unificação dos conselhos municipais em torno do “Orçamento Participativo”, constituindo assim um conselho único, o que ia promover uma dinamização dos sistemas participativos, sobretudo o “Orçamento Participativo”.

Quanto ao gênero, o Fórum é constituído de 55,6% do sexo masculino e 44,6% são do sexo feminino.

Quanto ao grau de instrução, a faixa predominante no Fórum é o segundo grau completo, representando 30,5%, seguida de 22,2%, com superior completo, 22,2% com segundo grau incompleto, e 25% de outros graus de escolaridade. Vejamos abaixo o gráfico completo (em porcentagem):



Quanto à renda familiar, 41,7% dos conselheiros possuem uma renda entre 2 e 5 salários mínimos, 30,6%, renda entre 5 e 10 salários mínimos, 11,1%, renda entre 10 e 20 salários mínimos, 8,3%, renda entre 1 e 2 salários mínimos, 5,6% com renda superior a 20 salários mínimos, e 2,8% renda familiar inferior a 1 salário mínimo.

Um dos problemas alegados pelos conselheiros era a falta de transporte para as reuniões do Fórum. Para isso buscamos saber onde residiam os conselheiros: 52,8% residiam na sede (no centro), 11,1% na localidade de “Cajuais”, 11,1% em “Mutamba”, 8,3% em “Redonda”, 5,6% em “Melancias de Baixo”, 5,6% em “Barreiras” e outros 5,6% em outras localidades. Uma alternativa para este impasse era proporcionar “passe livre” para os conselheiros nos dias das reuniões do Fórum, aproveitando a rota do transporte escolar que é oferecido gratuitamente pela prefeitura.

Perguntamos aos conselheiros se suas funções deveriam ser remuneradas: 75% disseram que não deveriam ser remunerados e 25% disseram que deveriam ser remunerados. Em seguida, perguntamos de que forma seria esta remuneração para os que responderam 'sim': 44,4%, através de ajuda de custo como transporte e alimentação nos dias das reuniões, 55,6%, através de remuneração como bolsa, diária ou cessão.

Perguntamos aos conselheiros se eles receberam alguma capacitação para o exercício de suas funções: 52,8% disseram que não receberam nenhuma capacitação e 47,2% disseram que receberam capacitação. Buscamos ter uma noção de como foi feita esta capacitação com os que disseram 'sim', e os resultados foram os seguintes: Quanto ao número de vezes (palestras, seminários ou reuniões), 35,3% disseram que participaram mais de seis vezes, 29,4% em duas ou três oportunidades, 23,5% em apenas uma vez e 11,8% entre cinco ou seis oportunidades. Quanto ao tipo de capacitação, foi através de seminários (35,3%), palestras (23,5%), reuniões com a administração (23,5%) e 17,6% não conseguiram especificar o tipo de capacitação.

Buscamos saber o que os conselheiros aprenderam nesta capacitação: 64,7% disseram que aprenderam noções do que era e o que faz o "Orçamento Participativo", e 35,3% sobre a importância da participação popular, de elaborar e cobrar as prioridades do "OP", e como lidar com a comunidade. Segundo os conselheiros, esta capacitação foi proporcionada pela Prefeitura (64,7%) e 35,3% afirmaram ter sido através de organizações-não-governamentais como o IBASE e o CEARAH PERIFERIA. Perguntamos também como os conselheiros consideram esta capacitação: 70,6% disseram que foi excelente e ajudou bastante e 29,4% disseram que foi boa e ajudou um pouco. A realização destas capacitações foi feita em ação conjunta pela Prefeitura e estas duas Ong's, mas fizemos esta diferenciação pois quando perguntamos quem promoveu essas atividades, os conselheiros fizeram esta distinção.

Desta forma, perguntamos se os conselheiros sabiam o seu papel dentro do Fórum, e 88,9% disseram que sabiam o seu papel dentro do Fórum, enquanto 11,1% disseram que não sabiam qual era o seu papel de conselheiro. Em seguida,

buscamos saber dos conselheiros que afirmaram saber o seu papel, qual era este, e 31,3% disseram que era de representar e defender os interesses da comunidade (ou segmento) que representa, 40,6% disseram que era para fiscalizar as Políticas Públicas do Município, 15,6% disseram que queriam estar informados acerca das Políticas Públicas do Município e 12,5% alegaram outros motivos. Em outra questão do questionário, buscamos aprofundar estas questões relativas às funções dos conselheiros: e os resultados foram os seguintes: 69,5% disseram que tinham bem claro os interesses que representam no Fórum, 19,4% disseram que tinham um razoável entendimento e 11,1% que não tinham bem claro esses interesses. Apesar de neste trabalho não termos conseguido fazer compilações estatísticas pelo reduzido número de questionários, podemos concluir, pelos percentuais apresentados acima, que os conselheiros de Icapuí apresentam um considerável entendimento do que é o Fórum do “Orçamento Participativo”, e principalmente qual é a função de ser conselheiro, proporcionando assim condições favoráveis para um desenvolvimento mais significativo no “OP” nos próximos anos.

A pesquisa

O primeiro contato propriamente dito com a experiência do “Orçamento Participativo”, em Icapuí, foi na reunião de posse do Fórum (Conselho) do ano 2000; esta reunião era a quarta reunião do ano em busca de dar posse aos conselheiros, enfrentando a falta de quorum para efetivação do Fórum. Este contato foi bastante significativo, pois observamos a entrega dos certificados do “Orçamento Mirim”, que é um projeto desenvolvido junto às escolas com as crianças e os adolescentes, para elaboração das demandas (*ver anexo, p.93-96*), e significativo principalmente pela maturidade das propostas apresentadas.

Esta reunião aconteceu na igreja de Icapuí, na qual o Prefeito deu posse ao Fórum; destacamos um trecho de seu discurso:

“(...) iniciamos o nosso ‘Orçamento Participativo’ a 3 anos e, se compararmos com Porto Alegre que têm 11 anos, ainda estamos

caminhando, aprimorando nossos conhecimentos. Destes 3 anos, as prioridades do 'Orçamento Participativo' até a decisão final, foram cumpridas cerca de 70% das demandas”

Outra questão chave é que, se a expansão da esfera pública já é primordial nas administrações públicas, independentemente do porte econômico do Município, torna-se imprescindível nos Municípios dependentes economicamente, pois a carência de recursos impõe a racionalidade e, por isso, os projetos devem estar de acordo com os anseios populares. Assim demonstrou o Prefeito neste mesmo discurso:

“(...) no ano 2000, das 11 demandas (elaboradas pelo Fórum de 1999), apenas o recurso de 1 foi conseguida perante a União, e o recurso foi para o meio-ambiente, para a preservação das falésias ...”

Desta forma, começamos a detectar os problemas e as limitações da experiência de Icapuí. O Fórum não apresenta uma sede própria para as reuniões, que aconteciam principalmente no salão paroquial situado nos fundos da igreja, ou se por algum motivo o salão estivesse ocupado, as reuniões aconteciam no “Centro Cultural Chico Bagre”, não apresentando assim uma infra-estrutura básica para o desenvolvimento das reuniões, como flanelógrafo (e\ou painéis), retroprojektor para a viabilização das informações, ou mesmo para a simples fixação dos informes acerca das reuniões, como o orçamento municipal, os projetos, os recursos e etc.

Em contrapartida, os conselheiros não traziam as cópias dos informativos distribuídos em reuniões anteriores, colaborando assim para o desperdício dos recursos públicos através de cópias extras; por conta disso, os conselheiros entraram em acordo de que comparariam pastas para colocarem os documentos referentes ao Fórum, como forma de agilizarem as reuniões já que, por causa dos “esquecimentos”, as reuniões, que são quinzenais, não evoluíam, e as discussões não apresentavam uma pauta definida.

Fazendo uma comparação, a partir da situação dos sistemas participativos, como forma ilustrativa, é como se as demandas fossem da ordem de uma

progressão geométrica (PG) e os recursos disponíveis numa progressão aritmética (PA), gerando um descompasso no que é definido e no que pode ser feito, desestimulando a participação e acarretando falta de quorum nas reuniões. Mas, lembrando Bobbio: “(...). *A quantidade e a rapidez destas demandas, no entanto, são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente*”. A fragilidade econômica da maioria dos Municípios acarreta várias limitações aos sistemas participativos, e isto já ficou bem caracterizado no trecho do discurso do prefeito demonstrado anteriormente: das 11 demandas solicitadas na gestão do Fórum de 1999, apenas 1 foi conseguida perante a União, tornando-se assim um estímulo à desmobilização política. Assim expressaram-se dois conselheiros sobre esta questão:

“ (...) a comunidade escolhe suas prioridades e a Prefeitura não tem condições de executar as ações. Faltam condições técnicas e financeiras. Isso desacredita a população.”

“Estou sentindo na pele que no começo era muita gente, íamos visitar as obras, mas o orçamento está muito lento, temos que fazer alguma coisa para levantar o astral.”

E nesta mesma reunião, completou uma conselheira:

“ (...) precisamos de mudanças urgentes, é a quarta reunião em que tentamos dar posse, já estamos em abril e não estamos conseguindo dar posse”

Pela observação de outras experiências do “Orçamento Participativo”, como a de Porto Alegre, que conhecemos através de recursos audiovisuais nos nossos estudos preliminares, achamos que encontraríamos algo parecido no Fórum do “OP” em Icapuí, como uma participação mais efetiva da população nas reuniões do Fórum, mas encontrávamos uma realidade diversa dos nossos estudos preliminares, com pouca participação, sobretudo do secretariado (e conselheiro) atrelado ao “Orçamento Participativo”, com as exceções das secretarias de Ação

Social e Saúde que participavam efetivamente do processo, tornando-se ícones de motivação e interesse no Fórum.

Entretanto, víamos também vários conselheiros da comunidade buscando uma melhoria de vida para sua comunidade, através da intervenção nos processos decisórios, com participação e questionamos das ações governamentais. Um caso demonstrativo desta determinação, foi a participação de uma conselheira e sua respectiva suplente em todas as reuniões nas quais participamos (num total de seis reuniões); quando perguntávamos o motivo para tal determinação, ambas responderam que caso uma faltasse, a outra estaria presente para o compromisso assumido perante a comunidade, já que no “Orçamento Participativo” o conselheiro e o seu suplente podem revezar-se ao longo do “mandato”.

Sendo assim, verificamos uma certa rivalidade entre os membros advindos da comunidade e os da administração municipal, já que boa parte do secretariado não participava das reuniões; assim respondeu um participante de nossa pesquisa:

“O número de representantes da administração municipal é sempre maior que os da comunidade; e eles não vêm para as reuniões.”

Esta questão agravou-se com a remodelação do “Orçamento Participativo” nos últimos anos; segundo um entrevistado, em 1998 o Fórum possuía 7 regiões e no ano 2000 apenas 5 regiões, o que gerou descontentamentos, pois segundo este mesmo entrevistado: *“nas outras localidades como Cajuais e Mutamba, tinham 2 representantes, e agora só tem 1 na região”*.

A expansão da esfera pública é um grande passo para as administrações públicas, já que o grande problema não é exclusivamente a falta de recursos financeiros, mas como aplicar estes recursos. Porém Icapuí demonstrou-nos como a fragilidade econômica impõe limitações e desafios para o “Orçamento Participativo”.

Outro ponto que observamos foi que a existência de quorum só existia quando o prefeito e\ou o secretariado estivessem presentes nas reuniões, para

que os conselheiros intervenham nos processos decisórios não com sua participação exclusiva e direta no Fórum do “OP”, mas, sobretudo, pela velha barganha política com o prefeito e/ou o secretariado. Assim falou um participante da pesquisa:

“A decisão acaba ficando nas mãos do prefeito. Tem uma obra para ser aprovada no ‘OP’, mas politicamente o Prefeito acha mais viável atender outra região”.

Nesta mesma perspectiva, completou um outro participante:

“O Prefeito faz o orçamento de acordo com o que ele quer, sem saber de ninguém, e nada de escutar o povo, que por sua vez aprova e concorda com quase tudo, porque afinal de contas os benefícios vão para as comunidades”.

Vale salientar que, como a maioria dos recursos destinados aos projetos são captados externamente, em outras instâncias estatais ou privadas, estas verbas necessariamente têm que ser destinadas aos respectivos projetos, o que pode não estar bem claro para muitos conselheiros, mas, para alguns está, como o que afirmou:

“A vontade política existe, mas às vezes não tem recursos e a empresa financiadora⁴⁰ quer priorizar outros projetos que muitas vezes não estão no ‘OP’ “.

Outro participante defendeu o Prefeito, dizendo o seguinte:

“Quando o Prefeito começa a escutar a população, e faz 99% e não 100%, ele não é reconhecido e o povo reclama”.

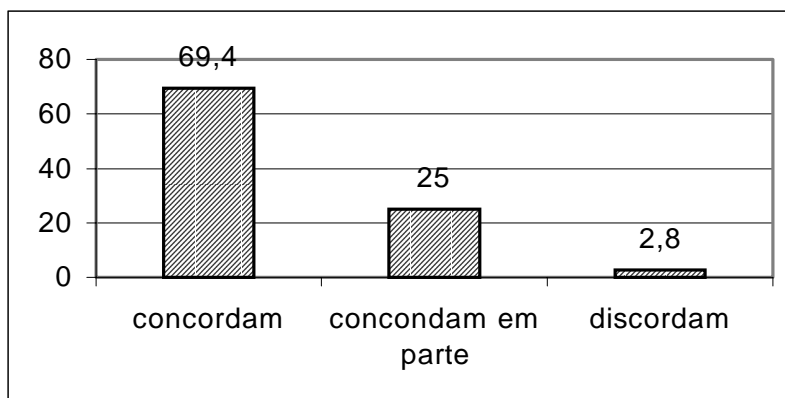
Em outro momento da pesquisa, um participante destacou o papel da sociedade nas administrações públicas:

⁴⁰ Principalmente pelo crescimento do terceiro setor, através de Institutos, ONG's e outras entidades sociais, que destinam seus recursos para implementação de seus respectivos projetos sociais.

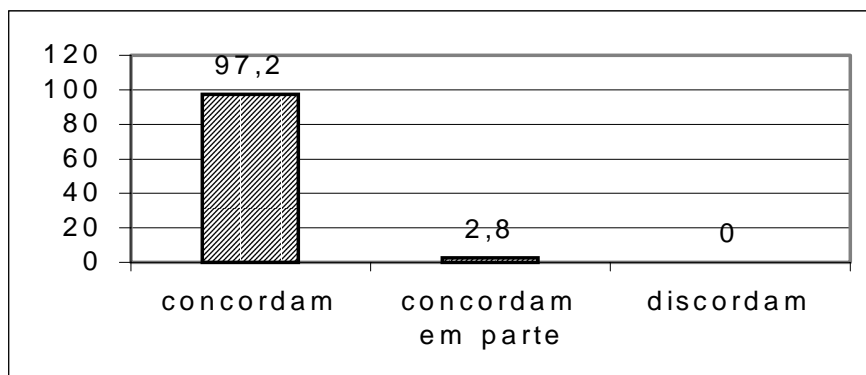
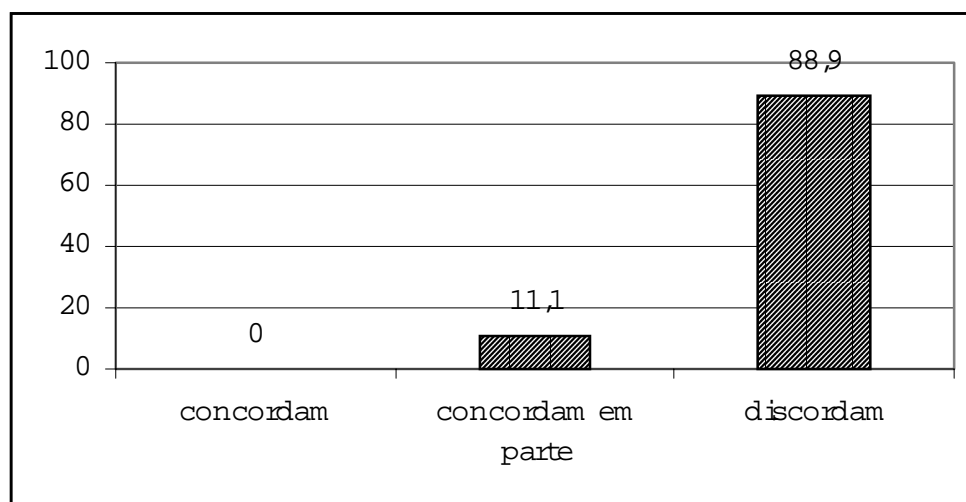
“Não existe uma vontade 100% de quem está no poder, sempre vai fazer o possível para que administre da forma que lhe convenha, então eu acho que a população também tem que se organizar, para conquistar as coisas que ela necessita, então para isso ele vai ter que se capacitar.”

Na aplicação dos questionários com os conselheiros, mais especificamente na questão 38 (vide anexo, p. 107-108), colocamos 14 afirmativas e, perguntamos se os conselheiros: **concordavam**, **concordavam em parte** ou **discordavam** das afirmativas, vejamos a seguir alguns resultados em percentagem sobre a discussão acima:

***A população têm o direito de controlar as ações do Prefeito⁴¹**



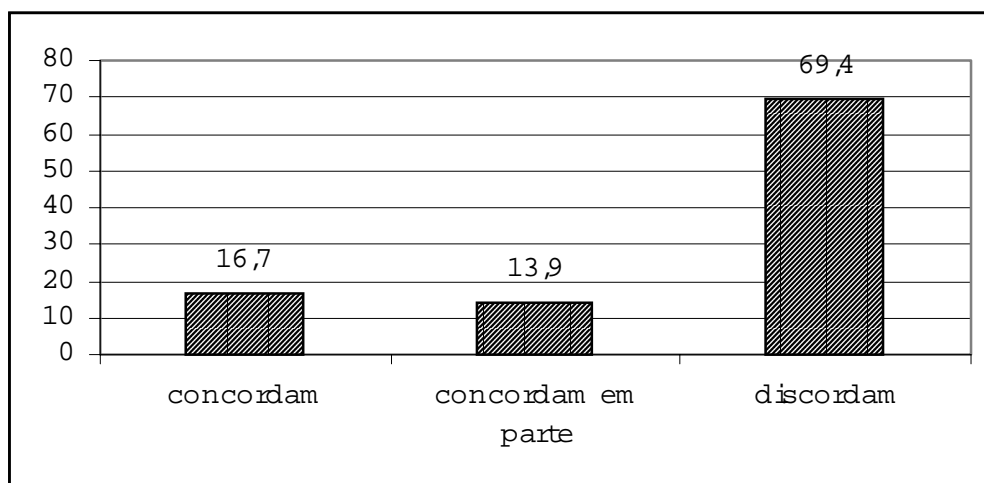
⁴¹ Nesta questão tivemos uma abstenção que é equivalente a 2,8%.

**** A Prefeitura tem compromisso com a participação popular:******* Não adianta a participação popular porque no fim quem decide é o Prefeito:**

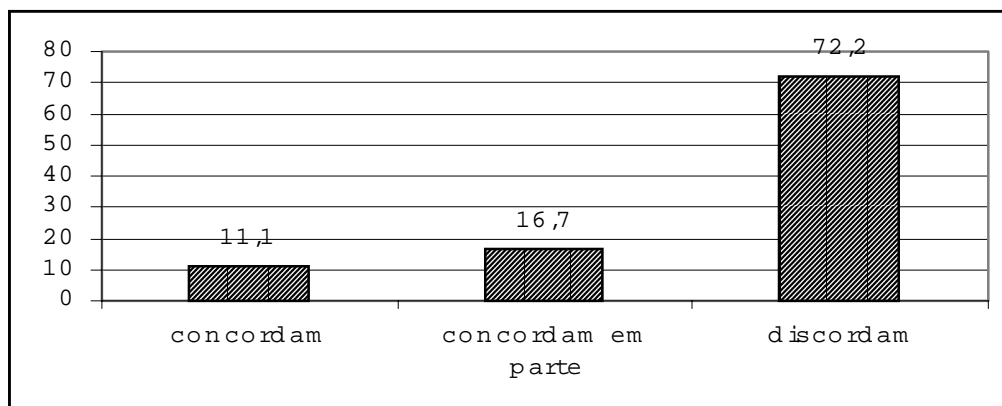
Com os gráficos apresentados anteriormente, percebemos que os conselheiros demonstram interesse de participar da administração municipal, acompanhando as ações do Prefeito. Vimos também que, apesar das dificuldades e limitações do Município, os conselheiros afirmam que deve existir participação popular, como forma de fiscalização e controle das ações governamentais.

Buscamos saber também se os conselheiros tinham dificuldades de relacionarem-se com os processos decisórios, e se entendiam as discussões do Fórum do “OP”. Vejamos a seguir mais resultados:

*** Os problemas do Município hoje são muito complicados para que um cidadão comum possa decidir sobre sua política:**



**** Eu nunca entendo bem o que está sendo discutido nas reuniões:**



Os conselheiros do Fórum do “OP” de Icapuí demonstraram, através destes dois gráficos, que os problemas cotidianos de um Município não são tão complicados que um cidadão comum não possa intervir nos processos decisórios sobre as Políticas Públicas. Mas, como veremos, há necessidade da capacitação dos conselheiros para o exercício do seu “mandato”.

Perguntamos aos conselheiros se houve melhorias no trabalho da Prefeitura com a implementação do “Orçamento Participativo”, e 94,4% das respostas assinalaram que “sim”, enquanto apenas 5,6% disseram que “não”. Quando perguntamos se o “OP” mudou **radicalmente** a administração de Icapuí, 72,2% **concordaram em parte** com esta afirmação, 22,2% **concordaram**, e apenas 5,6% **discordaram** desta afirmativa.

O “OP” mudou realmente a forma da administração municipal, pois se somarmos a percentagem das respostas dos que concordaram e concordaram em parte, temos o incrível percentual de 94,6% das respostas afirmando que o “OP” mudou a administração.

Perguntamos aos conselheiros se, na sua comunidade, alguma prioridade definida do “OP” foi atendida: 77,8% das respostas assinalaram que “sim” e 22,2% que “não”. Resolvemos saber quais foram as áreas que apresentaram uma evolução mais significativa a partir do “OP”, e as respostas foram as seguintes: 77,4% em infra-estrutura (sendo 48,4% em pavimentação, 16,1% em construção ou reforma dos colégios, 12,9% em construção ou reforma dos postos de saúde), 16,1% em habitação e 6,5% em outras áreas.

Entre a definição das demandas e a realização das obras, perguntamos se a Prefeitura presta contas do que foi deliberado no “Orçamento Participativo”: 80,6% das respostas afirmaram que “sim” e 19,4% disseram que a Prefeitura “não” presta contas. Em seguida perguntamos de que forma a Prefeitura presta contas: 27,7% disseram que era através de murais, placas ou panfletos; 20,7%, pelo Prefeito ou seu Secretariado; 17,2%, através do Fórum; 10,3% através das plenárias comunitárias; 6,9% através da rádio, e 17,2%, de outras formas de comunicação.

Mesmo a Prefeitura prestando contas, buscamos saber se os conselheiros estavam acompanhando a chegada e a utilização dos recursos em sua

comunidade (ou segmento): 66,7% disseram que acompanham os recursos e 33,3% disseram que não acompanham. Buscamos saber de que modo os conselheiros acompanham a chegada e a utilização dos recursos: 29,3% o fazem através da Prefeitura e suas secretarias, 25% acompanham e fiscalizam diretamente, 20,8% através das reuniões do Fórum, 8,3% através de extrato bancário, 8,3% através das associações sociais e 8,3% de outras formas.

Buscamos saber os motivos porque esses 33,3% não acompanham a chegada e a utilização dos recursos: 50% deles afirmaram que era por causa da falta de informações, 16,7% afirmaram pela que falta de tempo, 16,7% por desinteresse, e 16,7% devido a outras razões.

A falta de informações sinaliza um grande problema de boa parte das administrações públicas brasileiras. Como vimos acima, a falta de informações dificulta o trabalho dos conselheiros, principalmente pela desorganização dos dados das contas públicas. Isto representa um desperdício de recursos humanos e de capitais, principalmente nas pesquisas de levantamento de dados, através do trabalho desorganizado das Secretarias, e da falta de um trabalho integrado entre elas

Outra questão importantíssima era saber se os conselheiros prestavam contas com a comunidade (ou segmento) do que era decidido nas reuniões do Fórum: 63,9% disseram que prestavam contas, e 36,1% disseram que não prestavam contas com a comunidade (ou segmento) que representavam no Fórum. Perguntamos de que forma os conselheiros prestam contas com a comunidade (ou segmento): 78,3% afirmaram que era através das reuniões com os membros da comunidade (ou segmento)⁴², 8,7% através da Câmara Municipal e 13% de outras formas.

Sobre a prestação de contas, deve ser trabalhado com os conselheiros, através de capacitação, a importância deste assunto, pois não é apenas a Prefeitura que deve prestar contas com a comunidade, mas o Fórum também deve fazer este papel e cobrar também do setor público esta atitude, buscando

⁴² Este índice é elevado principalmente porque a maioria dos conselheiros são funcionários públicos, como veremos mais adiante.

assim a transparência das contas públicas. Chamamos atenção para isto pois nos dados apresentados sobre a prestação de contas, constatamos que 33,3% dos conselheiros não acompanham a prestação das contas públicas e 36,1% dos conselheiros não prestam contas com a comunidade. Estes dados são preocupantes já que, proporcionalmente, a cada 10 conselheiros 3 não prestam contas com a comunidade ou não acompanham a prestação de contas da Prefeitura. Este número chega a ser mais alarmante já que 63,9% dos conselheiros do Fórum do “OP” de Icapuí são funcionários públicos, e 8,3% são prestadores de serviços à Prefeitura, o que proporcionalmente indica que, a cada 10 conselheiros, 7 estão ligados diretamente com o serviço estatal.

Um passo bastante significativo no “OP” de Icapuí foi dado pela Secretaria de Saúde, a qual propôs e colocou em prática as discussões sobre o custeio da respectiva Secretaria, através da exposição detalhada dos gastos, propondo aos conselheiros a discussão desse, para um melhor rendimento das Políticas Públicas ligadas à saúde pública. Mas o próprio secretário de saúde, Celso Crisóstomo, demonstrou para os demais conselheiros os problemas referentes à discussão do custeio, o qual, não implicava apenas o bom entendimento dos conselheiros, mas, sobretudo, a compreensão e a participação da sociedade, pois a definição dos gastos públicos exige muitas vezes opções bruscas e drásticas. O seguinte exemplo nos foi dado: que o Município possui um gasto elevado com o transporte de pacientes para Fortaleza, e este gasto é elevado principalmente porque, após o paciente receber alta do internamento, a Prefeitura vai buscar o paciente em Fortaleza e, muitas vezes, não existem outros pacientes para serem conduzidos à capital, nem de ida, e muito menos de volta para Icapuí, e como medida de redução dos gastos com combustíveis, os pacientes poderiam, ao receber alta, regressar ao Município por conta própria, diminuindo assim os gastos com combustíveis.

Sendo assim, se os conselheiros quisessem reduzir os gastos com combustível, teriam que explicar à população as medidas tomadas pelo possível

corte do transporte de volta, ou procurar outras medidas paliativas, como o transporte intermunicipal sendo subsidiado ou não pela administração municipal.

Desta forma, necessita-se ter um bom entendimento entre Sociedade e Estado para a discussão dos gastos públicos, e o “Orçamento Participativo” demonstrou-se ter um grande potencial como elo de ligação entre estas duas categorias, que muitas vezes são consideradas pela literatura política como dicotômicas.

A discussão sobre o custeio já era uma reivindicação antiga dos conselheiros, e esta questão implica principalmente em três pontos positivos para o Fórum de Icapuí: o primeiro, representaria um melhor entendimento sobre as finanças públicas e, sobretudo, a utilização dos recursos públicos; o segundo ponto, representaria numa maior mobilização por parte do secretariado, já que com a evolução desta discussão sobre o custeio entre as demais secretarias, os secretários necessariamente teriam que estar presentes nas reuniões, para discutirem a viabilidade técnica dos cortes do orçamento na sua respectiva secretaria; o terceiro ponto, representaria um possível crescimento da capacidade de investimentos com a redução dos gastos públicos, já que o Município apresenta uma baixa arrecadação própria, e o custeio da máquina administrativa representa 97% das receitas totais.

Buscamos saber dos conselheiros como se comportam os funcionários da Prefeitura com relação ao “Orçamento Participativo”, e 69,4% afirmaram que eles respeitam e gostam do Fórum; 27,8% disseram que eles não gostam e não respeitam e 2,8% não quiseram opinar. Perguntamos se os funcionários da Prefeitura dão importância às opiniões do Fórum e seus conselheiros, e 66,7% disseram que ‘sim’; 30,5% disseram que ‘não’ e 2,8% não quiseram opinar. Quanto às informações, perguntamos se os funcionários da Prefeitura informavam bem os conselheiros, e 66,7% disseram que ‘sim’; 30,5% disseram que ‘não’ e 2,8% não quiseram opinar.

Continuando a discussão sobre o serviço público, apesar de termos verificado em Icapuí uma certa liberdade de expressão entre o funcionalismo público, constatamos que o atrelamento dos conselheiros ao serviço estatal limita a

possibilidade de críticas mais sérias à administração municipal, e um agravante para esta situação é que, mesmo sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as administrações públicas fogem dos percentuais definidos para restrição do funcionalismo público, através da terceirização dos serviços: constatamos, segundo os participantes da nossa pesquisa, que Icapuí possui 400 funcionários públicos e 300 prestadores de serviços, e uma assessora do PSDB local disse:

“Como que um delegado (ou conselheiro) que é funcionário público, ele vai fazer um questionamento mais sério, veja só; eu vou colocar uma coisa concreta sobre Redonda, que eu participo lá, da escola dos meus filhos, eu participo da vida comunitária (...): hoje em Icapuí quase tem mais prestadores de serviços que funcionários, por que isso acontece? Eu dou uma resposta: a comunidade de Redonda hoje vive uma questão política muito séria, nós temos um vereador que hoje é o líder da Câmara, que prevê sua reeleição para o 4º mandato, completando 20 anos como vereador da comunidade, ora, é importante que tenha cargos comissionados de serviços prestados (...), e não é crítica não, eu gosto do vereador, eu acho que ele é um dos mais atuantes da Câmara, mas ele faz isso também! Se tu me apoiares, for meu cabo eleitoral, tudo bem, se não tiver comigo o contrato pode ser rompido, é três meses antes das eleições. O fato de Icapuí poder fazer um concurso e não fazer, já fez e homologou, e não chamou as pessoas para participarem disso.”

Sendo assim, perguntamos o seguinte: Que dizer que os serviços prestados estão distribuídos com certos vereadores, e cada um tem sua clientela? E a assessora respondeu: *“Eu afirmo isso, sem tirar nem colocar, é com toda a certeza, há quem tem o poder de botar para fora e botar para dentro.”*

Desta forma, constatamos uma centralização política ainda muito presente em Icapuí, e que, apesar da expansão da esfera pública promovida pela administração municipal através do “Orçamento Participativo”, o processo participativo, e, sobretudo, a vida política, esta emperrada devido a uma forte centralização do poder público, principalmente no poder executivo, seja em nível das informações, na falta de renovação de quadros e nas decisões políticas.

Destacamos alguns trechos sobre a avaliação dos conselheiros, sobre a experiência do “Orçamento Participativo” em Icapuí que, segundo os conselheiros *“é uma idéia boa, uma conquista da população, se pudéssemos organizar melhor e formar as lideranças; pois às vezes ficamos só falando”,* mas *“apesar dos avanços, estamos muito aquém; longe de termos um associativismo organizado dos comerciantes, dos estudantes e etc.”.* E sobre o funcionamento do Fórum do “OP” em Icapuí, um conselheiro concluiu: *“Fazer assembléias e discutir prioridades, mas não passa disso ...”.*

Sendo assim, Icapuí vive um processo ambíguo no que concerne à descentralização política, pois temos um processo que de um lado promove a descentralização política através do “Orçamento Participativo”, e ao mesmo tempo temos um forte centralização política, com falta de renovação política, tanto no poder executivo, quanto no legislativo. As limitações econômicas aliadas a essa centralização política, promoveram a estagnação no processo participativo, e uma desmobilização política, principalmente pela ausência de um trabalho de base, seja com a população ou mesmo em nível de partido local. E segundo a assessora do PSDB local:

“Tudo que nós estamos falando, está sinalizando para o que o município vive hoje: nós estamos sentados aqui, depois de 16 anos de história de Icapuí, dizendo que a população é despreparada, o que é incoerente com relação a toda uma história de Icapuí que está lá fora, não é incoerente, porque, é isso que eu volto a dizer, não tem uma abertura para que a população participe, com todas as ‘letras’. Não houve, um planejamento objetivando com que nível essa participação se daria, com que processo e por qual processo.”

Assim, observamos que Icapuí, por não ter tido um trabalho de base, sofre hoje as consequências de uma desmobilização política, e segundo os participantes de nossa pesquisa, o Município apresenta outra contradição: que seria uma incoerência em falar que a população de Icapuí seria despreparada para o “Orçamento Participativo”. O grande problema alegado é que a capacitação aconteceu apenas em nível de cúpula administrativa, que participou de vários

seminários e congressos, seja em nível nacional ou internacional, e que estes custos, muitas vezes subsidiados, não foram aproveitados para a realização de um trabalho de base com a comunidade, utilizando a própria cúpula administrativa que participou destas atividades. Desta forma, Icapuí não aproveitou seus próprios recursos técnicos para a promoção de um trabalho de base no Município, ficando assim o conhecimento técnico limitado à cúpula administrativa. Segundo uma participante da pesquisa: *“Eu vou dizer que Icapuí é a prefeitura que gasta mais com ajuda de custo de viagens para capacitar os seus secretários.”* Não podemos ainda concluir sobre os motivos desta contradição no processo participativo em Icapuí que, de um lado, promove a expansão da esfera pública, através de uma democracia participativa, e do outro, promove uma centralização da democracia representativa.

Sobre esta discussão verificamos que, mesmo com criação do “Orçamento Participativo”, e as baixas notas atribuídas ao poder legislativo, os conselheiros demonstraram que uma opção não exclui a outra, pois quando colocamos a afirmativa que “a Câmara de Vereadores poderia ser fechada e não faria falta”: 55,6% discordaram desta afirmativa, 22,2% concordavam e 22,2% concordavam em parte, mesmo com os conselheiros atribuindo notas baixíssimas aos vereadores, principalmente na sua participação com relação ao Fórum, veremos adiante.

Desta forma, reforça-se ainda mais a nossa preocupação sobre o surto do processo participativo nas administrações brasileiras, necessitando ainda mais de um mapeamento e uma averiguação das experiências brasileiras, buscando constatar os problemas e os êxitos destas experiências. Apesar de termos realizado um estudo de caso em Icapuí, nossa pesquisa conseguiu proporcionar-nos uma capacidade maior de abstração, principalmente pelos problemas econômicos dos Municípios, que representa um problema tão grande.

O Fórum e o Capital Social

Faremos agora uma abordagem mais direta sobre os conselheiros, observando se o Fórum do “OP” de Icapuí está sendo um criador de capital social, ou seja, se está formando uma rede de solidariedade e confiança. Desta forma, a observação participante tornou-se imprescindível para avaliarmos o nível de organização do Fórum.

Fazer avaliações em sistemas participativos é sempre difícil, pois idéias e ajustes nestes sistemas podem levar anos para maturação, mas, podemos fazer considerações em torno do material coletado, e, sobretudo, da observação das reuniões.

Apesar de ser o terceiro ano de “Orçamento Participativo”, agora é que o Fórum começa a tomar forma de organização social, como o cumprimento das datas e os horários das reuniões, elaboração das pautas das discussões e a organização das falas dos participantes.

Para isso, levamos em consideração dois aspectos essenciais na organização social: a coerção e a coesão social. Como o Fórum ainda estava tomando forma de organização social, a coerção entre os próprios conselheiros prevalecia nas reuniões, como a cobrança para a participação dos colegas nas reuniões, principalmente a participação dos secretários ligado ao Fórum, o cumprimento dos horários e a elaboração de pautas de discussões. Entretanto, das seis reuniões que presenciamos, nenhuma começou no horário previsto e, por falta de uma pauta definida, as reuniões não evoluíam para a definição das demandas da gestão do Fórum de 2000.

Contudo, as discussões foram de uma riqueza impressionante para a realização deste trabalho, demonstrando os problemas e os desafios para a implementação de um sistema participativo num Município dependente economicamente dos repasses estaduais e federais. Afinal, como falou um participante de nossa pesquisa, *“o Orçamento não se faz apenas com boa vontade”*.

A ausência de pautas definidas nas reuniões e a impossibilidade da realização da maioria das demandas solicitadas, promoveram uma desorganização do relacionamento do “Orçamento Participativo” como um todo, já que, basicamente, a função dos conselheiros é de encaminhar ao Fórum as demandas levantadas pelos delegados, com estes fazendo o papel de intermediador entre o Fórum e a comunidade. Devido à não evolução da maioria das reuniões, e as dificuldades para a realização das demandas, ficou prejudicada a comunicação entre a tríade da sociedade civil no “Orçamento Participativo”: conselheiro – delegado – comunidade. Segundo um participante: “Os *delegados do ‘OP’ não são informados quando as decisões são tomadas.*” Esta problemática torna-se mais séria, pois acaba atingindo a auto-estima do conselheiro “*que vai para a comunidade e a comunidade dá prioridade, e a Prefeitura não têm recursos, e como fica a moral do Conselho?*” Desta forma, percebemos que esta problemática atinge a auto-estima do conselheiro porque ainda não existe um bom entendimento da população acerca do processo participativo e, sobretudo, das finanças públicas.

Desta forma, perguntamos aos conselheiros se as pessoas da comunidade, os reconheciam como tal, e: 47,2% disseram que “sim”, 47,2% afirmaram que “não” e 5,6% não quiseram responder.

Buscamos saber como os conselheiros avaliavam a organização social de Icapuí, de uma forma mais abrangente, e fizemos a seguinte afirmação: “A comunidade de Icapuí possui mais conflitos do que interesses comuns”: 66,7% **discordaram** desta afirmação, 19,4% **concordavam em parte** e 13,9% **concordavam**. Sendo assim, averiguamos a organização interna do Fórum e fizemos a seguinte afirmação: “É difícil estabelecer um consenso dentro do Fórum”: 52,8% **discordaram**, 25% **concordavam em parte** e 22,2% **concordavam** com esta afirmativa.

Começamos a perceber o desenvolvimento de capital social no Fórum, estabelecendo assim uma rede de confiança e solidariedade. Sendo assim, perguntamos se os conselheiros confiavam em seus amigos do Fórum: 91,6%

afirmaram que confiavam, 5,6% disseram que não confiavam e 2,8% não quiseram responder.

A partir do pressuposto que os processos participativos são um “contrato social” mais próximo do que a longínqua representação política clássica, fizemos a seguinte afirmativa: “Para uma liderança em Icapuí, a lealdade à população deve ser maior que a lealdade ao partido ou ao chefe político”: 83,3% **concordavam** com esta afirmativa, 13,9% **concordavam em parte** e, apenas 2,8% **discordaram**. Entretanto, pela própria fragilidade do sistema partidário brasileiro, e, sobretudo, nos pequenos Municípios, não conseguimos perceber se o Fórum estava promovendo uma despolarização político ideológica. Apesar de termos conseguido resultados positivos nesta discussão, para isso fizemos a seguinte afirmação: “Um adversário político é um inimigo perigoso”: 50% **disseram que não concordavam** com esta afirmação, 27,8% disseram que **concordavam em parte** e 22,2% **concordavam**.

Os conselheiros mostraram-se solidários e com capacidade de negociação, através das discussões de quais as demandas que teriam prioridades na elaboração do Orçamento; desta forma, fizemos a seguinte afirmativa: “Minha obrigação como Conselheiro é defender os interesses da comunidade que represento, mesmo que isso possa prejudicar outros grupos na cidade”: 63,9% **discordaram** desta afirmativa, 19,4% **concordam** e 16,7% **concordaram em parte**.

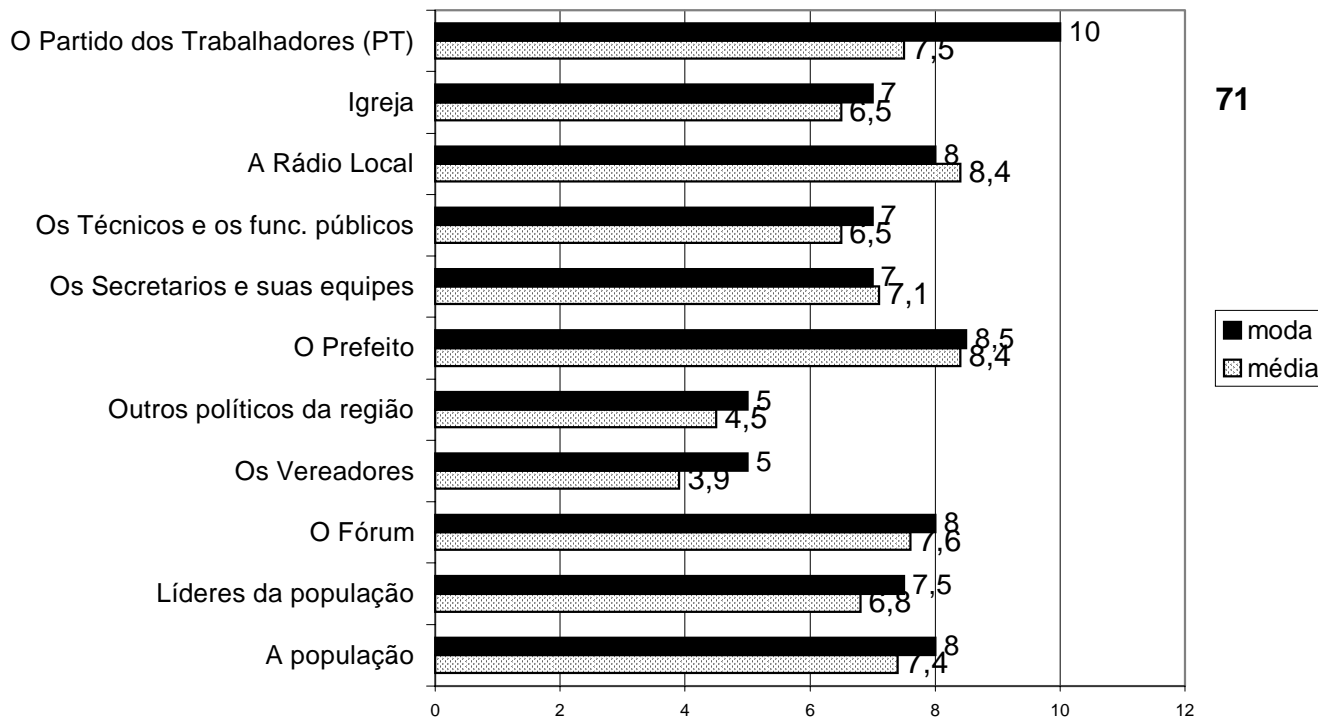
Buscamos saber dos conselheiros quais eram os pontos positivos e negativos no exercício de suas funções, e os pontos positivos giraram em torno dos benefícios da participação popular, como a oportunidade de participarem dos processos decisórios, de poderem discutir acerca dos problemas do Município e de fiscalizarem as Políticas Públicas. Os pontos negativos giraram em torno de problemas já demonstrados, como a ausência do secretariado nas reuniões, falta de quorum e de informações nas reuniões, e a falta de poder de decisão que correspondeu a 16,7% das respostas, o que significou o resultado mais expressivo das respostas acerca dos pontos negativos de ser um conselheiro do Fórum do “OP” de Icapuí.

Quem colabora com o Fórum?

Uma das questões mais interessantes de nosso questionário, foi quando pedimos para que os conselheiros avaliassem os diversos segmentos através de notas, no que concerne à participação ou colaboração destes segmentos com relação ao sucesso do “Orçamento Participativo”. Desta Forma, os conselheiros atribuíram notas de 0 a 10 a estes segmentos, de acordo com o nível de participação ou colaboração destes.

Para uma avaliação mais precisa destes segmentos, estabelecemos parâmetros com relação às notas que fossem menores ou iguais a três e as notas que fossem maiores ou iguais a sete, fazendo com que as respostas que enquadravam-se nestes dois intervalos, tivessem que ser justificadas pelos respondentes.

Com as notas coletadas, buscamos fazer a interpretação do material adquirido. Sendo assim, tiramos inicialmente a média aritmética das notas para uma avaliação parcial; no entanto, como todos nós sabemos, a média pode tornar-se um dado fictício, já que pode ser influenciada pelos valores extremos e, principalmente, por se tratar de um processo político, estes valores poderiam apresentar distorções ainda maiores. Sendo assim, utilizamos mais uma variável, a moda. A moda consiste em indicar o número (neste caso, a nota) que apresentasse com maior frequência. Com a posse da média e da moda de cada segmento, poderíamos fazer uma avaliação mais precisa, pois quanto menor fosse a diferença entre a média e a moda, menor seria a variação das notas, apresentando-se assim num conjunto mais homogêneo. Vejamos atentamente o gráfico a seguir:



Partido dos Trabalhadores (PT): média 7,5 e moda 10

Através deste segmento, demonstraremos porque é necessário outra variável além da média, para termos uma avaliação mais precisa. Como visto no gráfico anterior, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou a maior variação entre a média (7,5) e a moda (10,0), demonstrando assim a brusca oscilação entre as notas extremas (0 e 10), fator que ocorreu principalmente pela disfunção entre a imagem das características e dos projetos do partido no âmbito nacional, e sua ação local.

Nos depoimentos dos conselheiros, esta questão ficou bem clara: a disfunção entre a imagem do PT e sua ação local em Icapuí; marcada pela falta de trabalho de base com a população, ou mesmo em nível de partido local. E as maiores considerações foram relativas exatamente à imagem das “marcas” do produto e do produtor: “Orçamento Participativo” e PT, respectivamente.

Líderes da população: média 6,8 e moda 7,5

Apresentaram avaliação positiva, com maior comparecimento nas reuniões, promovendo as discussões e as decisões no Fórum. Apesar do problema detectado anteriormente sobre a falta de comunicação e interação entre o Fórum e

a Sociedade, os líderes da população desempenharam positivamente o papel de mobilizadores sociais.

O Fórum: média 7,6 e moda 8

É somente neste terceiro ano de implementação do “Orçamento Participativo” que o Fórum vem se estabelecendo como organização social, através do cumprimento de datas e horários, mas, segundo os conselheiros, o Fórum vem desempenhando bem o trabalho de aproximação entre Estado e Sociedade, desempenhando seu papel na definição das prioridades da sociedade, e, principalmente, sendo um eficaz mecanismo de regulação das ações governamentais.

Os Vereadores: média 3,9 e moda 5

Apresentaram uma avaliação insatisfatória com relação ao Fórum, principalmente no que concerne ao comparecimento nas reuniões.

Pelo depoimento dos conselheiros, constatamos que existe uma indiferença dos vereadores em relação ao Fórum, demonstrando assim um relativo confronto entre democracia participativa e representativa, necessitando-se de um melhor entendimento por parte dos vereadores sobre Gestão Compartilhada, já que os conselheiros já assimilaram bem, que os processos participativos não são incompatíveis com o sistema representativo clássico.

Outros políticos da região: média 4,5 e moda 5

Tiveram avaliação bem parecida com a dos vereadores, mas com a ressalva de buscarem o encaminhamento dos projetos em âmbito estadual ou federal, para captação de recursos. E neste aspecto, constatou-se uma presença mais ativa dos políticos do próprio PT.

O Prefeito: média 8,4 e moda 8,5

Apresentou avaliação bastante positiva, principalmente por ter iniciado efetivamente o “Orçamento Participativo” no Município, em sua gestão (1997-2000).

Outra característica marcante, segundo os conselheiros, é sua capacidade de articulação em busca dos recursos para a realização dos projetos no Município. Salienciamos, porém, que o processo ainda está muito centralizado na cúpula administrativa: mesmo nos Municípios dependentes economicamente, o Fórum paritário limita o poder de participação da sociedade, já que as propostas necessitam literalmente do aval da administração municipal, podendo assim existir a velha barganha política para aprovação dos projetos.

Um conselheiro, ao justificar a nota que atribuiu ao Prefeito (nove), acabou deixando implícito que: *“ele (o Prefeito) decide realmente o que é necessário para uma determinada comunidade”*. Um outro participante da pesquisa fez a comparação das propostas do Fórum com um “cardápio”, no qual os conselheiros teriam que escolher apenas as propostas apresentadas pela administração municipal.

Os Secretários e suas equipes: média 7,1 e moda 7

Receberam avaliação positiva, apesar da ausência de boa parte do secretariado nas reuniões do Fórum. Segundo a avaliação, eles desempenharam bem suas funções técnicas, dando apoio ao Fórum, promovendo as discussões nas reuniões e no encaminhamento dos projetos, apesar de ainda faltar, segundo os conselheiros, a integração entre as secretarias.

Os Técnicos e os funcionários públicos: média 6,5 e moda 7

Tiveram avaliação similar à do secretariado, por desempenharem a função de apoio ao Fórum, principalmente no fornecimento de informações aos conselheiros.

Rádio Local: média 8,4 e moda 8

Obteve avaliação bastante positiva no desempenho de seu papel de veículo de comunicação, divulgando as reuniões do Fórum, suas atividades e principalmente mobilizando os conselheiros e a população para a participação nas reuniões do Fórum.

Igreja: média 6,5 e moda 7

Obteve avaliação regular. A maioria das notas estava entre os intervalos pré- estabelecidos, mas as considerações que foram feitas sinalizaram que, apesar de por vezes ceder o espaço físico, a Igreja está ausente das ações do Fórum.

Conclusão

A expansão da esfera pública, através de uma maior participação popular, vem configurando-se nos últimos anos como um avanço para a consolidação da democracia brasileira, principalmente pela maior transparência das ações governamentais. Tendencialmente, a criação de novos canais políticos como o Fórum do “Orçamento Participativo”, proporcionaria a diminuição da pressão nos poderes de representação política clássica, assim como uma maior renovação política.

Entretanto, a fragilidade econômica da maioria de nossos Municípios continua representando um dos grandes empecilhos para essa consolidação. Constatamos em Icapuí que, apesar da administração municipal ter promovido a expansão de sua esfera pública através do “Orçamento Participativo”, o processo participativo no Município apresenta ainda uma forte centralização política, principalmente no poder executivo.

Vários participantes de nossa pesquisa foram bem enfáticos ao afirmarem que estabeleceu-se uma rede de cooptação no processo participativo no Município. Os cargos comissionados (ou terceirizados) representaram o pilar de governabilidade, contribuindo assim para a inércia no cenário político icapuiense, com pouca alternância dos nomes à frente dos cargos governamentais.

Quando nos deparávamos com esta problemática em outras localidades, achávamos que era por causa das características dos partidos “tradicionais”. Dessa forma, este trabalho serviu-nos principalmente para desmistificar nossa perspectiva militante, que numa visão apriorística fazia-nos achar que os problemas de nossas administrações públicas seriam apenas uma questão político-partidária.

Nesta perspectiva, precisávamos enfrentar a complexidade de nosso sistema político. Apesar dos problemas econômicos representarem um viés fortíssimo para a compreensão desta discussão, não podemos concluir neste trabalho porque a expansão da esfera pública não estava efetivando a descentralização política, sobretudo, no sistema representativo clássico.

Sendo assim, diversos trabalhos buscam avaliar a correlação entre o desenvolvimento econômico e o desempenho das administrações públicas. Nesta perspectiva, necessitamos da realização de um estudo comparativo afim de obtermos resultados mais concretos acerca desta discussão.

Icapuí retratou-nos como os problemas econômicos afetam o processo participativo, inclusive promovendo uma desmobilização política. Dois aspectos acerca desta discussão valem ser lembrados. Primeiro, a falta de quorum nas reuniões do Fórum principalmente por parte do secretariado; segundo, o lento processo de organização do Fórum.

Devido aos problemas citados acima, as discussões nas reuniões de que participamos giravam exatamente sobre o aspecto organizacional do Fórum, como os horários e as datas das reuniões, o comparecimento às reuniões, dentre outras questões. Desta forma, percebemos uma indiferença dos conselheiros representantes da administração municipal, principalmente o secretariado (e conselheiros), que não participavam das reuniões. As críticas eram mais contundentes principalmente porque o secretariado, ao participar das reuniões, não estaria abdicando de seu tempo livre, e muitos menos deixando de “trabalhar” nos horários das reuniões, enquanto os conselheiros advindos da sociedade civil tinham que se desdobrar para comparecerem a estas reuniões.

Outro ponto crucial nesta discussão é que, mesmo com o alto percentual dos conselheiros advindos do setor estatal, a questão sobre a prestação de contas continua representando um problema para uma parcela significativa dos conselheiros. Proporcionalmente, três a cada dez conselheiros não acompanham a prestação de contas da Prefeitura ou não prestam contas com a comunidade ou segmento que representavam.

Essa problemática afetou a comunicação da tríade da sociedade civil no “Orçamento Participativo”: comunidade–delegados–conselheiros. Este problema surgiu pelo não encaminhamento da maioria das discussões originadas pelas dificuldades financeiras para a realização da maioria dos projetos sociais. Desta forma, essa falta de comunicação repercutiu na prestação de contas, apesar da maioria dos informativos estarem afixados em material publicitário como placas e murais.

A implementação do “Orçamento Participativo” no Município proporcionou uma melhoria do trabalho da administração municipal, principalmente no que concerne à elaboração dos projetos, já que um bom governo é aquele que está mais próximo à “sensibilidade” de seus cidadãos. Os projetos que tiveram maior repercussão foram os projetos infra-estruturais como pavimentação das vias públicas, a construção ou reformas das escolas ou postos de saúde, dentre outros projetos sociais.

Um aspecto positivo proporcionado pelo Município foi iniciar o debate do custeio da máquina administrativa com os conselheiros do Fórum. Desta forma, o Município busca na racionalização de suas despesas uma maior capacidade de investimentos.

Outra questão chave é que um dos motivos para a indiferença em relação ao Fórum por parte dos vereadores, advém principalmente de, nos Municípios de pequeno porte, a função legislativa é diminuta com relação a outros centros urbanos. Desta forma, a maioria dos projetos apresentados pelos vereadores são infra-estruturais, e não projetos de leis. Em uma sessão da Câmara Municipal que presenciamos, a maioria dos projetos apresentados eram infra-estruturais, como a instalação de telefones comunitários, a substituição da iluminação pública, dentre outros projetos.

No aspecto do poder local, constatamos a fragilidade do nosso sistema político-partidário. Através do discurso político, constatamos o velho estigma partidário brasileiro, de que “nada mais parecido com um conservador do que um liberal no poder, nem mais semelhante a um liberal do que um conservador em oposição”. Através do conflito entre os dois principais partidos no Município, que são o PT e o PSDB, percebemos essa “inversão dos papéis”.

Se resumíssemos o aspecto partidário no Município, a palavra de ordem seria “dissidência”. O PSDB surgiu principalmente pela dissidência do PT que, por sua vez, surgiu inicialmente no Município pela dissidência do Partido da Mobilização da Democracia Brasileira (PMDB).

Para balancear essa disputa partidária, surgiu no Município o Partido Progressista Socialista (PPS). Entretanto, algo notável aconteceu no Município, que foi a coligação entre as duas forças antagônicas, o PT e o PSDB. Essa coligação foi uma forma de promover uma abertura política e, conseqüentemente, a reeleição à frente da administração municipal.

Quanto à descentralização política, Icapuí encontra-se num círculo vicioso, onde a administração municipal promove o processo participativo no Município, mas a própria administração municipal centraliza o processo em torno de si,

principalmente na Secretaria de Administração, que gerencia as demais secretárias e a chefia de gabinete.

Icapuí inovou no cenário político cearense ao propor uma maior transparência das contas públicas, foi reconhecido internacionalmente pela universalização da educação, mas apresenta velhos problemas políticos como a falta de renovação política, e o próprio assalariamento de lideranças no início do processo participativo, mesmo que essa ação tivesse transparência e estivesse prevista no orçamento público.

Apesar do nosso foco de discussão principal ser a questão da maior participação popular nos processos decisórios, várias discussões cercavam o nosso objetivo de estudo e não poderíamos ficar inertes a estas correlações. Entretanto, necessitamos de um estudo comparativo para compreendermos melhor a correlação entre o desempenho econômico e a eficiência administrativa, complementando mais claramente as lacunas deixadas neste trabalho.

Bibliografia

AVRITZER, Leonardo. "Cultura política, atores sociais e Democratização – uma crítica às teorias de transição para a democracia" in LUA NOVA – revista de cultura política, nº 26, São Paulo: 1992. pág 109 à 122.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia* – uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas lingüísticas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros: discursos e práxis dos seus programas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª edição, 1985.

COSTA, Sérgio. "Movimentos Sociais, Democratização e a construção de esferas públicas locais" in Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol 12, nº35.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DEMO, Pedro. *Participação é Conquista*. Fortaleza: EDUFC, 1986.

_____, *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1995.

DOWBOR, Ladislau. O que é poder local. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____, “Estado e Governabilidade” *in* revista de Política e Administração, 1994.

_____, “Governabilidade e Descentralização” (*on line*). Disponível no site: www.ppbr.com/ld

DREIFUSS, René. *Política, Poder, Estado e Força*. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

ELIAS, Norbert. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 6º ed, 1986.

GERTZ, Clifford. *Interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1989.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. Petrópolis: Vozes, 5º ed, 1997.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Editora Alfa-Omêga, 2ª edição, 1975.

LIMA, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas e democráticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar edições, 1997.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria de grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – ONG CIDADE (RS) (on line)

Extraído em 07/09/99 às 10:44. Disponível no site:

<http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/op.htm>

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____, “Bowling Alone” – Journal of Democracy. (**on line**).

Extraído em 25/04/00 às 18:10. Disponível no site:

http://muse.jhu.edu/demo/journal_of_democracy/v006/putnam.html

ROUSSEAU, Jean Jaques. *O contrato social e outros escritos*.

São Paulo: Cultrix, S.d.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*.

Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TENDLER, Judith. *Bons Governos nos Trópicos*.

Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998

TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en America*.

México – Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1957.

Anexos